

# Virkninger av tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjekter

Sandnes kommune, 2020



# INNHOOLD

Oppdraget.....	3
Sammendrag .....	4
Rådmannens kommentar .....	9
1 Innledning .....	12
1.1 Bakgrunn for prosjektet .....	12
1.2 Revisjonskriterier og faglig tilnærming .....	12
1.3 Metode og datakilder .....	14
2 Fakta og vurderinger .....	15
2.1 Lovverk og rutiner .....	15
2.1.1 lovpålagte krav om oppfølging .....	15
2.1.2 Prosessen ved oppfølging av forvaltningsrevisjon .....	16
2.1.3 Sammenligning med andre revisjonsenheter .....	17
2.2 I hvilken grad er anbefalingene i tidligere forvaltningsrevisjonsprosjekter blitt fulgt opp? .....	19
2.2.1 Samhandlingsreformen .....	21
2.2.2 Arbeidsgiverrollen - Beholde og rekruttere .....	30
2.2.3 Helsestasjon og skolehelsetjenesten .....	35
2.2.4 Jordvern .....	39
2.2.5 Byggesak.....	46
2.2.6 Arbeid mot frafall i skolen.....	54
2.2.7 Vurderinger og konklusjoner .....	61
2.3 Hva påvirker gjennomslagskraften? .....	62
2.3.1 Forskning: Har forvaltningsrevisjon effekt?.....	63
2.3.2 Ledere og ansattes erfaringer .....	64
2.3.3 Kommunestyrets erfaringer .....	66
2.3.4 Faktorer som påvirker gjennomslagskraften .....	69
2.4 Hva kan bedre gjennomskraften?.....	70
Vedlegg .....	73

# OPPDRAGET

## Bestilling

Kontrollutvalget i Sandnes kommune bestilte i møtet 08.11.19 en forvaltningsrevisjon om virkninger av tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjekter.

## Problemstillinger

- I hvilken grad er anbefalingene i tidligere forvaltningsrevisjonsprosjekter blitt fulgt opp?
- Hva påvirker gjennomslagskraften til forvaltningsrevisjonsprosjektene?
- Kan noe gjøres for å bedre gjennomslagskraften, og dermed virkninger, til forvaltningsrevisjoner?

## Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke virkninger av tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjekter.

*Prosjektleder har vært senior forvaltningsrevisor Ståle Opedal som har gjennomført prosjektet sammen med forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke. Rapporten er kvalitetssikret av leder for forvaltningsrevisjon Christian Jerejian Friestad og revisjonsdirektør Rune Haukaas.*

# SAMMENDRAG

## Hovedbudskap:

- Vår gjennomgang av seks tidligere forvaltningsrevisjoner viser at oppfølgingen av rapportene tas på alvor av rådmannen og kommuneadministrasjonen, og at de stort sett oppleves som nyttige innspill til det arbeid som gjøres i ulike deler av kommunen.
- Mest utfordrende er oppfølging av forvaltningsrevisjoner som foregår over lang tid.

Kommunens oppfølging av 6 tidligere forvaltningsrevisjoner kan oppsummeres slik:

Forvaltningsrevisjon	Vurdering	Konklusjon
Samhandlingsreformen (2014)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte å øke sirkulasjonen i korttids plassene. Vurderingen er at rådmannen har fulgt opp revisjonen ved økt satsning på forebygging og rehabilitering, samtidig som antall sykehjemsplasser har økt. Sirkulasjonen er fortsatt noe lavere enn i de fleste andre bykommuner. Arbeid pågår ifm. innsparinger for å øke sirkulasjonen i korttids plassene.	Anbefalingene er i stor grad fulgt opp.
Arbeidsgiverrollen – beholde og rekruttere (2014)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte bl.a. å styrke kunnskapsgrunnet for bemanning, motvirke at ansatte opplever uheldige arbeidsmiljøsituasjoner og la flere ansatte få økt sin stillingsandel. Vurderingen er at kommunen jevnlig rapporterer bemanningsbehovet og antall heltidsstillinger har økt. Imidlertid er det blitt flere deltidsstillinger under 50%. Medarbeiderundersøkelsen fanger ikke lenger opp ansatte som opplever uheldige arbeidsmiljøsituasjoner, men kommunen bruker andre virkemidler for å avdekke dette.	Anbefalingene er i noen grad fulgt opp.
Helsestasjoner og skolehelsetjeneste (2015)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte å formalisere samarbeidet med fylkeskommunen og styrke tilbudet om helsestasjon for ungdom. Bystyret vedtok i tillegg to punkter om å utføre en brukerundersøkelse i skolehelsetjenesten og se på ressursfordelingen mellom skolene. Vurderingen er at ressursene har økt i skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom. Det er i 2020 inngått samarbeidsavtaler mellom kommunen og de videregående skolene om helsesykepleier. Det er ikke gjennomført brukerundersøkelse.	Anbefalingene er i stor grad fulgt opp.
Jordvern (2016)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte å konkretisere mål og tiltak for å styrke jordvernet og kartlegge dispensasjoner til å bygge på dyrka mark. Vurderingen er at mål og strategier for et styrket jordvern har fått en tydelig plass i sentrale plandokumenter. Enkelte tiltak er i begrenset grad fulgt opp: Kartlegging av dispensasjoner til å bygge på dyrka mark, rapport til de folkevalgte om omdisponering av dyrka mark og mer dialog med utbyggere for å unngå nedbygging.	Anbefalingene er i noen grad fulgt opp.
Byggesak (2017)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte å redusere saksbehandlingstidene og styrke byggesaksbehandlingen. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med 3 ukers frist og 12 ukers frist har gått kraftig ned i Sandnes i perioden 2017-2019 og er godt innenfor lovpålagte frister. Brukerundersøkelser de senere år viser at brukerne er blitt mer og mer fornøyd med byggesaksavdelingen	Anbefalingene er i stor grad fulgt opp.
Arbeid mot frafall i Sandnesskolen (2018)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte kommunen blant annet å definere hva som menes med bekymringsfullt fravær, få oversikt over gyldig og ugyldig fravær på kommunenivå og vurdere hvordan tilpasset opplæring på ungdomstrinnet skal organiseres. Kommunen har utarbeidet en ny rutine for fraværshåndtering, definert hva som er bekymringsfullt fravær, og det er tatt i bruk et nytt system som gjør det mulig å få oversikt over fravær på kommunenivå.	Anbefalingene er i stor grad fulgt opp.

For to av de seks forvaltningsrevisjonene er det vedtatt såkalte *oppfølgende revisjoner*, henholdsvis av Byggesak i 2021 og Jordvern i 2022. I byggesak er vår vurdering at det er gjort en grundig opprydding, mens jordvernet er en langsiktig og kompleks prosess før klar effekt oppnås.

For de øvrige fire forvaltningsrevisjonene, er vår samlede vurdering at revisjonene av Samhandlingsreformen og av Helsestasjons- og skolehelsetjenesten i stor grad er fulgt opp i kommunen, selv om det gjenstår noe med hensyn til å få opp sirkulasjonen i korttidssengene, samt gjennomføring av brukerundersøkelse i skolehelsetjenesten.

Anbefalingene i rapporten om Arbeid mot frafall i Sandnesskolen er i hovedsak fulgt opp. Tre anbefalinger er ikke fulgt opp, og revisjonen er av den oppfatning at rådmannen har kommet med gode argumenter for hvorfor disse tre anbefalingene ikke er fulgt opp.

Vi registrerer at elever fra Sandnes har litt lavere fullføringsgrad i videregående skole enn snittet for elever i Rogaland. Det gjenstår å se om iverksatte tiltak som ledd i oppfølgingen av denne rapporten, vil styrke Sandnes-elevenes fullføringsgrad i fremtiden.

Oppfølgingen av revisjonen av Arbeidsgiverrollen har enkelte mangler i oppfølgingen.

#### *Hva påvirker gjennomslagskraften til forvaltningsrevisjoner?*

I intervjuer med folkevalgte og ansatte har vi spurt om hva som gjør at noen rapporter oppleves som nyttige og blir brukt aktivt, mens andre får mindre oppmerksomhet. Sammenholdt med forskningen på betydningen av forvaltningsrevisjon, kan svarene oppsummeres slik:

Faser	Påvirkningsfaktorer
Prosjektgjennomføring	<p>Styrker opplevelsen av <b>nytte</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Godt kjennskap til området/tjenesten som revideres</li> <li>- God kopling til de utfordringer/omstillinger tjenesten står i</li> <li>- God dialog og kommunikasjon ifm. prosjektgjennomføring</li> <li>- Sammenligning og erfaringsdeling mellom kommuner</li> <li>- Høy faglig kvalitet på rapporten</li> <li>- Fravær av rigiditet (overdreven formalisme/regelrytteri)</li> <li>- Enkelt, kortfattet og poengtert språk</li> <li>- Konkrete, forståelige og gjennomførbare anbefalinger</li> <li>- Anbefaler tiltak som gir innsparinger og ivaretar kvaliteten</li> </ul>
Prosjektoppfølgning	<p>Styrker <b>gjennomslagskraften</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tydelig budskap fra rådmannen om hvilke tiltak og framdriftsplan som vil bli brukt for å følge opp rapportens konklusjoner og anbefalinger</li> <li>- Tydelig og kjent rutine i administrasjonen for hvordan oppfølgingen skal skje, også etter de første 6 månedene</li> <li>- Vekker interesse i kommunestyret (og i media)</li> <li>- Klart og tydelig vedtak i kommunestyret</li> <li>- Etterundersøkelser for å sjekke om rapporten faktisk er blitt fulgt opp</li> </ul>

Vi har undersøkt om det er forskjeller i vurderingen av nytte blant folkevalgte i kommunestyret (ordfører/gruppelederne) og i kommuneadministrasjonen. *Observasjonen er at administrasjonen*

*synes å ha større nytte av forvaltningsrevisjonene enn politikerne.* Rapportene betraktes i stor grad som fagrapporter som det ikke alltid er så lett å debattere eller lage politikk av. De folkevalgte ønsker rapporter som tar opp aktuelle politiske tema og som har et kort, lettfattelig budskap. Sakslista til kommunestyremøter er ofte lang, og da er det viktig at rapportene har et enkelt og poengtert sammendrag som det er fort gjort å lese seg opp på.

Flere av de folkevalgte vi har intervjuet, mener at rapportene mer systematisk bør gå som orienteringssak til aktuelle fagutvalg som kan ha interesse av forvaltningsrevisjonen. Det blir pekt på at «sektorpolitikkerne» kan ha større utbytte av rapportene enn «generalistene».

Treffer rapportene en pågående politisk debatt, eller de tar tak i forhold i administrasjonen det bør ryddes opp i, kan rapportene få relativt stor politisk oppmerksomhet. Et eksempel er debatten om byggesak i kommunestyret som varte nærmere en halvtime. En sjekk av hvor lange debatter det har vært i forbindelse med kommunestyrets behandling av de fem siste forvaltningsrevisjonene, viser store forskjeller. I snitt varte debattene i Sandnes 12 minutter, litt lavere enn snittet for andre større kommuner i ASSS-gruppen. Størst interesse vekker de i Bærum kommunestyre, der de i gjennomsnitt debatteres nærmere en halvtime.

#### *Rutiner for oppfølging av forvaltningsrevisjoner*

Oppfølgingen av gjennomførte forvaltningsrevisjoner er lagt til kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet. Det er et klart skille mellom hvem som bestiller forvaltningsrevisjoner (*kontrollutvalget*), hvem som planlegger og gjennomfører forvaltningsrevisjoner (*revisor*) og oppfølgingen av ferdige rapporter (*kontrollutvalget*).

Vi har sammenlignet oppfølgingen av forvaltningsrevisjoner i Sandnes med rutiner i henholdsvis Romerike Revisjon IKS, Agder Kommunerevisjon IKS og Bærum forvaltningsrevisjon. Kun Rogaland har en fast rutine på at kontrollutvalgets vurdering av rådmannens oppfølging går som orienteringssak til kommunestyret. Forskrift for kontrollutvalg § 5 pålegger kontrollutvalget å informere kommunestyret om rådmannens oppfølging av rapportene. I noen revisjonsenheter orienterer kontrollutvalget gjennom årsmeldingen til kommunestyret.

Revisor har i Bærum ansvaret for oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporter, mens revisors rolle er mer begrenset i de øvrige enhetene, og aller mest i Rogaland. Revisor i Romerike utfører forenklete etterundersøkelser eller oppfølgende forvaltningsrevisjoner i økende grad. I de øvrige revisjonsenheter er det oppfølgende forvaltningsrevisjoner som benyttes.

Rutinen for rådmannens oppfølging varierer mye. I Rogaland og Agder skal rådmannen normalt melde skriftlig tilbake etter 6 måneder. I Romerike og Bærum er det ikke én fast frist, men tilbakemelding fastsettes i hvert enkelt tilfelle. I Romerike er eventuell tilbakemelding fra rådmannen som hovedregel muntlig i kontrollutvalget, men skriftlig tilbakemelding kan også forekomme. I Bærum følger rådmannens oppfølging de frister som settes for tilbakemelding.

Vi har ikke erfaringsdata presise nok til å peke på én modell for oppfølging som bedre enn andre. Fordelen med måten det følges opp på i Sandnes, er at 6 måneders regelen for tilbakemelding fra rådmannen er godt kjent og innarbeidet. Den sikrer også at det ikke går veldig lang tid før de folkevalgte får vite hva som er gjort for å følge opp, noe flere av de folkevalgte er opptatt av.

På administrativ side, er det et sterkere ønske om utvidet frist for tilbakemelding, eksempelvis 1 års frist for rådmannens skriftlige tilbakemelding. Informantene peker blant annet på at de fleste forvaltningsrevisjonene krever lengre tid enn 6 måneder for å følges opp. Faren, som enkelte peker på, er at forlenget frist kan føre til at oppfølgingsarbeidet utsettes, og at det kan bli litt hastverk uansett når fristen for tilbakemelding nærmer seg. Det er sånn sett både fordeler og ulemper med å forlenge dagens 6 måneders frist for rådmannens tilbakemelding.

### *Kan gjennomslagskraften for forvaltningsrevisjoner bedres?*

Revisor gir ikke anbefalinger til kontrollutvalget eller kontrollutvalgssekretariatet, men vi kan peke på noen tiltak som kan styrke oppfølgingen, særlig etter 6 måneders fristen. Et flertall av de forvaltningsrevisjonene vi gjennomgår i denne rapporten, krever oppfølging over flere år.

Følgende tiltak kan brukes til oppfølging *etter* 6 måneder:

- **Be om muntlig orientering** om status for oppfølgingen ved rådmannen/kommuneadministrasjonen. Det kan være en ordning som ikke belaster administrasjonen for mye, og som enkelt gir kontrollutvalget innsyn i hvordan administrasjonen følger opp.
- **Utføre forenklet etterundersøkelse** for å sjekke status for administrasjonens oppfølging. Per i dag bestiller kontrollutvalget *Oppfølgende forvaltningsrevisjoner* av revisor i de tilfeller der utvalget ønsker en sjekk av oppfølgingen av utvalgte forvaltningsrevisjoner. Dette er hensiktsmessig der det er behov for en grundig gjennomgang av oppfølgingen. I andre tilfeller kan det være tilstrekkelig med en enklere etterundersøkelse, eksempelvis etter mal for det vi har gjort i denne rapporten.

Disse to tiltakene kan om ønskelig suppleres med andre tiltak. Fra andre revisjonsenheter har vi eksempler på at kontrollutvalget selv drar på *befaring til virksomheter* som har et ansvar for å følge opp anbefalinger i en forvaltningsrevisjon. Da kan utvalget med selvsyn se hva som konkret gjøres for å følge opp anbefalingene. Kontrollutvalget kan også gjennomgå *statlige tilsyn* som er gjort etter at en forvaltningsrevisjon forelå, og som er relevante for oppfølgingen av revisjonen.

Dette er tiltak som kan nyttes fleksibelt og kan inngå i kontrollutvalgets verktøykasse for oppfølging. De kan brukes når kontrollutvalget finner det hensiktsmessig i oppfølgingsarbeidet.

Kontrollutvalget har også en mulighet til å utarbeide mer presise forslag til vedtak før en forvaltningsrevisjon oversendes til kommunestyret for behandling. Det kan gjøres i de tilfeller der kontrollutvalget ønsker å få med egne vedtakspunkter utover anbefalingene til revisor.

Kontrollutvalget i Stavanger har i økende grad valgt å gjøre bruk av en slik løsning.

### *Rådmannen og kommuneadministrasjonens oppfølging*

Sandnes kommune har en formell rutine for hvordan nye forvaltningsrevisjoner skal håndteres fra administrasjonens side. Her framgår det hvordan en forvaltningsrevisjon skal starte opp, hvilken rolle kontaktperson og kommunaldirektør har i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, og hvordan ferdig rapport skal følges opp de første 6 månedene. Så langt vi kan bedømme av intervjuene er denne interne rutinen godt kjent blant ledere og ansatte på rådmannsnivået.

Den interne rutinen i Sandnes har ingen omtale om hva som skal skje etter 6 måneders fristen. De fleste av de revisjonene vi har undersøkt i denne rapporten, inneholder tiltak som rådmannen og administrasjonen forventes å følge opp etter 6 måneder, og som kan ta lang tid.

Hvordan oppfølgingen håndteres etter det første halvåret, varierer noe mellom tjenesteområdene. De fleste av de intervjuede lederne bruker planverk og styringsdialog med underordnede ledere som verktøy i den videre oppfølgingen. Rapporter kan også være gjenstand for drøfting i ledergrupper på ulike nivåer, også i rådmannens ledergruppe. Flere peker imidlertid på at det kan være krevende å holde tråden i oppfølgingen når den kanskje skal foregå over flere år.

### *Anbefalinger*

Vår gjennomgang av de seks tidligere forvaltningsrevisjonene viser at oppfølgingen tas på alvor av rådmannen og kommuneadministrasjonen. De fleste av de totalt 25 anbefalingene i disse seks revisjonene er i stor grad blitt fulgt opp. For rapportene om Byggesak og Jordvern er det som nevnt gjort vedtak om oppfølgende forvaltningsrevisjoner de nærmeste årene.

Av de øvrige rapportene, har vi merket oss at det er enkelte mangler i forhold til rapporten om Arbeidsgiverrollen. Vi vil derfor anbefale rådmannen:

- *Å undersøke nærmere hva som er status for oppfølging av rapporten om Arbeidsgiverrollen.*

Rapporten ligger noe tilbake i tid, og utviklingen etterpå kan ha påvirket om tiltakene beskrevet i rådmannens kommentar og i den skriftlige tilbakemeldingen fra rådmannen, fortsatt er aktuelle, men vi vil anbefale at det blir gjort en vurdering av dette.

Formålet med forvaltningsrevisjonen Arbeid mot frafall i Sandnesskolen var å vurdere hvordan Sandnes kommune arbeider med elever med svake skoleprestasjoner for å forebygge frafall i videregående opplæring. Revisjonen registrerer at Sandnes-elever som gikk ut av videregående opplæring skoleåret 2019/2020 har en litt lavere gjennomføringsgrad enn snittet i Rogaland. Dette skoleåret var fullføringsgraden blant elever fra Sandnes med lave karakterer ifra grunnskolen lavere enn gjennomsnittet i Rogaland. Vi vil derfor anbefale rådmannen:

- *Å følge med på hvordan frafallet i videregående opplæring utvikler seg for Sandneselever.*

Til sist er det vår vurdering at det bør tas med et punkt i den interne rutinen for håndtering av forvaltningsrevisjoner at direktør for berørt tjenesteområde har et ansvar for å følge opp rapportens konklusjoner og anbefalinger også etter 6 måneders fristen. Det bør presiseres at det gjelder revisjoner der det er behov for langsiktig oppfølging. Vi vil derfor anbefale rådmannen:

- *Å innarbeide i den administrative rutinen for oppfølging av forvaltningsrevisjoner at det påligger berørt direktør et oppfølgingsansvar også etter de 6 første månedene i de tilfeller det er behov for en langsiktig oppfølging av forvaltningsrevisjonen.*



# RÅDMANNENS KOMMENTAR

Mottatt 3.12.2020.

Rogaland Revisjon har gjennom denne forvaltningsrevisjonen satt søkelys på virkningene av gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjekter for Sandnes kommune. Følgende spørsmål er søkt svart ut gjennom revisjonen:

- I hvilken grad har anbefalingene i tidligere revisjonsprosjekter blitt fulgt opp?
- Hva påvirker gjennomslagskraften til forvaltningsrevisjonsprosjektene?
- Kan noe gjøres for å bedre gjennomslagskraften, og dermed virkninger, til forvaltningsrevisjoner?

Rapporten gir generelt et godt bilde av hvordan rådmannen mottar og følger opp anbefalinger fra revisjonsrapporter. De seks forvaltningsrevisjonene som denne revisjonen baserer seg på har vært gjennomført innen sentrale områder, og problemstillingene som revisjonen har reist har vært med å bidra til kritisk gjennomgang og justering av gjeldende praksis. Samtidig vil rådmannen peke på at dette ofte er endringer og tilpasninger som ville kommet, uavhengig av revisjonens bidrag. Ofte er en revisjonsrapport med å gi ekstra kraft til en endringsprosess som allerede er igangsatt. Forvaltningsrevisjonen for byggesak og samhandlingsreformen er gode eksempler på dette.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjoner båndlegger mye kapasitet i administrasjonen, og det er derfor sentralt at de oppleves som nyttige. Rådmannen deler revisjonens syn på hvilke faktorer som påvirker nytten av forvaltningsrevisjoner. Når revisor har god forståelse av rammebetingelser og utfordringer som tjenesten står i, måler oss mot - og viser praksis fra – andre kommuner, og gir konkrete og gjennomførbare anbefalinger, vil revisjonsrapporten være et viktig bidrag til kvalitetsutvikling i tjenesteproduksjonen.

Rådmannen er opptatt av å være tydelig på hvordan rapportens funn og konklusjoner skal følges opp, slik at effekten blir best mulig. Rådmannens anledning til å skrive en kommentar i selve revisjonsrapporten gjør det mulig å ramme inn ytterligere de anbefalingene som revisjonen gir, og gi vurdering av når og på hvilken måte de vil bli fulgt opp av administrasjonen. På samme måte som revisjonen selv må bestrebe seg på å være konkret i sine anbefalinger, må også rådmannen benytte denne anledningen til å sette klare rammer og avgrensninger for hvordan anbefalingene følges opp. Konkretiseringsnivået må henge sammen med rådmannens frist for skriftlig tilbakemelding om oppfølging. Dagens standardfrist på 6 måneder, gir et knapt handlingsrom.

Dersom Kontrollutvalget ønsker mer handling enn det rådmannen legger opp til, bør dette reflekteres i at frist for tilbakemelding utvides tilsvarende.

Oppfølging over lengre tid kan være krevende, også fordi sentrale rammefaktorer endres. Dermed risikerer en også at relevansen av revisjonens anbefalinger blir svekket. Rådmannen mener at det er større kraft i å forankre langsiktig oppfølging i planverk og generell styringsdialog med virksomhetsledere, enn å opprettholde egne styringsdialoger knyttet til oppfølging av enkelttema i revisjonsrapporter. Bruk av verktøy som muntlig rapportering til kontrollutvalget eller forenklet etterundersøkelse for utvalgte revisjonstema, kan vise seg å være bedre egnet der hvor Kontrollutvalget ønsker å følge utvikling over tid.

## **Kommentarer til anbefalinger som fremlegges i rapporten**

*Å undersøke nærmere hva som er status for oppfølging av rapporten om Arbeidsgiverrollen.*

Denne revisjonsrapporten er fra 2014 – og det har skjedd mange endringer innen arbeidsgiverpolitikken etter det. I løpet av de siste to årene, er en rekke prosedyrer og styringsdokumenter utarbeidet, som på ulike vis fanger opp de aspektene som påpekes i revisjonsrapporten.

- **Strategi for ledelse og medarbeiderskap** ble vedtatt før sommeren, og det er nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe som skal utarbeide forslag til tiltak og strategier for å oppnå de mål som fremkommer i den vedtatte strategien.
- Det er økt fokus på HMS på overordnet nivå. En har revidert overordnet HMS-system, og HMS-håndboken skal revideres i 2021. Det er satt spesielt fokus på risikovurderinger generelt og spesielt i forbindelse med omstillingsarbeid
- Det gjennomføres vernerunder med både fysisk og psykososial kartlegging i alle deler av organisasjonen
- Det er utarbeidet nye etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte.
- Det er under utarbeidelse reviderte rutiner for varslinger i en partssammensatt arbeidsgruppe, og rutinene legges frem for politisk behandling på nyåret. I etterkant av vedtak vil en ha fokus på dette med varslinger i kommunen for å implementere rutinene på en god måte og gjøre disse kjent for ansatte, ledere, tillitsvalgte og verneombud

Revisjonen påpeker at vi ved overgang til KS sin medarbeiderundersøkelse (10-faktor), ikke lenger har spørsmål som fanger opp tilfeller der ansatte opplever uheldige arbeidssituasjoner. Rådmannen er av den oppfatning at dette fanges vel så godt opp av andre virkemidler for å kartlegge trivsel, trakassering og mobbing: medarbeidersamtaler, psykososiale kartlegginger i forbindelse med vernerunder, økt fokus på avvikskultur og rutiner for varslinger.

10-faktor-undersøkelsen er rettet mot å få frem utviklingsområder i et samlet arbeidsmiljø – bl.a bedre samhandling mellom ansatte og mellom ansatte og leder. De enkelte virksomhetene bruker undersøkelsen aktivt til å lage handlingsplaner for oppfølging av arbeidsmiljøet

*Å følge med på hvordan frafallet i videregående opplæring utvikler seg for Sandneselever*

Rådmannen deler revisjonens bekymring for at Sandnes-elever har en litt lavere gjennomføringsgrad enn snittet for Rogaland, og vil følge denne utviklingen nøye. Sandnes kommune er nå en del av et nasjonalt kompetanseløft knyttet til spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Rådmannen forventer en lavere andel elever med spesialundervisning og bedre kvalitet i tilpasset opplæring for alle elever i Sandnesskolen i årene som kommer.

*Å innarbeide i den administrative rutinen for oppfølging av forvaltningsrevisjoner at det pålegger berørt direktør et oppfølgingsansvar også etter de 6 første månedene i de tilfeller det er behov for langsiktig oppfølging av forvaltningsrevisjoner*

Rådmannen slutter seg til revisjonens merknad på dette punktet, og vil innarbeide denne endringen i den administrative rutinen. Rådmannen vil likevel understreke at det er viktig å unngå for mange revisjonsrapporter som legger opp til langsiktig oppfølging. Slike punkt bør heller adresseres som innspill til endring i kommunens eksisterende styringsdokumenter, og følges opp gjennom muntlige tilbakemeldinger til Kontrollutvalget.

*Bodil Sivertsen*

*Rådmann*

*Kristin Barvik*

*rådgiver*

# 1 INNLEDNING

## 1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

---

Virkninger av gjennomførte forvaltningsrevisjoner må ses på bakgrunn av det lovpålagte formålet som er tillagt forvaltningsrevisjon (jf. § 23-3 i kommuneloven):

«...å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.»

Det betyr at forvaltningsrevisjonsprosjekter (i hvert fall) skal:

- bidra til økt effektivitet og måloppnåelse i kommunen
- sikre at kommunen driver i samsvar med gjeldende regelverk
- bidra til læring og forbedring av kommunens virksomhet

Det lovpålagte ambisjonsnivået for forvaltningsrevisjonen er dermed høyt.

For å omsette høye ambisjoner i praksis, er det flere brikker som må være på plass.

Revisjonsrapportene må være av god kvalitet, og de må bygge på god kommuneforståelse og kjennskap til den del av kommunen som er gjenstand for revisjon.

Gode anbefalinger kan være nøkkelen til å sikre at forvaltningsrevisjonsarbeidet har nytteverdi og bidrar til forbedring i kommunen. Utfordringen er å formulere dem slik at de verken er så vide og selvsagte at de slår inn åpne dører, eller så detaljerte at de fratar rådmannen nødvendig handlingsrom, og i tillegg gjør det vanskelig for revisjonen å følge dem opp kritisk senere.

## 1.2 REVISJONSKRITERIER OG FAGLIG TILNÆRMING

---

Høsten 2019 kom det ny kommunelov og ny forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

I § 5 i ny forskrift fremgår det at «Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir fulgt opp og skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om vedtaket er fulgt opp.»

Revisors mandat i forhold til oppfølging er formelt sett svært begrenset. Verken i kommunelov, forskrift, i ny eller gammel RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon* eller i veileder til RSK 001 er revisor tildelt en rolle i oppfølgingen av utførte forvaltningsrevisjoner.

Revisors rolle er å planlegge og utføre forvaltningsrevisjon etter bestilling, og presentere rapporten for kontrollutvalget. Der revisor har en rolle, er om kontrollutvalget etter vedtak i kommunestyret, ønsker nye undersøkelser eller oppfølgende forvaltningsrevisjon.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vi har både brukt benevnelsen «kommunestyre» (som det heter i Sandnes etter sammenslåingen med Forsand) og «bystyre» utover i rapporten. Det siste har sammenheng med at forvaltningsrevisjonene vi undersøker, er gjennomført før kommunesammenslåingen i 2020.

Når vi skal vurdere oppfølgingen av tidligere forvaltningsrevisjoner, og undersøke om de har hatt tilsktede virkninger, er det behov for revisjonskriterier. Det er utarbeidet revisjonskriterier til problemstillingen «*I hvilken grad er anbefalingene i tidligere forvaltningsrevisjonsprosjekt blitt fulgt opp?*», utledet av kommuneloven, rapportenes anbefalinger, rådmannens kommentarer til rapportene og kommunestyrets vedtak ved behandling av rapportene, jf. beskrivelse i kap. 2.2. De øvrige problemstillingene er av mer beskrivende karakter, og det er ikke utarbeidet egne kriterier.

Omfanget av tiltak, og deres treffsikkerhet i forhold til anbefalingene mv., er avgjørende for hvilke *virksomheter og effekter* forvaltningsrevisjonen fører til. Faglitteraturen har pekt på tre typer virkninger eller effekter som forvaltningsrevisjon kan ha på kommunen:

- *Dommerrollen*, der en forvaltningsrevisjon vurderer om kommunen drives i tråd med gjeldende lover og regler, samt rutiner og systemer som er utviklet i kommunen.
- *Evaluatør-/utrednerrollen* der forvaltningsrevisjonen kartlegger og vurderer administrasjonens resultatoppnåelse sett i lys av politisk vedtatte mål.
- *Rådgiverrollen* der forvaltningsrevisjon bidrar med rådgivning til kommunen slik at den kan bli bedre uten at den i utgangspunktet drives dårlig. Denne rollen skal utøves på en måte som ikke går på bekostning av revisjonens uavhengighet og nøytralitet.

Én og samme rapport kan ha forskjellige virkninger. Et eksempel er forvaltningsrevisjonen av Byggesak. Den kan ha betydning for regeletterlevelse i forhold til lovpålagte frister i byggesaksbehandlingen. Den kan også tenkes å ha virkninger for måloppnåelse i forhold til de mål som ble satt for omorganisering av avdelingen i 2015. Revisjonen kan også gi råd og anbefalinger som kan være et bidrag til avdelingens utviklings- og forbedringsarbeid.

Forenklet kan likevel veien fra forvaltningsrevisjon til virkninger illustreres slik:

*Figur 1: Veien fra forvaltningsrevisjonsprosjekt til virkninger for administrasjonen.*

Revisjonskriterier		Rådmannens oppfølging		Virkninger
Rapportens anbefalinger Rådmannens kommentar Kommunestyrets vedtak	➔	Implementering av tiltak beskrevet i rådmannens oppfølgingsrapport etter 6 måneder og eventuelle tiltak iverksatt etter den tid	➔	Regeletterlevelse Måloppnåelse Læring og forbedring

Som vi skal se, er det imidlertid ikke alltid så lett å isolere hva slags virkninger forvaltningsrevisjonen har fra alle andre faktorer som påvirker endringer og forbedringer i administrasjonen. Ofte kommer en forvaltningsrevisjon på et tidspunkt hvor det foregår utviklings- og omstillingsarbeid. Da oppstår det fort en «*høna-og-egget*» diskusjon: Ville virkningene kommet uansett, eller er det forvaltningsrevisjonen som fører til virkninger?

Den *politiske nytten* av en forvaltningsrevisjonsrapport vil ikke alltid være den samme som den *administrative nytten*. En forvaltningsrevisjon som avdekker kritikkverdige forhold i administrasjonen, kan brukes aktivt av opposisjonspartiene til å stille posisjonspartiene til ansvar. Den administrative nytten kan i større grad ha sammenheng med om rapporten kommer med konstruktive forbedringsforslag, snarere enn å komme med kritikk av måten det jobbes på. Både

folkevalgte og kommuneadministrasjon har imidlertid felles interesse av å gjøre kommunen til en velfungerende organisasjon som mest mulig effektivt dekker innbyggernes behov.

Hovedfokus i denne rapporten er hva administrasjonen har gjort for å følge opp utvalgte forvaltningsrevisjoner, men vi har også undersøkt kommunestyrets interesse for rapportene. Det igjen antas å ha betydning for administrasjonens oppfølging av rapporten.

### 1.3 METODE OG DATAKILDER

---

Bestillingen fra kontrollutvalget er å undersøke status for oppfølgingen av seks utvalgte forvaltningsrevisjonsrapporter. De er valgt ut med bakgrunn i at de ikke er for nye, at de dekker begge de siste planperiodene og at det er god spredning på tjenesteområdene.

De seks forvaltningsrevisjonsprosjektene er:

- Samhandlingsreform (2014)
- Arbeidsgiverrollen – beholde og rekruttere (2014)
- Helsestasjoner og skolehelsetjeneste (2015)
- Jordvern (2016)
- Byggesaker (2017)
- Arbeid mot frafall i Sandnesskolen (2018)

Metodisk opplegg for gjennomgang av de utvalgte rapportene har vært følgende:

- Ta utgangspunkt i anbefalingene i den enkelte rapport.
- Gjennomgå rådmannens kommentar i forhold til oppfølging.
- Gjennomgå kontrollutvalgets og kommunestyrets vedtak i forhold til oppfølging.
- Gjennomgå rapport til kommunestyret om rådmannens oppfølging etter et halvt år.
- Intervjue utvalgte ledere/ansatte som er særlig berørt og har hatt et oppfølgingsansvar.
- Undersøke om det er skriftlig dokumentasjon som sier noe om rapportens virkninger.
- Vurdere hvorvidt det er samsvar eller avvik mellom rapportens innhold og virkninger.

Intervjuer med rådmann, kommunaldirektører og fagledere/ rådgivere har fokusert på hvordan forvaltningsrevisjoner følges opp, hva som skjer etter av rådmannen har avgitt statusrapport på oppfølgingen etter et halvår, hva som påvirker forvaltningsrevisjonens påvirkningskraft og virkning, og hva som kan bedre gjennomslagskraften.

Ved å intervjuer gruppelederne og ordfører har vi undersøkt hva slags oppmerksomhet det er om forvaltningsrevisjon på politisk nivå og hvor stor oppmerksomhet det er blant de folkevalgte om oppfølging av de rapporter som vedtas av kommunestyret.

Totalt er det gjennomført 25 intervjuer.

Oppfølging av forvaltningsrevisjoner har vært drøftet med andre revisjonsdistrikter. Først på en felles fagsamling med Agder kommunerevisjon IKS 19.-20. august 2020 og så på en fagsamling for forvaltningsrevisorene i samarbeidsenhetene Romerike, Bærum og Agder 24.-25. september 2020. Disse samlingene har gitt innsikt i hvordan oppfølging håndteres disse stedene.

## 2 FAKTA OG VURDERINGER

### 2.1 LOVVERK OG RUTINER

---

Vi har organisert dette kapitlet på følgende måte: Først gjennomgås lovverket i forhold til ansvar for oppfølging av gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Deretter undersøker vi prosessen i forbindelse med oppfølgingen av gjennomførte forvaltningsrevisjoner, der vi sammenlikner oppfølgingen i Sandnes med praksis i revisjonsenhetene i Romerike, Agder og Bærum.

#### 2.1.1 LOVPÅLAGTE KRAV OM OPPFØLGING

Lovverket er viktige revisjonskriterier for å vurdere oppfølgingen av forvaltningsrevisjoner.

Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til gjennomførte forvaltningsrevisjoner, følges opp (forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5). Kontrollutvalgets ansvar for oppfølging er både rettet mot administrasjonen og andre folkevalgte organ.

Kontrollutvalget skal også avgi rapport til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader til forvaltningsrevisjonsrapporter er blitt fulgt opp (forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 4). I tillegg skal det rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Dette kan gjøres i kontrollutvalgets årsmelding eller ved å orientere kommunestyret om rådmannens oppfølging (jf. kap. 11 i kontrollutvalgsboken).

Rådmannens og administrasjonens ansvar for oppfølging av politiske vedtak er forankret i kommuneloven. Av § 13-1 i kommuneloven framgår det at «*Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold.*»

Rådmannens oppfølgingsansvar må ses i lys av den politiske og administrative behandlingen av rapportene. Rådmannen kan i sin kommentar vurdere om alle eller bare noen av anbefalingene vil bli fulgt opp. Et eksempel er «*byggesak-rapporten*» fra 2017 der revisor hadde fire anbefalinger, men der rådmannen skrev at én av anbefalingene ikke ville bli fulgt opp som foreslått. Det har rådmannen frihet til å gjøre – så fremt kontrollutvalget godtar rådmannens begrunnelse.

Når kontrollutvalget behandler rapporten, kan det komme tillegg til anbefalingene fra revisor, som er viktige i vurderingen av hvilke virkninger rapporten har ført til. Et eksempel er rapporten om «*Helsestasjon/helsestasjonstjenester*» i 2015 der kontrollutvalget i sin innstilling til kommunestyret, la til to anbefalinger utover de som revisor hadde foreslått i rapporten. Disse ble vedtatt av kommunestyret, og må følgelig inngå som revisjonskriterier.

De forhold som skal kartlegges og vurderes er *tiltak og handlinger* beskrevet av rådmannen i kommentaren til rapporten og i rådmannens oppfølgingsnotat etter normalt 6 måneder. Her kan som nevnt inngå tiltak på både kort sikt (i løpet av 6 måneder) og tiltak som ligger frem i tid.

For at forvaltningsrevisjonsrapportene skal gi læringseffekt, er det sentralt at kontrollutvalget og revisor legger til rette for en konstruktiv dialog og god samhandling med administrasjonen. I oppfølgingen av forvaltningsrevisjoner er det derfor viktig å legge vekt på mulighetene for forbedring og utvikling. Dette kan bidra til bedre måloppnåelse og økt kvalitet på tjenestene.

Sekretariatet utarbeider saksframlegg ved behandling av forvaltningsrevisjonsrapporter i kontrollutvalget. Saksframstillingens form og forslag til vedtak kan variere i detaljeringsgrad. Det varierer også i hvilken grad sekretariatet legger inn egne vurderinger av rapportenes innhold og kvalitet i saksframstillingen, og hvordan forslag til vedtak formuleres. Rapporten er revisors arbeid, men sekretariatet kan gjøre sine vurderinger i saksframstillingen.

Kontrollutvalgets vedtak ved behandling av rapporten vil i de fleste tilfeller være identisk med innstillingen til vedtak i kommunestyret. Kontrollutvalgets vedtak er ofte basert på revisors anbefalinger i rapporten. Det er viktig at forvaltningsrevisjonsrapporter fortløpende viderefremmes til kommunestyret for å forankre rapportene og synliggjøre rapportene.

## 2.1.2 PROSESSEN VED OPPFØLGING AV FORVALTNINGSREVISJON

Kontrollutvalgsboka (s.78) beskriver to måter som oppfølging kan foregå på:

- Ved at kommuneadministrasjonen møter i kontrollutvalget og orienterer.
- Ved at revisjonen bes om å gjennomføre en oppfølgende forvaltningsrevisjon.

Mye av ansvaret er dermed lagt på kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatene om selv å finne fram til hensiktsmessige måter å følge opp forvaltningsrevisjonene på.

Kontrollutvalget i Sandnes har i samarbeid med kontrollutvalgssekretariatet i Rogaland, ansvaret for å følge opp gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Som figuren nedenfor viser, er det klare skiller mellom bestilling av forvaltningsrevisjoner (kontrollutvalget), planlegging og gjennomføring av forvaltningsrevisjoner (revisor) og ansvaret for oppfølging (kontrollutvalget).

Figur 2: Formelt ansvar for ulike faser av en forvaltningsrevisjon.

Bestilling av forvaltningsrevisjon		Planlegging og gjennomføring		Oppfølging
Kontrollutvalget	➔	Revisor	➔	Kontrollutvalget i samarbeid med kontrollutvalgssekretariatet

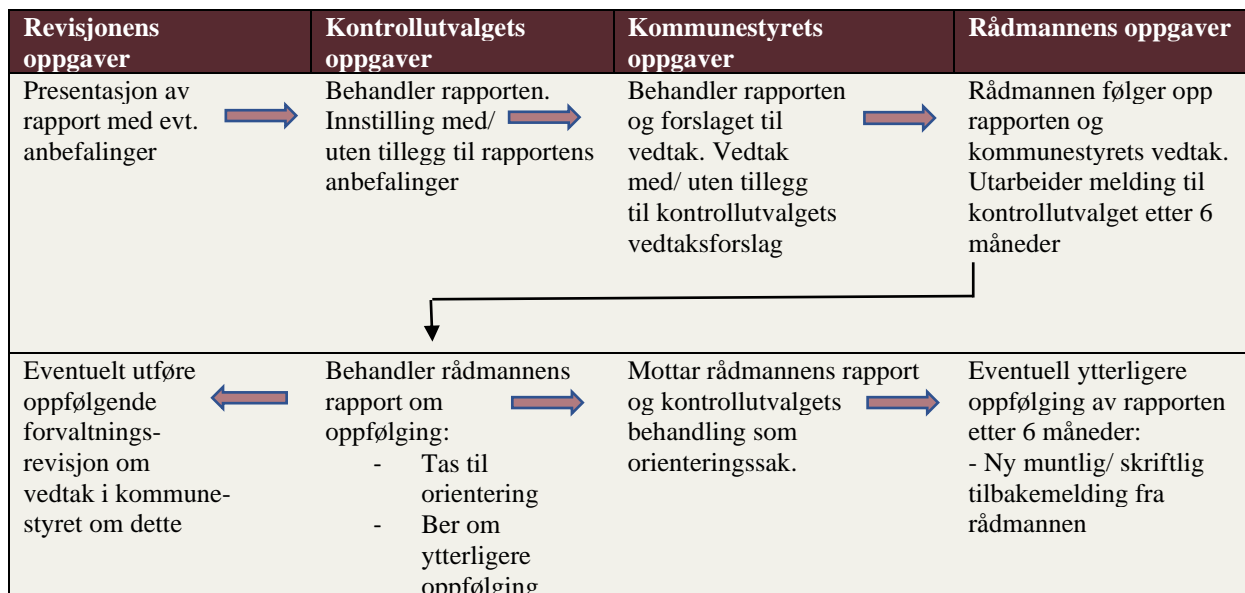
**Kontrollutvalgssekretariatet** har en viktig saksforberedende og samordnende rolle i forhold til oppfølging. Sekretariatet utarbeider saksframlegg til kontrollutvalget når det foreligger en ny forvaltningsrevisjon og utarbeider forslag til vedtak for avgjørelse i kontrollutvalget. Innholdet i vedtaksforslaget varierer noe fra sak til sak. I noen tilfeller kan sekretariatet – i samråd med kontrollutvalget – foreslå tilleggsanbefalinger til revisors anbefalinger. Det kan også avtales at rådmannen skal følge opp rapporten på et senere tidspunkt enn regelen om 6 måneders frist.

Sekretariatet får videre tilsendt skriftlig oppfølgingsnotat fra rådmannen. I saksframlegget til kontrollutvalget vurderes det hvorvidt rådmannens oppfølging anses tilfredsstillende, eller om det er behov for ytterligere oppfølging. I forslaget til vedtak i kontrollutvalget vil slike forhold bli synliggjort. Gjør kommunestyret vedtak om å gjennomføre oppfølgende forvaltningsrevisjon, er det sekretariatet som holder oversikt over på hvilke områder slik oppfølging skal gjøres.



Nedenfor har vi beskrevet hvilke roller revisor, kontrollutvalg, rådmann og kommunestyre har i prosessen etter at en ny forvaltningsrevisjon er ferdigstilt.

Figur 3: *Prosess i forbindelse med oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporter.*



Når rapporten er ferdigstilt fra revisors side, er videre oppfølging av rapporten lagt til kontrollutvalget i samarbeid med kontrollutvalgssekretariatet. Kontrollutvalget behandler den mottatte rapporten og lager innstilling til vedtak. Kommunestyret behandler innstillingen fra kontrollutvalget som ordinær utvalgssak på første aktuelle kommunestyremøte.

Vedtar kommunestyret kontrollutvalgets innstilling, vil normalt rådmannen ha 6 måneder på seg til å følge opp rapporten. I kommentaren til selve rapporten vil rådmannen ha vurdert hvilke anbefalinger som vil bli fulgt opp, og eventuelt hvilke som ikke vil bli fulgt opp.

Oppfølgingen i administrasjonen avhenger blant annet av hvilke rutiner som er etablert. Sandnes har utarbeidet en formell rutine for oppfølging av forvaltningsrevisjoner. Den skal sikre klarhet med henhold til *hvem-gjør-hva* i forhold til oppfølging etter vedtak i kommunestyret.

Rådmannens skriftlige rapport til kontrollutvalget etter et halvår, tas enten til orientering uten ny oppfølging, eller så kan kontrollutvalget gå inn for ytterligere oppfølging. Det kan skje ved hjelp av en oppfølgende forvaltningsrevisjon på et senere tidspunkt eller at kontrollutvalget ber om ny oppfølging fra rådmannens side. I to av de forvaltningsrevisjonene vi har gjennomgått, foreligger det vedtak om oppfølgende forvaltningsrevisjoner, henholdsvis jordvern og byggesak. I jordvern-saken ble det i tillegg bedt om en ytterligere rapport fra rådmannen om oppfølgingen.

### 2.1.3 SAMMENLIGNING MED ANDRE REVISJONSENHETER

Vi har sammenlignet prosessen for å følge opp forvaltningsrevisjoner i Sandnes med rutiner og praksis i henholdsvis Romerike Revisjon IKS, Agder Kommunerevisjon IKS og Bærum forvaltningsrevisjon (Romerike kontrollutvalgssekretariat IKS), jf. tabellen nedenfor.

Tabell 1: Rutiner og praksis i ulike revisjonsenheter for oppfølging av forvaltningsrevisjoner.<sup>2</sup>

	Rogaland Revisjon	Romerike Revisjon	Agder Kommunerevisjon	Bærum forvaltningsrevisjon
<b>Kontrollutvalget</b>	Innstiller til kommunestyret om behandling av FR-rapporter. Oppfølging etter 6 måneder går til kommunestyret som orienteringssak.	Innstiller til kommunestyret om behandling og evt. også i sak om rådmannens oppfølging av FR-rapporter.	Innstiller til kommunestyret om behandling av FR-rapport. Oppfølging rådmann tas ofte til foreløpig orientering i kontrollutvalget.	Innstiller til kommunestyret om behandling av FR-rapporter. Får årlig rapport om status for oppfølgingen av FR-rapporter fra revisor.
<b>Kontrollutvalgssekretariatet</b>	Saksforberedelse kontrollutvalget og oppfølging av vedtak i kontrollutvalget og kommunestyret.	Saksforberedelse kontrollutvalget og oppfølging av vedtak i kontrollutvalget og kommunestyret.	Saksforberedelse kontrollutvalget og oppfølging vedtak i kontrollutvalget og kommunestyret.	Saksforberedelse kontrollutvalget. Oppfølging i praksis delegert revisor.
<b>Revisor</b>	FR-revisor presenterer rapport. Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor deltar i KU-møte om oppfølging. FR-revisor utfører evt. oppfølgende FR.	Presenterer rapport. For øvrig begrenset rolle ift. oppfølging. Utfører nå oftere oppfølgende FR og forenklet oppfølging (brev/møte) av utvalgte FR-rapporter.	Presenterer rapport. FR-revisor gjennomgår rådmannens tilbakemelding og deltar i KU-møte om oppfølging av rapporten. Utfører evt. oppfølgende FR.	Har register med oversikt over anbefalinger og framdrift basert på høringsinnspill til rapporten fra rådmannen. Revisor kontrollerer rådmannens oppfølging innen frist. Årlig rapport til KU om status for oppfølging.
<b>Rådmannen</b>	Oppfølgingsnotat etter ca. 6 måneder. Ny tilbakemelding om KU ikke er fornøyd. Kan bli bedt om å gi muntlig orientering ol. på senere tidspunkt.	Muntlig og i noen tilfeller skriftlig tilbakemelding i KU. Ikke faste frister for når evt. tilbakemelding skal foreligge.	Oppfølgingsnotat etter ca. 6 måneder. Ny tilbakemelding om KU ikke er fornøyd, eller tiltak ligger frem i tid. Kan bli bedt om å gi muntlig orientering.	Gir høringsinnspill til FR-rapport med oppfølgings tiltak og framdriftsplan. Ny tilbakemelding til revisor om uklar framdriftsplan. Skriftlig tilbakemelding på tiltak som er utført/ ikke utført innen frist.
<b>Kommunestyret</b>	Behandler FR-rapporter. Får oppfølging av rapporten som orienteringssak. Kan vedta oppfølgende forvaltningsrevisjon.	Behandler FR-rapporter. Ikke fast rutine på at oppfølging av rapporten sendes kommunestyret.	Behandler FR-rapporter. Ikke fast rutine at oppfølging av rapporten sendes kommunestyret. Sendes kun hvis kommunestyret selv har vedtak om at de ønsker rådmannens tilbakemelding.	Behandler FR-rapporter. De har noen ganger bedt revisjonen rapportere tilbake til kommunestyret om kommunedirektørens oppfølging av en bestemt sak/rapport.

Det er likheter og forskjeller mellom enhetene, og de kan kort oppsummeres slik:

- Alle **kontrollutvalgene** innstiller til kommunestyret etter først å ha behandlet revisjonsrapportene, men kun Rogaland har en fast rutine på at kontrollutvalgets vurdering av rådmannens oppfølging går som orienteringssak til kommunestyret.

<sup>2</sup> Det er brukt følgende forkortelser i tabellen: KU = kontrollutvalget, FR-rapport = forvaltningsrevisjonsrapport, FR-revisor = forvaltningsrevisor. Innholdet er kvalitetssikret av berørte revisjonsenheter.

- I alle revisjonsenhetene er det **kontrollutvalgssekretariatet** som tar seg av saksforberedelse til kontrollutvalget og oppfølging av vedtak i kommunestyret. I Bærum er det praktiske arbeidet med oppfølging av anbefalingene lagt til revisor.
- **Revisors** ansvar for oppfølging av revisjonsrapportene er begrenset, og aller mest i Rogaland. Romerike gjennomfører forenklede etterundersøkelser eller oppfølgende forvaltningsrevisjoner i økende grad. I Bærum følger revisor opp anbefalinger og rådmannens tilbakemelding etter frister fastsatt i framdriftsplan. I Agder deltar forvaltningsrevisor i kontrollutvalgsmøter der rådmannens oppfølging behandles, samt i kommunestyremøter der FR-rapporten behandles. I Rogaland deltar oppdragsansvarlig regnskapsrevisor i kontrollutvalgsmøter der rådmannens oppfølging behandles. Regnskapsrevisor kan ha konferert med forvaltningsrevisor på forhånd.
- På hvilken måte **rådmannen** følger opp forvaltningsrevisjonsrapporter varierer mye. I Rogaland og Agder skal rådmannen normalt melde tilbake skriftlig etter 6 måneder.<sup>3</sup> I Romerike og Bærum er det ikke en fast frist. I Romerike er eventuell tilbakemelding fra rådmannen som regel muntlig i kontrollutvalget, men skriftlig tilbakemelding kan også forekomme. I Bærum følger rådmannen fastsatte frister for oppfølgingen.
- **Kommunestyrene** i Rogaland behandler forvaltningsrevisjonsrapporter og får rådmannens oppfølging som orienteringssak. I de øvrige revisjonsenhetene er det ikke fast rutine for å sende rådmannens oppfølging som orienteringssak til kommunestyret.<sup>4</sup> Som vi så, pålegger forskriften kontrollutvalget å informere kommunestyret om hvordan forvaltningsrevisjoner er fulgt opp, og om oppfølgingen anses tilfredsstillende.

## 2.2 I HVILKEN GRAD ER ANBEFALINGENE I TIDLIGERE FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKTER BLITT FULGT OPP?

---

I dette delkapitlet har vi undersøkt oppfølgingen og virkningene av de 6 utvalgte forvaltningsrevisjonsrapportene i denne rekkefølgen (eldste først):

- Samhandlingsreform (2014)
- Arbeidsgiverrollen – beholde og rekruttere (2014)
- Helsestasjoner og skolehelsetjeneste (2015)
- Jordvern (2016)
- Byggesaker (2017)
- Arbeid mot frafall i Sandnesskolen (2018)

---

<sup>3</sup> Går vi bredere ut enn de revisjonsenhetene vi her har sammenlignet, finner vi eksempler på at det opereres med 1 års frist for rådmannens oppfølging, blant annet er dette regelen i Rakkestad kommune.

<sup>4</sup> Spørsmålet er hva som kan anses for tilstrekkelig for å ivareta § 5 i forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Der fremgår det at kontrollutvalget skal avgi rapport til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader til forvaltningsrevisjonsrapporter er blitt fulgt opp. I Rogaland ivaretas dette ved at kontrollutvalgets vurdering av rådmannens oppfølging går som orienteringssak til kommunestyret. Oppfølging kan imidlertid også inngå som tema i kontrollutvalgets årsrapport til kommunestyret.

Innholdet i kommunestyrevedtakene i forbindelse med behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapportene, kan ha ulikt detaljeringsnivå. De vedtak som er truffet i forbindelse med de seks utvalgte revisjonsrapportene har i hovedsak vært kortfattede og generelle, jf. tabellen nedenfor.

Tabell 2: Elementer som inngår i kommunestyrets vedtak av forvaltningsrevisjonsrapportene.

Del av vedtak i kommunestyret	Antall rapporter
Rapporten tas til orientering	3
Oversendes rådmannen til oppfølging av rapportens konklusjon og anbefalinger	2
Oversendes rådmannen som bes om å ta stilling til oppfølging av rapportens konklusjoner og anbefalinger	1

Ser vi på de fire nyeste revisjonsrapportene som har vært behandlet av KU i Sandnes, har deler av vedtaket bestått i at kommunestyret tar rapporten til orientering og at rapporten oversendes rådmannen, som bes om å ta ytterligere stilling til rapportens konklusjoner og anbefalinger.<sup>5</sup>

Kontrollutvalgets forslag til vedtak i Stavanger, har ofte en større detaljeringsgrad enn vedtakene i Sandnes.<sup>6</sup> I tillegg til å foreslå at kommunestyret tar rapporten til orientering, bes kommunedirektøren ofte om å følge opp konkrete vedtakspunkter. Vedtakspunktene kan bestå av revisors anbefalinger, eventuelt supplert med forslag til tiltak som kontrollutvalget selv foreslår. Det betyr at kommunestyret i Stavanger i mange saker får til behandling forslag til vedtak som er mer konkrete og detaljerte enn det kommunestyret normalt får fra KU i Sandnes.

Med utgangspunkt i kapittel 2.1.1 har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

#### Revisjonskriterier:

- Rådmannen skal ha fulgt opp vedtaket i kommunestyret.
- Rådmannen skal ha rapportert tilbake om oppfølging til kontrollutvalget.
- Rådmannen har fulgt opp anbefalingene eller begrunnet hvorfor de ikke er fulgt opp.

---

<sup>5</sup> De fire siste forvaltningsrevisjonene i Sandnes var høsten 2020: Risiko og forebygging av korrupsjon i plan og byggesaker, informasjonssikkerhet, kvalitet i eldreomsorgen og tidlig innsats.

<sup>6</sup> Et eksempel er vedtaket i forbindelse med behandling av rapporten om Kvalitet i eldreomsorgen – Leve Hele Livet, <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/STAVANGER/Meetings/Details/1155325?agendaItemId=221460> og vedtaket i forbindelse med rapporten om "Vedlikeholdsetterslep kommunale bygg" <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/STAVANGER/Meetings/Details/976362?agendaItemId=219145>

## 2.2.1 SAMHANDLINGSREFORMEN

Rogaland Revisjon gjennomførte høsten 2013 og begynnelsen av 2014 en forvaltningsrevisjon om samhandlingsreformen. Formålet med revisjonen var å vurdere utslagene av samhandlingsreformens økonomiske insentiver, både for kommunen og brukerne.

Vi har nedenfor laget en tidslinje over datoer for behandling av rapporten og vedtak i kontrollutvalget, i bystyret/ kommunestyret og behandling i fagutvalg.

Tabell 3: Tidslinje for behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten om samhandlingsreformen.

Dato	Utvalg	Vedtak
21.03.14	Rapporten behandlet i kontrollutvalget	Innstilling til vedtak: «Bystyret i Sandnes tar den framlagte forvaltningsrevisjonsrapporten "Samhandlingsreformen" til etterretning.  Rapporten oversendes rådmannen som bes om å ta ytterligere stilling til rapportens konklusjoner og anbefalinger.  Bystyret får tilbakemelding via kontrollutvalget om hvordan rådmannen har fulgt opp bystyrets vedtak ca. 9 måneder etter bystyrets vedtak.»
29.04.14	Rapporten behandlet som utvalgssak i bystyret	Enstemmig vedtak om at: «Bystyret i Sandnes tar den framlagte forvaltningsrevisjonsrapporten "Samhandlingsreformen" til etterretning.  Rapporten oversendes rådmannen som bes om å ta ytterligere stilling til rapportens konklusjoner og anbefalinger.  Bystyret får tilbakemelding via kontrollutvalget om hvordan rådmannen har fulgt opp bystyrets vedtak ca. 9 måneder etter bystyrets vedtak.»
7.05.14	Orienteringssak i Utvalg for helse- og sosialtjenester	Tatt til orientering
13.03.15	Rådmannens oppfølging behandlet i KU	«Kontrollutvalget i Sandnes tar rådmannens tilbakemelding om oppfølging av rapporten «Samhandlingsreformen» til orientering. Melding om oppfølging sendes bystyret til orientering»
28.04.15	Orienteringssak til bystyret	Tatt til orientering

Rådmannen ga sitt svar om oppfølging den 27. januar 2015, det vil si om lag 9 måneder etter vedtak i bystyret. Rådmannen hadde dermed i denne saken 9 måneder på seg til å følge opp rapportens anbefalinger og det høringssvaret rådmannen ga i rapporten. Vi merker oss at rapporten etter bystyrets behandling, ble sendt som orienteringssak til utvalg for helse- og sosialtjenester. Til slutt ble rådmannens oppfølging etter 9 måneder tatt til orientering av bystyret.

Enkelte av de gruppelederne vi har snakket med, peker på at flere av forvaltningsrevisjonsrapportene bør gå som orienteringssaker til de fagutvalg som har ansvar for det temaet som rapporten tar for seg. Deres begrunnelse er at det dreier seg om fagrapporter, og at innholdet bør være kjent for det fagutvalg som rapporten er mest relevant for.

Et neste spørsmål er hvordan rådmannen har kommentert og fulgt opp anbefalingene i rapporten. Tabellen nedenfor viser anbefalingene i rapporten, hvordan rådmannen har kommentert anbefalingene i sitt hørings svar og på hvilken måte rådmannen har fulgt opp etter 9 måneder.

Tabell 4: Anbefalinger og rådmannens høringsinnspill og oppfølgingsnotat.

Anbefalinger	Utdrag fra rådmannens kommentar til rapporten	Utdrag fra rådmannens oppfølging
Vi anbefaler Sandnes kommune å vurdere institusjonskapasiteten. Kommunen bør vurdere alternativer for å øke sirkulasjonen i korttidsplassene	«Det er på igangsatt tiltak i tråd med anbefalingene til revisjonen på flere områder. Det planlegges flere institusjonsplasser, bl.a. skal et tilbygg på Riska bo- og aktivitetssenter med 29 nye sykehjemsplasser stå ferdig i slutten av 2015 og 61 sykehjemsplasser skal stå ferdig i 2016.»	Sandnes helsesenter åpnet i månedsskiftet nov./des. 2014, og de fleste korttidsplasser ble samlet der, samtidig som avdelingen i Stavanger og Riskatun ble nedlagt. Antall plasser økte med 5.  I årene framover vil sykehjems-plassene ved Riska bo- og aktivitetssenter øke med 29, og Rundeskogen bo- og aktivitetssenter vil øke med 61 plasser.  Det er lagt frem en ny omsorgsplan godkjent av bystyret 16.12.2014.
Vi anbefaler kommunen å følge nøye med på situasjonen til de som bor hjemme i perioder med høyt press på overgangs- og korttidsplassene.	«Rådmannen vil følge nøye med utviklingen innen både hjemmetjenestene og søkerlister til opphold i tiden framover. Dette vil være en del av oppfølgingsarbeidet i forbindelse med de reduksjonene som er vedtatt for omsorgstjenestene i årene framover.»	Sykehjemsplasser blir tildelt av et sentralt tildelingskontor. De har en samlet oversikt over behovene både fra pasienter som ligger på sykehuset og for hjemmeboende. Det er brukerens behov og situasjon som er utslagsgivende for tildeling og ikke hvor vedkommende oppholder seg.
Vi anbefaler kommunen å følge nøye med på pågangen på overgangs- og korttidsplassene slik at dimensjoneringen av tilbudet står i forhold til behovet.	Ikke kommentert direkte, men rådmannen kommenterer at «Når Sandnes helsesenter er ferdig rehabilitert i august 2014 skal alle plassene brukes til ulike korttidsopphold med sterkt fokus på rehabilitering og at tjenestene skal tilpasses slik at pasienten skal kunne bo i eget hjem. Senteret vil også være base for Frisklivssentralen og hverdagsrehabilitering.	Sandnes kommune er i gang med et samarbeidsprosjekt med Stavanger kommune og Helse Stavanger om rutiner, avtaler og tjenestetilbud knyttet til mottak av utskrivningsklare pasienter.

### *Sammenheng mellom anbefalinger og rådmannens oppfølging*

Anbefalingene ble begrunnet i at sirkulasjonen i korttidsplassene var liten på grunn av at mange av disse var blokkert av pasienter med vedtak om langtidsplass eller plass i bofellesskap. Den reelle andelen korttidsplasser ble i rapporten anslått til ca. 30 prosent av alle korttidsplassene.

De plassene som det fortsatt var sirkulasjon i, ble i stor grad forbeholdt utskrivningsklare pasienter fra sykehuset for på den måten å unngå fristoverskridelse og betaling for pasientene. I 2014 betalte imidlertid kommunen 4 mill. kr. for utskrivningsklare pasienter, blant annet som følge av stor økning i utskrivningsklare pasienter. Nesten 60 prosent av de utskrivningsklare pasientene ble sendt direkte til hjemmet på grunn av begrenset tilgang på ledige korttidsplasser.

Knapphet på ledige korttidsplasser gjorde det også vanskelig for hjemmeboende pasienter å få plass i en korttidsplass, for eksempel et avlastningsopphold. Rapporten viser til at andelen som kom fra hjemmet og fikk korttidsplass, sank fra 44 prosent i 2011 til 14 prosent i 2013.

Med sterk økning i antall utskrivningsklare pasienter, ble behovet for korttidsplasser anslått å være høyere enn den reelle tilgangen på denne typen plasser. Konsekvensen var at en fallende og lav andel som mottok korttidsplass fra hjemmet. Rådmannen ble derfor bedt om å følge nøye med på hjemmeboende pasienter i perioder med stort press på disse plassene.

### *Rådmannens hørings svar*

Rådmannen kommenterer i sitt hørings svar ikke de tre anbefalingene hver for seg, men gir en samlet presentasjon av tiltak som kan bidra til å få opp sirkulasjonen i korttidssengene. Det blir pekt på at «...revisjonens anbefalinger er gode og relevante for den videre utviklingen av kommunens omsorgstjeneste.» Det blir pekt på tiltak for å øke antallet sykehjemsplasser, og at alle plassene på Sandnes helsesenter skal brukes til ulike korttidsopphold med sterkt fokus på rehabilitering og at tjenestene skal tilpasses slik at pasienten kan bo hjemme. Rådmannen understreker videre at forebyggende tiltak krever arbeid over lang tid. Rådmannen vil også følge nøye med på søkerlister til opphold på institusjon i tiden fremover.

### *Rådmannens oppfølging etter 9 måneder*

I rådmannens tilbakemelding om hvordan forvaltningsrapporten er fulgt opp etter 9 måneder, viser rådmannen til noen tiltak som allerede er gjort (åpnet Sandnes helsesenter med de fleste korttidsplassene samlet der, mens andre korttidsavdelinger er nedlagt). Omorganiseringen medførte økning i netto antall korttidsplasser på 5. Tett kopling til hverdagsrehabilitering blir trukket fram som et tiltak som kan gjøre flere pasienter i stand til å bo hjemme.

Noen tiltak ble altså implementert i løpet av de 9 månedene for å følge opp de tre anbefalingene på kort sikt. Flere tiltak pekte imidlertid inn i fremtiden, det vil si de skulle iverksettes på lang sikt. Det gjelder *samarbeidsprosjektet* med Stavanger kommune og Helse Stavanger om mottak

av utskrivningsklare pasienter.<sup>7</sup> Og det gjelder *økningen i antall sykehjemsplasser*. Det samme gjelder *forebyggende og rehabiliterende tiltak*, som ses som en langsiktig satsing.

Et neste spørsmål er derfor om vi kan se noen langsiktige virkninger som er i tråd med det rådmannen uttalte i sin oppfølging 9 måneder etterpå. Nedenfor har vi brukt intervjuer og statistikk for å finne ut hva som har skjedd etterpå på de områdene rapporten tar opp.

### Ser vi langsiktige virkninger av forvaltningsrevisjonen?

Et hovedspørsmål er om det er blitt bedre sirkulasjon i korttidssengene i Sandnes. Det kan vi undersøke ved å se på hvor langt et korttidsopphold i gjennomsnitt er i Sandnes. Vi har også innhentet tall for å finne prosentandel med korttidsseng som venter på langtidsplass ol.

Dernest har vi sjekket utviklingen i antall langtids sykehjemsplasser. Blir det flere langtids plasser kan flere av de som eventuelt måtte oppta korttidsplassene, få en langtidsplass.

For det tredje har vi undersøkt satsingen på forebyggende og rehabiliterende tiltak på lavere trinn i omsorgstrappa til Sandnes kommune. En forvaltningsrevisjon i 2019 så spesielt på dette, og vi har tatt en ny sjekk av denne for å se om det er funn her som kan spores tilbake i tid.<sup>8</sup> Som vi så av rådmannens hørings svar og oppfølgingen av forvaltningsrevisjonen i 2014, var nettopp sterkere satsing på hverdagsrehabilitering og helsefremmende tiltak trukket fram som tiltak.

Til sist har vi undersøkt om det har blitt en jevnere fordeling mellom hjemmeboende og utskrevne pasienter fra sykehuset, som tildeles korttidsplass. Som vi så av rådmannens oppfølgings svar, skulle det gjennomføres et prosjekt om utskrivingsrutinene fra sykehuset.

Intervjuene er brukt til å spørre om det er noen sammenheng mellom forvaltningsrevisjonen i 2014 og de utviklingstrekkene som vi siden har sett på de fire områdene beskrevet over.

### *Er sirkulasjonen i korttidssengene blitt bedre?*

Tall fra kostra (SSB) viser at gjennomsnittlig opphold i korttidsseng er høyere i Sandnes enn i mange av de andre større bykommunene i Norge, jf. figur.

Figuren viser at et gjennomsnittlig korttidsopphold i Sandnes var på 27,9 døgn i 2019, mens gjennomsnittet for de øvrige større bykommunene var på 20 døgn. I prosent utgjør forskjellen i underkant av 40 prosent. Tromsø lå høyere enn Sandnes i 2019, mens Bærum hadde høyest sirkulasjon med et gjennomsnitt på 14,5 døgn.<sup>9</sup>

---

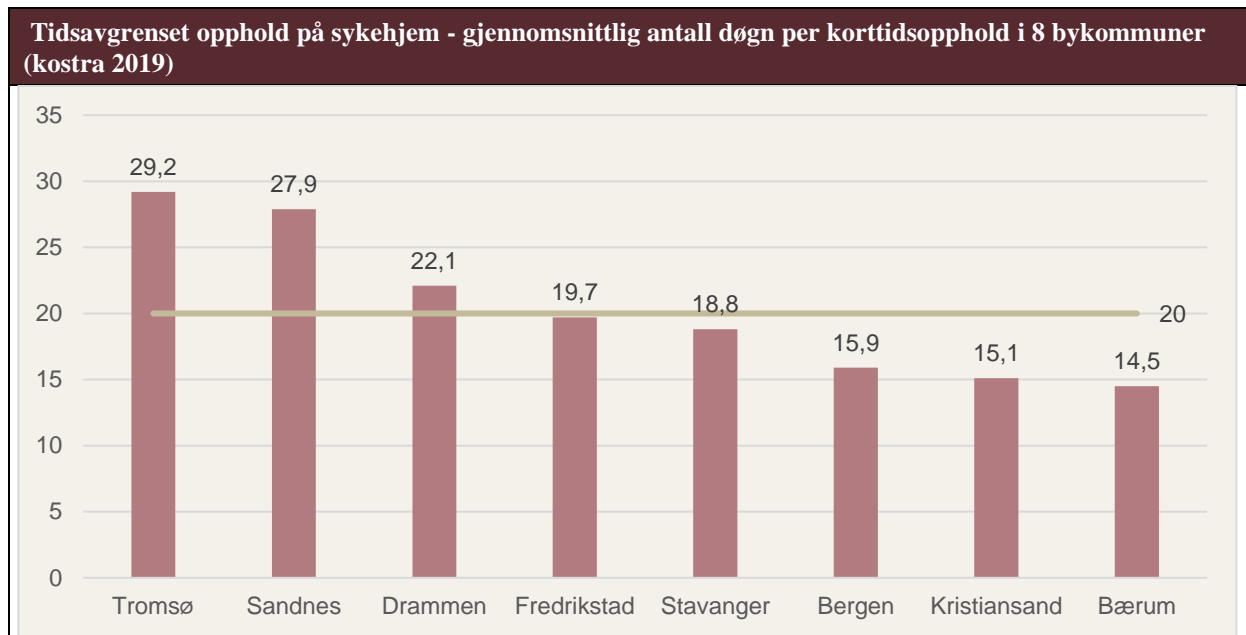
<sup>7</sup> Dette samarbeidsprosjektet ble sluttført i 2016 og rapport forelå 7.04.2016 <https://helse-stavanger.no/seksjon/Samhandling/Documents/Praksiskonsulent/Prosjektrapport%20PKO%202015%20-2016.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.rogaland-revisjon.no/rapporter/sandnes-kommune/kvalitet-i-eldreomsorgen-i-sandnes>

<sup>9</sup> Trondheim er ikke tatt med da kostra mangler tall for flere år. Oslo er også utelatt da det er en betydelig størrelsesforskjell mellom Oslo og Sandnes. Tallene i kostra viser at Oslo har høy sirkulasjon i korttidsplassene. I 2015 var gjennomsnittlig antall døgn per opphold 14,9, i 2016 15,0, i 2017 15,9, i 2018 15,1 og i 2019 14,4. Dette er halvparten av den gjennomsnittlige liggetiden i korttidssengene i Sandnes.

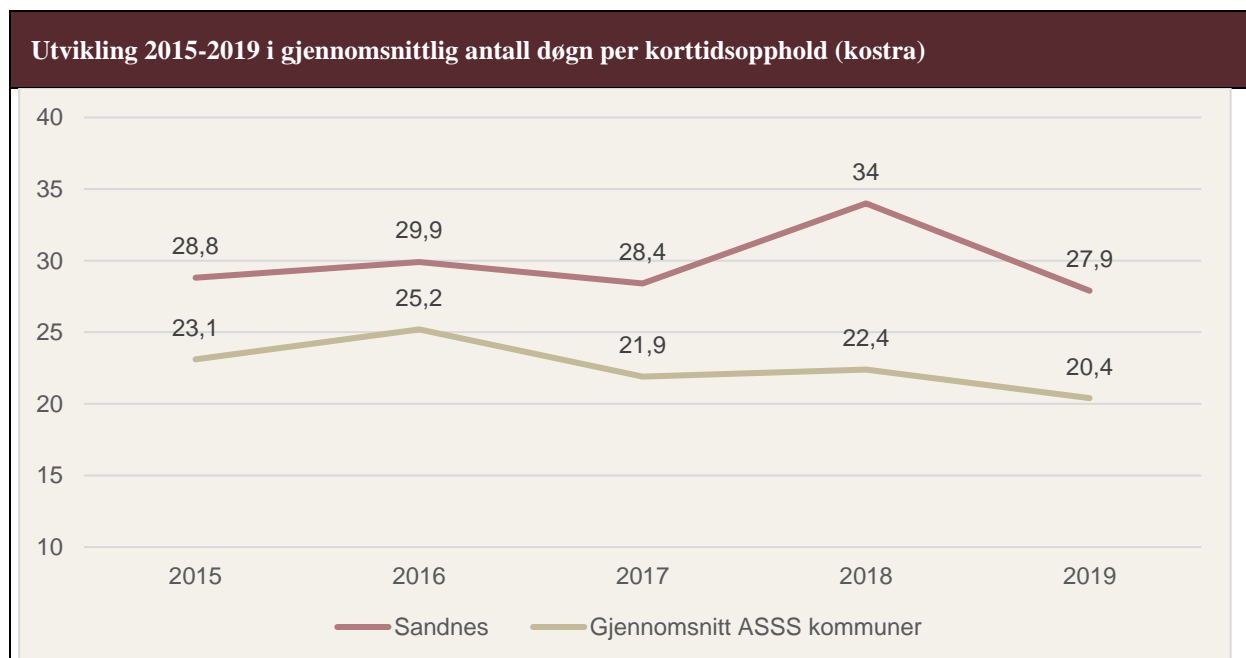


Figur 4: Tidsavgrenset opphold på sykehjem



Et neste spørsmål er om sirkulasjonen i korttidssengene har endret seg etter 2014, da rapporten om samhandlingsreformen forelå. Figuren nedenfor viser høy grad av stabilitet i gjennomsnittlig antall døgn per korttidsopphold i Sandnes, med unntak av en topp i 2018. Etter det har oppholdstiden gått noe ned. Sandnes har i perioden 2015-2019 hatt en høyere gjennomsnittlig oppholdstid i korttidssengene enn gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommunene.

Figur 5: Utvikling 2015-2019 i gjennomsnittlig antall døgn per korttidsopphold.



Et neste spørsmål er om relativt lange korttidsopphold i Sandnes har sammenheng med blokkeringer. Forvaltningsrevisjonsrapporten om samhandlingsreformen viste at et betydelig antall korttidssenger i 2014 var blokkert av pasienter som ventet på langtidsplass eller plass i bokollektiv med heldøgns pleie. Tabellen nedenfor viser tall for én dag i 2014 og i 2020.

<b>Tabell 5 – Tilgjengelige korttidsplasser i Sandnes kommune.</b>				
	<b>Plasser</b>	<b>Blokkeringer</b>	<b>Antall tilgjengelige</b>	<b>Andel tilgjengelige</b>
<b>Tilgjengelige korttidsplasser 28.01.2014</b>	<b>87</b>	<b>61</b>	<b>26</b>	<b>30 %</b>
<b>Tilgjengelige korttidsplasser 04.03.2020</b>	<b>72</b>	<b>14</b>	<b>58</b>	<b>80 %</b>

Av totalt 87 korttidsplasser var det altså bare 26 korttidsplasser som i januar 2014 var reelt tilgjengelige for den opprinnelige målgruppen, eller ca. 30 prosent av korttidsplassene.<sup>10</sup> Hele 61 av korttidsplassene var blokkerte. Denne situasjonen var en helt annen 4.03.2020. Da var kun 14 av de 72 korttidsplassene blokkerte av pasienter som ventet på heldøgns plass.

Stort omfang av blokkeringer kan dermed ikke fullt ut forklare hvorfor Sandnes i gjennomsnitt fortsatt har relativt lange korttidsopphold sammenlignet med andre byer. En mulig forklaring som er lansert i intervjuene, er at tildelingen av korttidsplass i Sandnes normalt er på ca. 3 uker. Sammen med et visst antall blokkeringer fra langtidspasienter, kan det være en forklaring på det relativt høye gjennomsnittet for Sandnes sin del. I forbindelse med nye innsparingstiltak i 2020/2021, gjennomgås korttidsplassene med sikte på å øke sirkulasjonen, og at rehabilitering skal være et sentralt hensyn ved tildeling av korttidsplass.

#### *Har det blitt bygget flere sykehjemsplasser?*

Et sentralt oppfølgingspunkt i rådmannens høringsinnspill og oppfølgingsnotat, var økt utbygging av sykehjemskapasiteten i Sandnes kommune. Dette var og er forankret i omsorgsplanen, og utbyggingen er fulgt opp i handlings- og økonomiplanene etter 2014.<sup>11</sup> Det er imidlertid også pekt på i kommunens egne analyser hva det vil koste Sandnes om kommunen skal opprettholde dagens dekning av sykehjemsplasser inn i fremtiden med en sterk økning i antall eldre.

Økningen i antall sykehjemsplasser har vært sterk de senere årene. I 2012 var det 313 sykehjemsplasser, mens antallet var økt til 359 i 2014 da forvaltningsrevisjonen om samhandlingsreformen ble utført. I 2019 var det 472,2 plasser, *en vekst på 50 prosent*.

Det er i hovedsak langtidsplasser på sykehjem det har blitt flere av. Antall korttidsplasser er redusert noe - fra 87 plasser i 2014 til 72 i 2019. I tillegg til de 72 korttidsplassene kommer 7,2

<sup>10</sup> Av de såkalte blokkeringene ventet 35 på langtidsplass (hadde vedtak om dette), 11 ventet på plass i bokollektiv (hadde vedtak), mens noen var uavklarte og noen var i en søknadsprosess.

<sup>11</sup> Se for eksempel omsorgsplan 2012-2030, Den gode og aktive omsorg, og senere planrevisjoner. Riska bo- og aktivitetssenter er bygget ut med 29 plasser med drift fra 2016. Rundeskogen bo- og aktivitetssenter med 61 plasser ble satt i drift i 2017. Bystyret vedtok i forbindelse med økonomi- og handlingsplan 2017-2020 at flere sykehjemsplasser skal fremskaffes ved utvidelse av eksisterende sykehjem. I september 2019 ble 14 sykehjemsplasser på Lura bo- og aktivitetssenter tatt i bruk etter oppussing.

øyeblikkelig hjelp-plasser ved Jæren Ø-senter, som er Sandnes sin andel av disse kommunale akuttstengene. Inkluderer ø-hjelpssengene blir antallet korttidsplasser 79,2.

Neste tabell viser hvilke kategorier korttidsplassene fordeler seg på i Sandnes.

Tabell 6 – Antall korttids sykehjemsplasser fordelt på kategorier (kilde: Sandnes kommune)		
Antall sykehjemsplasser <b>korttid</b> fordelt på kategorier i Sandnes kommune	Antall ordinære korttidsplasser	44
	Antall korttidsplasser rehabilitering	14
	Antall korttidsplasser etterbehandling	14
	Andel Jæren ø-hjelp	7,2
<b>Sum</b>		<b>79,2</b>

Neste tabell viser at Sandnes har en litt lavere andel korttidsplasser enn det Stavanger og Bærum har. I tabellen nedenfor er også øyeblikkelig-hjelp-plassene inkludert.

Tabell 7 – Antall sykehjemsplasser og prosentandel av totalt antall plasser (kilde: kommunene)			
	Bærum	Stavanger	Sandnes
Antall langtidsplasser	713	765	393
	77 %	79 %	83 %
Antall korttidsplasser*	219	198	79,2
	23 %	21 %	17 %
<b>Sum sykehjemsplasser</b>	<b>932</b>	<b>963</b>	<b>472,2</b>

\*Øyeblikkelig hjelp-plassene er inkludert i antall korttidsplasser. Sandnes sin andel av Jæren ø-hjelp er 7,2 korttidsplasser.

Årsmeldinger fra 2013 og fram til 2019, gir en oversikt over utviklingen i antall søknader om heldøgns plass.<sup>12</sup> Som vi ser av tabellen nedenfor, økte antall søknader fra 1423 i 2013 til 2043 i 2019, med en topp på 2259 søknader i 2017. Behovet for slike plasser har dermed økt.

Ettersom behovet har økt, både målt i antall eldre 80 år og over, og i antall søknader, har ikke dekningsgraden økt noe særlig. I 2013 var dekningsgraden 21,5 prosent av innbyggere 80 år og eldre, med færre heldøgns plasser, mens den var 21,8 prosent, med langt flere plasser.

Tabell 8 – Heldøgns plasser – informasjon om søknader, dekningsgrad og ventelister (kilde: Sandnes kommune)							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antall søknader om heldøgns plass	1423	1704	1975	2173	2259	2102	2043
Dekningsgrad, innb. 80 år og eldre	21,5	22	22	22	23	22,1	21,8
Venteliste for heldøgns plass	100	75	55	34	12	31	21
Venteliste for korttidsplass	-	-	-	12	3	4	6

<sup>12</sup> Plasser med heldøgnsbemanning omfatter både sykehjemsplasser, plasser i bofellesskap og i bokollektiv. Det er ikke skilt mellom de tre kategoriene plasser i de tall for ventelister som er brukt her.

Den faktor som imidlertid har endret seg mye, er ventelistene på heldøgns plass. I 2013 ventet hele 100 personer på plass i sykehjem, bofellesskap eller bokollektiv. I 2019 var tallet redusert kraftig til kun 21 personer. Vi ser også at antallet som venter på korttidsplass har gått ned fra 12 i 2016 til 6 i 2019. Det betyr at flere får hjelp når de trenger det.

Et fellestrekk er at en del av de som har ventet på langtids plass har fått tildelt midlertidig opphold i korttidsplass. Eksempelvis ventet 75 personer på heldøgns plass i 2014 da forvaltningsrevisjonen av samhandlingsreformen ble gjennomført. 23 av disse ble tildelt plass i korttidsseng, noe som bidro til det store antallet blokkeringer det året. I 2019 var situasjonen en annen i og med at ventelistene på korttid- og langtids plass var betydelig kortere enn i 2014.

Selv om det er bygget ut mer sykehjemskapasitet, og antallet blokkeringer i korttidsplassene er blitt mindre, er det fortsatt slik at det er stort press på sykehjemsplassene fra pasienter som skrives ut fra sykehuset. Dette er et forhold som har gjort seg gjeldende alle år etter 2014. I 2014 betalte Sandnes kommune 4 mill. kr. for utskrivningsklare pasienter med fristbrudd. I 2018 var tallet hele 7,8 mill. kr., mens det i 2019 var redusert til 4,8 mill. kr. Da var kapasiteten bedret ved kjøp av ekstra plasser i Time kommune etter at Sandnes avviklet en ordning med kjøp av 6 ekstraplasser i Gjesdal kommune i 2017. Fortsatt er det dermed stort press på sykehjemsplassene.

#### *Er det blitt større satsing på forebygging og rehabilitering?*

I oppfølgingen fra rådmannens side, ble det pekt på at det daværende medfinansieringsinsentivet i samhandlingsreformen var et svakt insentiv i forhold til forebygging og rehabilitering, men at kommunen langsiktig ville satse på denne type tiltak for å minske presset på sykehjemsplassene.

I Sandnes inngår porteføljen av forebyggings- og rehabiliteringstiltak i den strategiske satsingen på «*Hverdagsmestring*». I hovedsak er denne strategien blitt utformet og konkretisert i forbindelse med revideringen av omsorgsplanen i 2014 og i 2018. Et viktig mål er å støtte eldrebefolkningen i Sandnes til å ha et aktivt liv og klare seg selv best mulig.

Fra september 2018 ble det gjennomført en større omorganisering der omsorgstjenestene ble organisert etter tjenestemodell med alle hjemmetjenester og korttidsrehabilitering i én enhet og alle sykehjem fordelt på 2 enheter. Å samle hjemmetjenestene sammen med korttidsrehabilitering og dagsentertjenestene under samme leder gir tydelig faglig fokus på at fremtidige omsorgstjenester i størst mulig grad skal skje hjemme og at de utfordringene eldrebølgen vil medføre i hovedsak skal løses gjennom å bistå pasientene til å mestre egen hverdag.

En forvaltningsrevisjon av satsingen på *hverdagsmestring* konkluderte i 2019 med at Sandnes er på god vei til å virkeliggjøre hverdagsmestring som et felles tankesett som preger kultur og praksis ute i tjenestene. Tilbudet om *hverdagsrehabilitering*, der mottakeren får opptrening etter funksjonsfall, har blitt en integrert del av hjemmetjenesten, og kan vise til gode resultater etter oppstarten i 2014. Sandnes er i gang med å innføre *opplæringsvedtak i hjemmetjenesten*, der siktemålet er å lære brukeren opp til å mestre flere omsorgsoppgaver selv. Ulike *velferdsteknologier* skal få et større omfang enn det det hittil har fått.

Forvaltningsrevisjonen viste at flere eldre i Sandnes mellom 80-89 år klarer seg selv uten hjelp fra kommunen enn det vi finner i nabobyen Stavanger og sammenlignet med snittet for de 10

ASSS-kommunene. I Sandnes er andelen som klarer seg selv økt fra 45 prosent i 2009 til 56 prosent i 2017. Også i aldersgruppa 67-79 år ligger Sandnes bra an ved sammenligning.

Videre viste forvaltningsrevisjonen fra 2019 at stadig færre eldre mottar hjemmetjenester av innbyggere 80 år og over i Sandnes. Det betyr at flere klarer seg uten hjelp. Antall mottakere av praktisk bistand i hjemmet går nedover i alle årsklasser 67 år og over, særlig blant 80-89 åringene. Virker satsingen på hverdagsmestring på en tilsiktet måte, vil presset på sykehjemsplassene kunne gå ned, og gjennomsnittlig liggetid på sykehjemmene kan bli kortere.

Kostra-tall tyder ikke på at nåløyet for å få pleie og omsorg har blitt trangere i Sandnes, det vil at brukernes bistandsbehov øker. Det gjennomsnittlige bistandsbehovet blant eldre brukere er lavest i Sandnes sammenlignet med ASSS-kommunene, sammen med Stavanger.

### *Oppsummering og vurdering – er revisjonen av samhandlingsreformen blitt fulgt opp?*

Forvaltningsrevisjonen av samhandlingsreformen anbefalte Sandnes kommune å vurdere tiltak for å bedre øke sirkulasjonen i korttidsplassene. Kommunen ble også anbefalt å følge nøye med på situasjonen til de som bor hjemme i perioder med høyt press på korttidsplassene og å dimensjonere tjenestetilbudet slik at det står i forhold til behovet.

Forvaltningsrevisjonen viste at kommunen hadde en relativt høy andel korttidsplasser, men at den reelle andelen korttidsplasser var svært lav. I slutten av januar 2014 hadde kommunen 87 korttidsplasser, og 61 av disse var blokkerte fordi det i 61 av korttidssengene lå brukere som hadde fått et vedtak om langtids plass/bokollektiv, men som var for svake til å reise hjem.

Denne situasjonen var en helt annen 4.03.2020. Da var kun 14 av de 72 nåværende korttidsplassene blokkerte av pasienter som ventet på heldøgns plass. En mulig forklaring på hvorfor Sandnes fortsatt i gjennomsnitt har relativt lange korttidsopphold, er at tildelingen av korttidsplass normalt er på ca. 3 uker. Sammen med et visst antall blokkeringer fra langtids pasienter, kan dette forklare det relativt høye gjennomsnittet for Sandnes sin del.

Vi har gjennomgått rådmannens oppfølging av forvaltningsrevisjonen 9 måneder etter av den foreslå og i forhold til status pr. 2020. *Hovedinntrykket er at rådmannen har fulgt opp anbefalingene ved en sterk økning i antall sykehjemsplasser og mer satsing på forebygging og rehabilitering, men at det har vært utfordrende å øke sirkulasjonen i korttidssengene. Vår konklusjon er at anbefalingene er fulgt opp, men at virkningen på sirkulasjonen i korttidssengene ikke fullt ut er oppnådd. Det skyldes bl.a. at tildeling av korttidsopphold ofte er på 3 uker.*

Sandnes kommune har gjennom et bredt spekter av tiltak satset på to «hester» – både en 50 prosents økning i antall sykehjemsplasser fra 2012 til 2019 – og en betydelig satsing på hverdagsrehabilitering, velferdsteknologi og etter hvert også tidsavgrenset opplæring i hjemmesykepleien – for å dempe presset på sykehjemsplassene. Resultatet er at ventelistene på sykehjemsplass – både langtid og korttid - har gått ned i Sandnes.

Denne satsingen er primært forankret i kommunens egne omsorgsplaner, utviklingsarbeid og budsjettvedtak. Forvaltningsrevisjonen av samhandlingsreformen bidro imidlertid til å beskrive og sette en spesifikk utfordring på dagsordenen, og synliggjøre et behov for tiltak.

Selv om tiltakene har vært mange og kraftfulle, har samtidig behovet vært økende. Selv med kraftig utbygging av sykehjemskapasiteten, har ikke dekningsgraden målt ved plasser som andel av eldre 80 år og over, økt i særlig grad. I perioder har det vært stort press fra utskrivningsklare pasienter fra sykehuset, og mange sendes direkte hjem uten korttidsopphold.

## 2.2.2 ARBEIDSGIVERROLLEN - BEHOLDE OG REKRUTTERE

Rogaland Revisjon gjennomførte i 2014 en forvaltningsrevisjon om «Arbeidsgiverrollen- beholde og rekruttere» i Sandnes kommune. Formålet med revisjonen var å belyse hva kommunen gjør for å beholde kvalifisert arbeidskraft og hva kommunen gjør for å tiltrekke seg ny.

Rapporten ble lagt frem for kontrollutvalget i Sandnes 13.06.14 og kontrollutvalget tok rapporten til orientering og ba rådmannen ta stilling til rapportens anbefalinger.

*Tabell 9: Tidslinje for behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten om «Arbeidsgiverrollen – beholde og rekruttere».*

Dato	Utvalg	Vedtak
13.06.14	Rapporten behandlet i kontrollutvalget	<u>Innstilling til vedtak i bystyret:</u> Bystyret i Sandnes tar den framlagte rapporten om Arbeidsgiverpolitikk til orientering. Rapporten oversendes rådmannen, som bes om å ta stilling til oppfølging av rapportens konklusjoner og anbefalinger. Rådmannen gir tilbakemelding til bystyret via kontrollutvalget om hvordan bystyrets vedtak er fulgt opp innen ca. 6 måneder etter bystyrets vedtak.
09.09.14	Rapporten behandlet som utvalgssak i bystyret	Bystyret i Sandnes tar den framlagte rapporten om Arbeidsgiverpolitikk til orientering. Rapporten oversendes rådmannen, som bes om å ta stilling til oppfølging av rapportens konklusjoner og anbefalinger. Rådmannen gir tilbakemelding til bystyret via kontrollutvalget om hvordan bystyrets vedtak er fulgt opp innen ca. 6 måneder etter bystyrets vedtak.
24.04.15	Rådmannens oppfølging behandlet i kontrollutvalget	Kontrollutvalget i Sandnes tar rådmannens tilbakemelding om oppfølging av rapporten «Arbeidsgiverpolitikk» til orientering. Melding om oppfølging sendes bystyret til orientering
19.05.15	Orienteringssak til bystyret	Tatt til orientering.

Rådmannen ga sitt svar om oppfølging den 24. april 2015, det vil si om lag ti måneder etter bystyrevedtak.

Neste tabell viser anbefalingene i rapporten, rådmannens kommentarer til anbefalingene og rådmannens tilbakemelding til kontrollutvalget og bystyret om hvordan rapporten er fulgt opp.

Tabell 10: Anbefalinger og rådmannens tilbakereportering til kontrollutvalget vedrørende «Arbeidsgiverrollen - beholde og rekruttere».

Anbefaling	Utdrag fra rådmannens kommentar til rapporten	Utdrag fra rådmannens tilbakemelding 24.04.15
Vurdere om man skal styrke analysegrunnlaget for framtidig behov for bemanning og kompetanse.	Analysegrunnlaget for framtidig behov for bemanning og kompetanse vil bli styrket ved at det arbeides videre med KS rekrutteringsmodell.	Rekrutteringsarbeidet vil bli styrket ved at det arbeides videre med KS rekrutteringsmodell ved at tall fra tjenesteområdene tas inn i beregningene/modellen. Det vil bli utarbeidet en ny politisk sak for rekruttering i 2015
Vurdere om det er behov for å fokusere på rollen som folkevalgt arbeidsgiver.	Rådmannen vil vurdere å ta dette inn i den nye arbeidsgiverstrategien og det vil bli tatt opp ved opplæring av nye folkevalgte i 2015.	Folkevalgte som arbeidsgiver vil bli fulgt opp ved opplæring av nye folkevalgte i 2015. Rådmannen vil i tillegg ta rollen til folkevalgte inn i arbeidsgiverstrategien ved neste revidering i 2015.
Vurdere aktuelle tiltak for å motvirke at enkelte ansatte opplever uheldige arbeidsmiljøsituasjoner.	Tiltak er satt i gang etter medarbeiderundersøkelsen 2014, som viste en økning på 72 tilfeller av medarbeidere som har opplevd trakassering eller utilbørlig opptreden.  Alle medarbeidere skal kjenne til etiske retningslinjer og varslingsrutiner. Opplæring skal gis ved nyansettelser, lederskolen, kurs og personalmøter.  Alle enheter skal minst én gang i året diskutere etiske dilemma.	Tiltak er satt i gang etter medarbeiderundersøkelsen i 2014. Det legges inn et ekstra spørsmål i undersøkelsen om hvem som mobber.  Etiske retningslinjer og varslingsrutiner skal gjøres kjent og alle enheter skal én gang i året diskutere etiske dilemma.  Flere medarbeidere har fått kompetanse til å gjennomføre faktaundersøkelse. Det blir gjennomført en ekstern gjennomgang av rutiner og praksis for varsling.
Vurdere hva man skal gjøre for at flere ansatte kan få øket sin stillingsandel.	Rådmannen vil nedsette en partssammensatt arbeidsgruppe som skal arbeide videre med å få flere medarbeidere i større stillinger.	Det er nedsatt flere partssammensatte grupper som skal arbeide videre med å få flere medarbeidere i større stillinger. Det er gjennomført en egen undersøkelse blant deltidsansatte og målet er å redusere uønsket deltid med 2 prosent. Deltid skal være tema i medarbeidersamtaler der medarbeider ikke har 100 prosent stilling. Medarbeider med deltidsstilling kan be om vurdering om fortrinnsrett når vedkommende søker på større stilling (egen knapp i Webcruiter).

### *Rådmannens hørings svar*

I rådmannens hørings svar trekkes det frem at rapporten viser en positiv situasjonsbeskrivelse, men samtidig noen utfordringer. Som det fremkommer av tabell 10 vil rådmannen følge opp revisjonens anbefalinger

### *Rådmannens oppfølging etter 6 måneder*

Rådmannen rapporterte tilbake til kontrollutvalget etter ca. 10 måneder. I tilbakemeldingen fra rådmannen til kontrollutvalget redegjorde rådmannen både for tiltak som allerede var iverksatt, men hovedandelen av tiltakene pekte imidlertid frem i tid.

### *Ser vi langsiktige virkninger av forvaltningsrevisjonen?*

For å finne ut om forvaltningsrevisjonen har hatt langsiktige virkninger har vi brukt intervjuer, dokumentgjennomgang og statistikk for å finne ut hvordan anbefalingene har blitt fulgt opp i etterkant av rådmannens tilbakemelding til kontrollutvalget. Det har vært en utskiftning i ledelsen innenfor kommunalområdet Organisasjon, slik at de som er intervjuet ikke har vært involvert i oppfølgingen av rapporten.

### *Analysegrunnlaget for framtidig behov for bemanning og kompetanse*

På det tidspunktet revisjonen ble gjennomført hadde kommunen utfordringer med å rekruttere sykepleiere, vernepleiere, ingeniører eller medarbeidere med mastergrad innenfor teknisk sektor, sosionomer og barnevernspedagoger.

Av rådmannens tilbakemelding til kontrollutvalget fremkom det at det ville bli utarbeidet en ny sak om rekruttering i 2015 og at rekrutteringsarbeidet ville bli styrket ved at det arbeides videre med KS rekrutteringsmodell ved at tall fra tjenesteområdene tas inn i beregningene/modellen. Analyse og resultat skulle bli lagt frem for politisk behandling.

Gjennomgangen viser at det ikke ble lagt frem en sak om rekruttering til politisk behandling. I intervjuer opplyses det at fokuset ble endret fra overordnet plan for bemanning til mindre delprosjekter der det var rekrutteringsbehov.

I intervjuer får vi oppgitt at kommunen søker å få oversikt over rekrutteringsutfordringer i forbindelse med tertialrapportering og økonomiplan. Revisjonen ser at rekrutteringsutfordringer er omtalt i "Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan for 2020-2023" fremlagt for kommunestyret 16.12.19. Kommunen har i dag utfordringer med å rekruttere sykepleiere, vernepleiere, barnehagelærere, helsesykepleiere og ansatte innen IT-område.

### *Folkevalgte som arbeidsgiver*

I oppfølgingen fra rådmannens side fremkom det at folkevalgte som arbeidsgiver vil bli fulgt opp ved opplæring av nye folkevalgte i 2015. Revisjonen får opplyst i intervjuer med administrasjonen at dette alltid er tema i folkevalgtopplæring.



16.06.15 vedtok bystyret ny arbeidsgiverstrategi. I forordet står det: «Som folkevalgt har politisk nivå det overordnede ansvaret for arbeidsgiverstrategien i Sandnes kommune».

I forbindelse med kommunesammenslåingen ble det arbeidet med en ny arbeidsgiverstrategi "Strategi for ledelse og medarbeiderskap" som ble vedtatt av kommunestyret 25.05.20. De folkevalgtes rolle som arbeidsgiver er ikke tatt med i den nye arbeidsgiverstrategien, men i de etiske retningslinjene som de folkevalgte vedtok 14.12.2020 er dette omtalt.

### *Uheldige arbeidsmiljøsituasjoner*

I svaret fra rådmannen fremkom det at det var satt i gang tiltak for å motvirke at enkelte ansatte opplever uheldige arbeidsmiljøsituasjoner etter medarbeiderundersøkelsen 2014, som viste en økning på 72 tilfeller av medarbeidere som hadde opplevd trakassering eller utilbørlig opptreden. Totalt rapporterte 7 prosent av de ansatte om trakassering i 2014. Gjennomgangen viser at i 2015 var det færre ansatte, 6 prosent, som rapporterte om trakassering eller utilbørlig opptreden. Undersøkelsen viste samtidig at færre ansatte oppga å ha meldt fra til leder, HMS/BHT eller tillitsvalgt/verneombud, 55 prosent i 2015 mot 46 prosent i 2014.

I rådmannens tilbakemelding til kontrollutvalget fikk vi oppgitt at det ville legges inn ekstra spørsmål i medarbeiderundersøkelsen om hvem som mobber. Dette var ikke gjort i 2015.

Informantene oppgir at kommunen ikke lenger bruker denne typen medarbeiderundersøkelse, og gikk over til KS 10 faktorundersøkelse i 2017. 10 faktorundersøkelsen er en forskningsbasert medarbeiderundersøkelse der en har gått bort fra en nå-kartlegging til en kartlegging som på en bedre måte kan benyttes til utviklingsarbeid. Kommunen har dermed ingen spørreundersøkelse der det kan avdekkes hvor stor andel ansatte som i dag opplever trakassering eller utilbørlig opptreden. Revisjonen har fått oppgitt at en benytter andre virkemidler for å kartlegge trivsel, trakassering og mobbing, herunder medarbeidersamtaler, psykososiale kartlegginger i forbindelse med verneunder, økt fokus på avvikkultur og rutiner for varslinger.

I tilbakemeldingen til kontrollutvalget oppga rådmannen at alle medarbeidere skal kjenne til etiske retningslinjer og varslingsrutiner. Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen viser at 90 prosent av de ansatte oppga at de kjente til kommunens etiske retningslinjer i 2015, mot 87 prosent i 2014. Kommunen har ikke tall over dette i dag. Revisjonen får oppgitt at gjennomgang av etiske retningslinjer inngår som en del av opplæringsplanen.

Kommunestyret vedtok som nevnt 14.12.2020 nye etiske regler for medarbeidere. Det legges opp til at ansatte må gjennomgå disse minst én gang i året. Nye rutiner for varslinger skal legges frem til politisk behandling i 2021.

### *Utvikling i stillingsstørrelse*

Revisjonen har sett hvordan stillingsstørrelsene i kommunen har utviklet seg siden 2014.

Tabell 11: Oversikt over stillingsstørrelser<sup>13</sup> avrundet.

Stillingsstørrelse	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0-24,9 %	9,1	9,7	10,3	9,8	9	10,4
25-49,9 %	4,7	5,9	5,5	6,2	6,4	5,9
50-74,9%	19,4	19	17,6	16,6	16,1	16,5
75-99,9%	20,4	19,5	18,9	19	18,7	17,9
100%	46,3	45,9	47,7	48,4	49,8	49,3

Tabellen viser at det siden 2014 har vært en økning med 3 prosentpoeng i antall ansatte i heltidsstillinger. I samme periode har det vært en økning i antall ansatte med stillingsstørrelser mellom 0 - 49,9 prosent med 2,5 prosentpoeng. I intervjuet med administrasjonen får vi oppgitt at det er interessant å finne ut hvorfor det har vært en økning i ansatte med stillingsstørrelser mellom 0 – 49,9 prosent.

I 2014 ønsket 36 prosent av de ansatte økt stillingsstørrelse og 37 prosent i 2015<sup>14</sup>. Kommunen har ikke nyere tall på dette.

I mai 2015 utarbeidet kommunen lokale retningslinjer for redusert bruk av deltid. Det skal som hovedregel ansettes i fulltidsstillinger, og retningslinjene, som er tilgjengelig på intranettet, inneholder en beskrivelse av hvordan søkere kan be om å bli vurdert i forhold til fortrinnsrett.

I den nye arbeidsgiverpolitikken “Strategi for ledelse og medarbeiderskap” fremkommer det også at kommunen skal tilstrebe at ansatte skal jobbe i fulle stillinger.

I intervjuet får revisjonen opplyst at det i forbindelse med handlings- og økonomiplan 2019-2022 kom et verbalforslag knyttet til heltidsstillinger, og “prosjekt heltid i helse og velferd” ble opprettet. Utvalg for helse og sosialtjenester fikk fremlagt en orientingssak til møtet 09.09.20. Av orienteringen fremkommer det:

- 34 prosent av de spurte (360 av 409 ansatte i helse og velferd som svarte på undersøkelsen) oppgir å være ufrivillig i deltidsstillinger.
- Gjennomsnittlig stillingsprosent i helse og velferd er på 59,45 prosent.
- 28 prosent av ansatte innen helse og velferd har en heltidsstilling.

<sup>13</sup> Tall hentet fra <https://www.sandnes.kommune.no/politikk-og-administrasjon/styringsdokumenter-og-planer/overordnede-styringsdokumenter/arsrapport-2019/medarbeiderresultat/>. Tallene for 2014 er oppgitt av kommunen.

<sup>14</sup> Tall fra medarbeiderundersøkelsene.

Målet med prosjektet er å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse, øke andelen heltidsstillinger og redusere antallet helgestillinger. Det fremkommer også at dersom ansatte skal få økt stillingsprosent, må de ansatte arbeide mer helg.

### *Oppsummering og vurdering – er revisjonen av arbeidsgiverrollen blitt fulgt opp?*

Rådmannen ga sitt svar om oppfølging til kontrollutvalget, ca. syv måneder etter vedtaket i bystyret. Gjennomgangen viser at anbefalingene i noen grad er fulgt opp. Det har ikke blitt utarbeidet en egen sak til de folkevalgte vedrørende rekruttering. Det er fortsatt rekrutteringsutfordringer for enkelte yrkesgrupper, men det har også endret seg noe hvilke stillinger kommunen har utfordringer med å rekruttere. For barnehagelærere kan det henge sammen med ny bemanningsnorm, og for helsesykepleiere kan det ha sammenheng med den statlige satsningen.

Rådmannen tok rollen til folkevalgte inn i arbeidsgiverstrategien som ble vedtatt i 2015, men det fremkommer ikke i den nylig vedtatte arbeidsgiverstrategien. Dette er i desember 2020 vedtatt tatt inn i de nye etiske retningslinjene for folkevalgte.

Siden 2014 har det blitt flere heltidsstillinger i kommunen, (økt med 3%), men i samme periode har det vært en økning i ansatte med stillingsstørrelser mellom 0 - 49,9 prosent med 2,5 prosentpoeng. Innenfor helse og velferd har kun 28 prosent av de ansatte heltidsstilling. Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen har opprettet «prosjekt heltid i helse og velferd» som på sikt kan føre til flere heltidsstillinger.

## 2.2.3 HELSESTASJON OG SKOLEHELSETJENESTEN

Rogaland Revisjon gjennomførte våren 2015 en forvaltningsrevisjon av helsestasjon- og skolehelsetjenesten. Formålet med revisjonen var å vurdere det helsefremmende og helseforebyggende arbeidet som utføres ved helsestasjon og skolehelsetjenesten. Rapporten ble lagt frem for kontrollutvalget i Sandnes 21.05.15, og kontrollutvalget tok rapporten til orientering. Saksgangen og vedtak er beskrevet i tabellen nedenfor.

*Tabell 12: Tidslinje for behandling av revisjonsrapporten om helsestasjon/skolehelsetjenesten.*

Dato	Utvalg	Vedtak
21.05.15	Rapporten behandlet i kontrollutvalget	<p><u>Innstilling til vedtak i bystyret:</u></p> <p>Bystyret i Sandnes tar den framlagte forvaltningsrevisjonsrapporten «Helsestasjon/helsestasjonstjenester» til orientering. Kontrollutvalget påpeker følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kommunen bør vurdere å utføre ytterligere brukerundersøkelser for å kunne slå fast brukertilfredshet blant brukerne av helsesøstertjenestene på skolene</li> <li>• kontrollutvalget ber også kommunen om å se nærmere på en mer optimal fordeling av ressursene mellom de enkelte skolene.</li> </ul> <p>Rapporten oversendes rådmannen for oppfølging av rapportens konklusjoner og anbefalinger. Rådmannen gir tilbakemelding til bystyret</p>

		via kontrollutvalget om hvordan rapporten er fulgt opp ca. 6 mnd. etter bystyrets vedtak.
16.06.15	Rapporten behandlet som utvalgssak i bystyret	Bystyret i Sandnes tar den framlagte forvaltningsrevisjonsrapporten «Helsestasjon/helsestasjonstjenester» til orientering. Kontrollutvalget påpeker følgende: <ul style="list-style-type: none"> <li>• kommunen bør vurdere å utføre ytterligere brukerundersøkelser for å kunne slå fast brukertilfredshet blant brukerne av helsesøstertjenestene på skolene</li> <li>• kontrollutvalget ber også kommunen om å se nærmere på en mer optimal fordeling av ressursene mellom de enkelte skolene.</li> </ul> Rapporten oversendes rådmannen for oppfølging av rapportens konklusjoner og anbefalinger. Rådmannen gir tilbakemelding til bystyret via kontrollutvalget om hvordan rapporten er fulgt opp ca. 6 mnd. etter bystyrets vedtak.
18.03.16	Rådmannens oppfølging behandlet i kontrollutvalget	Kontrollutvalget i Sandnes tar rådmannens tilbakemelding om oppfølging av rapporten «Helsestasjon/skolehelsetjenesten» til orientering. Melding om oppfølging sendes bystyret til orientering.
18.04.16	Orienteringssak til bystyret	I forbindelse med behandling av orienteringssak 22/16 etterlyste folkevalgt fra (Krf) tilbakemeldinger på en del punkter i rapporten, og sa at Krf vil følge dette opp og komme tilbake.

Rapporten ble tatt til orientering, og kontrollutvalget la inn to tilleggspunkter som ble vedtatt av bystyret. Av vedtaket i bystyret fremgikk det at rapporten ble oversendt rådmannen for oppfølging av rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Tabellen nedenfor inneholder anbefalingene, et utdrag av rådmannens tilbakemelding om hvordan anbefalingene skulle følges opp og oppfølgingsrapportering til kontrollutvalget.

*Tabell 13: Anbefalinger og rådmannens tilbakerapportering til kontrollutvalget for samhandlingsreformen.*

Anbefalinger	Utdrag av rådmannens kommentar til rapporten	Utdrag fra rådmannens tilbakemelding 18.03.16
Vi vil anbefale kommunen å vurdere hvordan samarbeidet med fylkeskommunen kan formaliseres i sterkere grad – for at kontakten skal bli mer planmessig og mindre personavhengig.	Rådmannen oppgir at det vil bli arbeidet for å formalisere samarbeidet med skolehelsetjenesten i de videregående skolene.	Ikke rapportert på.
Vi vil anbefale kommunen å vurdere om man kan styrke tilbudet om Helsestasjon for ungdom.	Rådmannen oppgir at det vil vurderes hvorvidt åpningstidene i Helsestasjon for ungdom kan utvides, og rådmannen	Ikke rapportert på.

	vil arbeide for at tilbudet om Helsestasjon for ungdom blir gjort kjent for alle målgrupper.	
<i>Tilleggspunkter foreslått og vedtatt av Kontrollutvalget:</i>  Kommunen bør vurdere å utføre ytterligere brukerundersøkelser for å kunne slå fast brukertilfredshet blant brukerne av helsesøstertjenestene på skolene.		I løpet av skoleåret 2015/2016 skal Helsestasjonstjenester gjennomføre en brukerundersøkelser ved alle ungdomsskoler i Sandnes. Som en del av et forskningsprosjekt skal det gjennomføres brukerundersøkelser ved Helsestasjonens Familiesenter.
<i>Tilleggspunkter foreslått og vedtatt av Kontrollutvalget:</i>  Kontrollutvalget ber kommunen om å se nærmere på en mer optimal fordeling av ressursene mellom de enkelte skolene.		Helsestasjonstjenester har på ny vurdert ressursfordelingen på skolene. Helsestasjonstjenester fikk tilført ressurser for 2015, og det er styrket helsesøsters tilgjengelighet på barneskolen. Helsesøsters tilgjengelighet i barneskolen varierer fra to til fire dager i uken. Grunnen til at tjenesten ikke klarer å gjøre en mer rettferdig fordeling er også på grunn av arbeidssituasjonen til den enkelte helsesøster. Helsestasjonstjenester beregner to skoler pr helsesøster.

### *Rådmannens hørings svar*

Som det fremgår av tabellen, kommenterer rådmannen i sitt hørings svar hvordan de vil imøtekomme revisjonens to anbefalinger.

### *Rådmannens oppfølging etter 6 måneder*

I rådmannens tilbakemelding til kontrollutvalget om hvordan forvaltningsrapporten er fulgt opp, gir rådmannen tilbakemelding på de to tilleggspunktene som kontrollutvalget la til og vedtok. De to anbefalingene til revisjonen ble ikke da kommentert.

### *Ser vi langsiktige virkninger av forvaltningsrevisjonen?*

Nedenfor har vi brukt intervjuer, dokumentgjennomgang og statistikk for å finne ut hva som har skjedd etterpå på de områdene rapporten omhandlet.

### *Formalisering av samarbeidet med fylkeskommunen*

I februar i 2015 vedtok opplæringsutvalget i Rogaland fylkeskommune en mal for avtale mellom skolene og kommunene vedørende bruk av helsesøster ved skolen. I skrivet som

fylkeskommunen sendte ut til skolene fremgikk det at skolene skal bruke malen som utgangspunkt for inngåelse av avtale mellom skolen og vertskommunen.

Revisjonen har fått tilsendt en samarbeidsavtale for fire av de videregående skolene som ligger i Sandnes. Samarbeidsavtalene er signert i midten/slutten av mai 2020, og revisjonen har fått oppgitt at det ikke har vært samarbeidsavtaler tidligere.

### *Brukerundersøkelser*

Virksomhetsleder for helsestasjonstjenester oppgir på epost til revisjonen at det våren 2019 ble avholdt en brukerundersøkelse som omhandlet barselgrupper på helsestasjonen. Våren 2020 hadde kommunen planlagt å ha en brukerundersøkelse knyttet til helsesykepleier på barneskolen, men den ble satt på vent på grunn av Covid-19 restriksjoner. Det har ikke vært avholdt egne brukerundersøkelser for skolehelsetjenesten, men elevundersøkelsen har ett spørsmål:

*Tabell 14: Resultater fra elevundersøkelsen på kommuneniva på en skala fra 1-5, der 5 er best (kilde: elevundersøkelsen).*

	2015	2016	2017	2018	2019
Er du fornøyd med skolehelsetjenesten på skolen	4	4	4,1	4,1	4

Den gjennomsnittlige skåren, viser at elever i Sandnes er fornøyde med skolehelsetjenesten. Det er mulig for kommunen å ta ut tall på skolenivå, der en kan se forskjeller mellom skolene.

### *Ressurser*

Skoleåret 2015/2016 var den totale ressursen til helsesykepleier<sup>15</sup> i grunnskolen 15,7 stillinger og 1,25 på videregående skoler. Det har vært en økning i ressursene og tabellen nedenfor viser utviklingen.

*Tabell 15: Ressurser helsesykepleier i skolehelsetjenesten i årsverk (kilde: Sandnes kommune)*

	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Ressurs grunnskolen	15,7	18,2	20,9	22	23
Videregående skoler	1,25	2,3	3,4	3,4	3,6
Helsestasjon for ungdom og helsestasjon for gutter	0,9	0,9	1	1,4	1,5

---

<sup>15</sup> Ny betegnelse for helsesøster.

27 av 30 grunnskoler har hatt en økning i ressursen til helsesykepleier fra skoleåret 2015/2016 til 2019/2020.

Ressursen til helsesykepleier på helsestasjon for ungdom og helsestasjon for gutter har økt fra 0,9 årsverk i 2015 til 1,5 årsverk i 2019. Ressursene til lege og psykolog har vært lik i denne perioden.

Kommunaldirektør Oppvekst barn og unge oppgir at de har hatt en enorm økning i ressurser i skolehelsetjenesten, der de har fått hjelp av den statlige satsingen, men også gjennom forvaltningsrevisjonen ved at en fikk påpekt ressursbehovet.

#### *Oversikt over åpningstiden for helsestasjon for ungdom og utvikling siden 2015*

Helsestasjon for ungdom er åpent tirsdag – torsdag, totalt 12,5 timer i løpet av uken. Dette er en økning på fire timer i forhold til åpningstiden i 2015.

#### *Oppsummering og vurdering – er revisjonen av helsestasjon/skolehelsetjenesten blitt fulgt opp?*

Rådmannen rapporterte tilbake til kontrollutvalget på oppfølging av rapporten ni måneder etter at den ble fremlagt for bystyret. I rådmannens tilbakemelding til kontrollutvalget om hvordan forvaltningsrapporten er fulgt opp, ga rådmannen tilbakemelding på de to tilleggspunktene som kontrollutvalget vedtok. De to anbefalingene fra revisjonen ble ikke kommentert.

Vår gjennomgang viser imidlertid at det har skjedd endringer i forhold til revisjonens to anbefalinger. Åpningstiden til helsestasjon for ungdom har økt, og det har blitt inngått en samarbeidsavtale med fylkeskommunen om skolehelsetjenesten på de videregående skolene.

Ett av de to tilleggspunktene som kontrollutvalget vedtok har blitt fulgt opp. Det har ikke blitt gjennomført egne brukerundersøkelser for skolehelsetjenesten. Ressursene til helsesykepleier ved skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom og gutter har økt. Økningen i ressurser henger blant annet sammen med den statlige satsingen, men også ved at en gjennom forvaltningsrevisjonen fikk påpekt ressursbehovet.

#### 2.2.4 JORDVERN

Rogaland Revisjon gjennomførte i 2016 en forvaltningsrevisjon innen jordvern. Formålet med prosjektet var å vurdere hvordan Sandnes kommune fulgte opp sentrale føringer og retningslinjer for jordvern og hvordan jordvernet er ivaretatt i kommunens plandokumenter.

Prosjektet ble gjennomført i 2016 og rapport lagt frem for Kontrollutvalget i Sandnes 16.12.16. Tabellen nedenfor viser tidslinja for den videre behandlingen av rapporten.

Tabell 16: Tidslinje for behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten «Jordvern».

Dato	Utvalg	Vedtak
16.12.16	Rapporten behandlet i kontrollutvalget	<u>Innstilling til vedtak i bystyret:</u> «Bystyret i Sandnes tar den framlagte forvaltningsrevisjonsrapporten til orientering.  Melding om hvordan administrasjonen har fulgt opp bystyrets vedtak sendes kontrollutvalgssekretariatet ca. 6 måneder etter dette vedtaket.»
06.02.17	Rapporten behandlet som utvalgssak i bystyret	Enstemmig vedtak om at: «Bystyret i Sandnes tar den framlagte forvaltningsrevisjonsrapporten til orientering.  Melding om hvordan administrasjonen har fulgt opp bystyrets vedtak sendes kontrollutvalgssekretariatet ca. 6 måneder etter dette vedtaket.  Det bes om hvordan administrasjonen har fulgt opp bystyrets vedtak også sendes formannskapet, kommuneplankomiteen og andre aktuelle utvalg»
08.09.17	Rådmannens 1.oppfølging behandlet i KU	Enstemmig innstilling til bystyret om at: «Kontrollutvalget i Sandnes tar kommunens tilbakemelding på oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten «Jordvern» til orientering.  Kontrollutvalget vil be om en ny tilbakemelding på oppfølging av bystyrets vedtak om ca. ett år.  Saken videresendes bystyret i Sandnes.»
16.10.17	Bystyrets behandling av rådmannens 1. oppfølging	Kontrollutvalgets innstilling tatt til orientering
19.10.18	Rådmannens 2.oppfølging behandlet i KU	Enstemmig innstilling til bystyret om at: «Bystyret i Sandnes tar rådmannens nye tilbakemelding på oppfølging av rapporten «Jordvern i Sandnes» til orientering.  Bystyret ber kontrollutvalget prioritere gjennomføring av en ny rapport/oppfølgingsrapport innen 2022.»
12.11.18	Bystyrets behandling av rådmannens 2. oppfølging	Enstemmig vedtak i bystyret om at: «Bystyret i Sandnes tar rådmannens nye tilbakemelding på oppfølging av rapporten «Jordvern i Sandnes» til orientering.  Bystyret ber kontrollutvalget prioritere gjennomføring av en ny rapport/oppfølgingsrapport innen 2022.»

Da bystyret behandlet saken 6.02.2017 brukte de 9 minutter på å debattere innholdet. Det ble brukt uttrykk som «grundig», «god bestilling fra kontrollutvalget» og «gode anbefalinger.»

Bystyret fikk rådmannens oppfølging som orienteringssak ved to senere anledninger. Det spesielle ved denne rapporten er at behandling og oppfølging av rapporten har gått over 2 år mot



normalt mindre enn 1 år. Årsaken er at kontrollutvalget ønsket en ny oppfølging av rapporten 1 år etter av kontrollutvalget og bystyret først behandlet oppfølgingsnotatet fra rådmannen. Dessuten ba det daværende bystyret om en oppfølgende forvaltningsrevisjon innen 2022.

Begrunnelsen til kontrollutvalget var at flere av tiltakene rådmannen pekte på i den første oppfølgingen lå fram i tid. Dette ble støttet av et enstemmig bystyre.

Et annet interessant trekk ved denne behandlingen, er at bystyret da de først behandlet rapporten fikk med i vedtaket at den skulle sendes formannskap, kommuneplankomite og andre aktuelle utvalg til orientering. Det var med andre ord ønske om å spre og forankre rapporten bredt.

Tabellen viser anbefalinger og utdrag fra rådmannens kommentar og de to oppfølgingsnotatene fra rådmannen. Oppfølgingsnotatene er behandlet sammen i høyre kolonne i tabellen.

Tabell 17: Anbefalinger og rådmannens høringsinnspill og oppfølgingsnotater «Jordvern».

Anbefalinger	Utdrag fra rådmannens kommentar til rapporten	Utdrag fra rådmannens tilbakemelding 08.08.17
Utarbeide tydeligere mål knyttet til hva det innebærer å ha en aktiv jordvernpolitikk og mål knyttet til å bidra til reduksjon i omdisponeringer.	<p>«Kommunen har prioritert Sandnes som landbrukskommune i strategiske og langsiktige planarbeider, herunder i kommuneplanen, plan for landbruk og Miljøplan for Sandnes.»</p> <p>«Rådmannen støtter anbefalingene om å konkretisere tydeligere mål om hva det innebærer å ha en aktiv jordvernpolitikk, og definere mål knyttet til reduksjon av omdisponeringer.»</p>	<p>«Jordvern er nå innarbeidet i kommuneplanens samfunnsdel i et eget punkt.»</p> <p>Viser til «...regional jordvernstrategi, med forslag om at Rogaland skal legge til grunn en maksimumsgrense for utbygging på jordbruksarealer på 400 daa jordbruksareal årlig innen 2022. Rådmannen peker på at dette kan bli krevende, men vurderer også at jordvernmålet vil gi en viktig og nødvendig reduksjon i omdisponering, samt styrking av jordvernet.»</p>
Utarbeide konkrete tiltak og angi hvordan disse skal følges opp i praksis.	<p>«Rådmannen i Sandnes erkjenner at kommunen har utfordringer med en negativ utvikling i omdisponeringer de siste fem årene. I tillegg er det en utfordring at ytterligere jordbruksarealer kan bli frigitt til utbygging i 2018 når ny kommuneplan skal vedtas.»</p>	<p>«Sandnes skal jobbe mer aktivt for å tilrettelegge boligbygging i sentrale områder.»</p> <p>«Rådmann vil sørge for at Kommunedelplan for Landbruk 2015-2030 benyttes aktivt som kunnskapsgrunnlag til arealplanlegging og til næringsutvikling.»</p> <p>«Rådmannen foreslår å utarbeide en status for årlig omdisponering av jordbruksjord i Sandnes, der en vurderer måloppnåelsen og oppfølging av jordvernmål. Denne legges fram for ulike politiske utvalg og bystyret.»</p>

<p>Jevnlig utarbeide en oversikt som viser utvikling i antall dispensasjonssaker innenfor LNF-området, formål og medgått areal.</p>	<p>«Rådmannen støtter anbefalingen om å utarbeide en oversikt som viser utvikling i antall dispensasjonssaker innenfor LNF-området for å kartlegge omdisponering av jordbruksarealer.»</p>	<p>«Antall dispensasjoner skal nå være mulig å hente ut fra saksbehandlingssystemet, men ikke medgått areal ved omdisponering. Det vil en arbeide videre med.</p> <p>Det planlegges å synliggjøre ulik jordkvalitet innenfor LNF formålet for å gi økt bevissthet og informasjon om jordbruksarealer med høy prioritet.»</p>
---	--	--

### *Sammenheng mellom anbefalinger og rådmannens oppfølging*

Rådmannen har i sin kommentar og påfølgende oppfølgingsnotat tatt anbefalingene på alvor og skissert en rekke tiltak for å styrke jordvernet i Sandnes. Rådmannen støttet anbefalingene om å konkretisere tydeligere mål om hva det innebærer å ha en aktiv jordvernpolitikk og definere mål knyttet til reduksjon av omdisponeringer. Rådmannen bekreftet at det vil være viktig å utarbeide konkrete tiltak, plangrep og oppfølgingspunkt for å sikre at jordvernet følges opp i praksis. Rådmannen støttet også anbefalingen om å utarbeide en oversikt som viser utvikling i antall dispensasjonssaker innenfor LNF-området for å kartlegge omdisponering av jordbruksarealer.

### *Kan vi observere langsiktige virkninger av forvaltningsrevisjonen av jordvern?*

Revidert kommuneplan 2019-2035 og høringsutgave av ny klima- og miljøplan 2020-2025 er gjennomgått for å undersøke hvilken plass jordvernet har fått i disse plandokumentene.<sup>16</sup> I tillegg er det gjennomført intervjuer i Byutvikling og teknisk.

En av anbefalingene var som nevnt å utarbeide tydeligere mål for en styrket jordvernpolitikk i Sandnes. Ser vi på revidert kommuneplan og sammenligner med forrige kommuneplan, har jordvernet har fått en klart mer framtredd plass.<sup>17</sup> Under hovedmål 2 i planen «Sandnes skal være en attraktiv kommune» fremgår det av strategi 3 at «Landbruket i Sandnes skal styrkes gjennom et aktivt jordvern og satsning på bynært landbruk. Som del av matfylket Rogaland skal Sandnes kommune følge opp den nasjonale og regionale Jordvernstrategien.»<sup>18</sup> Arealstrategien

<sup>16</sup> Revidert kommuneplan 2019-2035 <https://www.sandnes.kommune.no/teknisk-og-eiendom/kommuneplanlegging/kommuneplan-2019-2035/> mens høringsutkast til klima- og miljøplan finnes her <https://www.sandnes.kommune.no/teknisk-og-eiendom/kommuneplanlegging/klima-og-miljoplan/>. Klima- og miljøplanen ble behandlet i kommunestyremøte 20.04.20, og vedtatt lagt ut på høring med frist i juni 2020. Den forventes vedtatt senhøstes 2020 eller vinteren 2021.

<sup>17</sup> Flere overordnede prinsipper for styrking av jordvernet er nedfelt i Landbruksplan for Sandnes 2015-2030, herunder god planlegging, konsentrert boligbygging med høy kvalitet og samordnet areal- og transportplanlegging.

<sup>18</sup> 20. oktober 2020 vedtok fylkestinget ny regionalplan Jæren, fase 2. Siden forrige regionalplan for Jæren ble vedtatt i 2013 har jordvernet blitt styrket både nasjonalt og regionalt. I 2015 vedtok Stortinget en nasjonal jordvernstrategi. I forbindelse med dette ble det årlige målet for omdisponering av dyrka mark redusert fra maksimalt 6000 dekar (halveringsmålet fra Bondevik II-regjeringen i 2004) til maksimalt 4 000 dekar. Jordvernet er blant annet omtalt i reviderte retningslinjer for LNF-områder i Rogaland, jf. [https://www.rogfk.no/f/p1/ic705263d-0307-4b90-ae1c-8ca6841d7945/bakgrunnsnotat\\_lnf-retningslinjer.pdf](https://www.rogfk.no/f/p1/ic705263d-0307-4b90-ae1c-8ca6841d7945/bakgrunnsnotat_lnf-retningslinjer.pdf)

gjelder også innenfor tettstedene/ lokalsentrene i kommunen. Nylig vedtatt planstrategi høsten 2020 og planprogram for kommuneplan 2023-38 retter spesiell oppmerksomhet om jordvern. Et viktig prinsipp for planarbeidet, er at Sandnes kommune som hovedregel ikke vil godkjenne at det i kommuneplanen legges inn nye områder der dyrka mark brukes til boliger og næringsbygg.

I intervjuene blir det fremhevet at fortetting i utvalgte byutviklingsområder og -akser er med på å styrke jordvernet. I stedet for nye feltutbygginger skal nye boligprosjekter prioriteres til områder i og ved Sandnes sentrum, øvrige byområder langs bussvei og eksisterende/fremtidige togstopp.

Forpliktelse i forhold til den regionale jordvernstrategien betyr at årlig omdisponering av jordbruksareal i Rogaland i gjennomsnitt ikke skal være mer enn 5 % (200 dekar) av det nasjonale jordvernmålet. Det er videre et regionalt jordvernmål at fysisk nedbygging av jordbruksareal i planområdet i perioden til 2050 skal være minst mulig, men i gjennomsnitt ikke mer enn 550 dekar årlig. Total mengde omdisponert jordbruksareal i kommuneplaner skal ikke overskride 10 000 dekar. Sandnes deltar i et regionalt samarbeid for å utvikle felles arealindikatorer for å følge utviklingen. Hva som skal være Sandnes sitt bidrag for å oppfylle regionale mål, er ikke avklart.<sup>19</sup> Rådmannen vurderte i oppfølgingen av forvaltningsrevisjonen det «...som krevende å etablere rutiner for å følge opp jordvernmålet på tvers av kommunene.» Også tiltak på regionalt nivå kan påvirke utviklingen. Eksempelvis kan valg av bussveitraseer gjennom landbruksområder påvirke hvor mye dyrka mark som nedbygges.

I intervjuene ble det blant annet vist til at det tar tid før de overordnede plangrepene i kommuneplanen får effekt på reguleringsplaner, detaljplanlegging og evt. også på dispensasjonspraksis. Det har blant annet sammenheng med at det går vanligvis mellom 1 og 15 år fra et område er godkjent i kommuneplanen til det er ferdig regulert i form av reguleringsplan. Reguleringsplanene som blir vedtatt kan dermed inneholde omdisponering av dyrka jord selv om den sist vedtatte kommuneplanen ikke omdisponerer dyrka jord. Over tid vil avgangen av dyrka jord til utbygging avta, men det tar tid før effekten av en streng jordvernpolitikk viser seg.

I kommuneplanen er det videre presentert strategier både for Urban dyrking og kolonihager (s.37) og Strategi for jordvern (s.39). I jordvernstrategien fremgår det at Sandnes kommune skal praktisere et strengt jordvern. Behovet for omdisponering av landbruksareal skal reduseres ved å prioritere ny utbygging til sentrale byområder som allerede er bebygd og gjennom krav til høy arealutnyttelse. Landbruksnæringen skal videre gis forutsigbare vilkår ved å opprettholde langsiktig grense for landbruk, kjerneområde landbruk og markagrense. Disse arealene skal ha et høyt jordvern. Omdisponering av jordbruksjord forbeholdes særlig viktige samfunnsmessige funksjoner eller sentrale og regionale behov. Jordkvalitet skal alltid vurderes.<sup>20</sup>

Jordvernstrategien i kommuneplanen er tatt inn i høringsutkastet til klima- og miljøplan. Der er det pekt på ulike tiltak å følge opp mål og strategier for jordvernet i kommuneplanen. En

---

<sup>19</sup> I høringsutkastet til klima- og miljøplan står det at det skal fastsettes et konkret jordvernmål i dialog med de andre landbrukskommunene i fylket (s.31).

<sup>20</sup> I høringsutkastet til klima- og miljøplan heter det at «jordkvalitet alltid skal vurderes.» Med henvisning til NIBIO blir det vist til at det meste av fulldyrka jordbruksareal klassifiseres som av «svært stor verdi» og «stor verdi». Det betyr at det kun er for svært viktige samfunnsoppgaver at kommunen vil tillate omdisponering av dyrka mark.

hovedregel er at kommunen ikke vil godkjenne at det i kommuneplanen legges inn nye områder der dyrka mark brukes til utbyggingsformål. Ca. halvparten av jordbruksarealet i Sandnes anses å ha et varig vern gjennom langsiktig grense landbruk, samt fastsettelse av kjerneområde for landbruk på vestsiden av Sandnes. I tillegg har to områder øst i Sandnes, Riska og Figgjo, fått et sterkere vern i ny kommuneplan. I kommuneplanen er det videre anført at landbruksområder avsatt i kommuneplanen til utbygging, kan bli tilbakeført om behovet for utbygging opphører. I intervjuene ble det vist til et utbyggingsareal på Austrått som er blitt tilbakeført.

Forvaltningsrevisjonen av jordvern inneholdt også en anbefaling om å utforme konkrete tiltak for å følge opp jordvernmålene. Status for tiltakene i rådmannens første oppfølging er følgende:

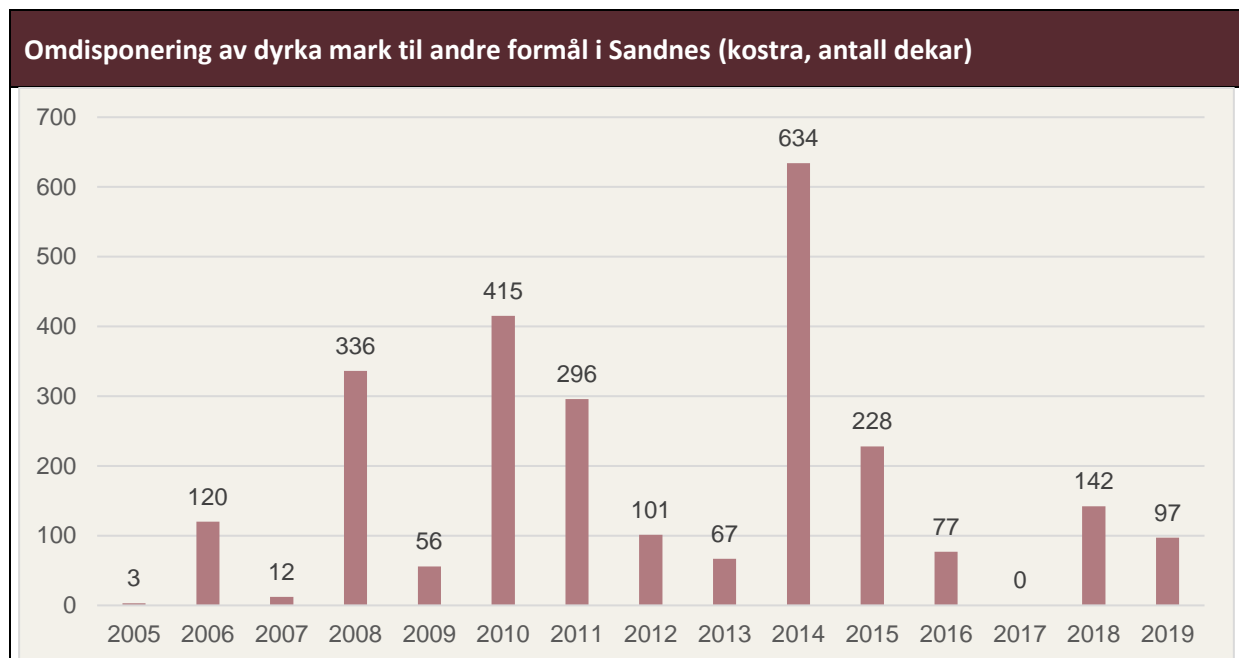
- **Årlig status for jordvernet.** Rådmannen vurderte at det vil være nyttig å utarbeide en status for årlig omdisponering av jordbruksjord i Sandnes kommune. Saken burde etter rådmannens vurdering legges frem for ulike politiske utvalg og kommunestyret. Så langt er det ikke laget årlige jordvernrapporter. I klima- og miljøplanen er det imidlertid oppgitt at årlig omdisponering av matjord skal rapporteres til SSB og til ulike folkevalgte organ.
- **Synliggjøre ulik jordkvalitet innenfor LNF formålet.** På dette fagområdet har det skjedd mye de siste årene. Oppsummert har alle saksbehandlere i Sandnes nå tilgang til kart over jordkvalitet i kommunens kartløsning Kommunekart Proff. Innføring av det offisielle kartgrunnlaget (DOK) gjør at kommunen har tilgang til over 100 norgesdekkende temakart med god dokumentasjon. Kart som viser jordkvalitet er blant disse. Et temakart over markslagstyper er vedlagt klima- og miljøplanen.
- **Ekstra vern mot utbygging i jordbruksarealer.** Rådmannen fremholdt i sin første oppfølging av jordvern-rapporten at det ville bli gjort en vurdering ifm. kommuneplanarbeidet om nye områder utenfor langsiktig grense landbruk og kjerneområder for landbruk burde vernes i ny kommuneplan. I kommuneplanen er det gitt retningslinjer for landbruksområdene i Riska og på Figgjo som skal styrke jordvernet i disse områdene, foruten det vern som ligger i langsiktig grense landbruk og kjerneområder landbruk. I kommuneplanen skal også noe areal avsatt til utbygging tilbakeføres til landbruk.
- **Tidlig dialog om forslag til omdisponeringer.** I rådmannens oppfølging av forvaltningsrevisjonen ble det pekt på at Sandnes kommune i økt grad vil invitere utbyggingsaktører til dialog og veiledning som kan forebygge forslag om omdisponering og utbygging på jordbruksarealer. I intervjuene ble det vist til møtene i boligforum som en viktig arena for dialog med utbyggingsaktørene, men andre tiltak er ikke satt i verk hittil.

Den tredje anbefalingen i forvaltningsrevisjonen om jordvern var å lage en oversikt som viser utvikling i antall dispensasjonssaker innenfor LNF-området. Rådmannen støttet denne anbefalingen i sitt første oppfølgingsnotat. Det ble presisert fra rådmannens side at registreringen bør gjelde for dispensasjonssaker innenfor LNF formålet som omfatter jordbruksareal og områder som er regulert til landbruk. På denne måten vil registreringen av dispensasjonssakene spisses til å gjelde årlig omdisponering av jordbruksjord som har høyest prioritet og verdi for landbruket.

Foreløpig kartlegges ikke antall dispensasjonssaker der dyrka mark blir omdisponert. Denne kategorien er ikke innarbeidet i det nasjonale planregisteret i dag. Frem til dette er på plass opplyste rådmannen at Sandnes vil utforske mulighetene for å kartlegge og gjøre opp status for årlig omdisponering av jordbruksareal i dispensasjonssaker gjennom egen kartlegging.

Sandnes rapporterer årlig til SSB hvor mye dyrka jord som blir omdisponert til andre formål. Nedenfor har vi vist utviklingen i hvor mye dyrka mark som omdisponeres:

Figur 6: Omdisponering av dyrka mark til andre formål.



Det årlige omfanget av omdisponert dyrka areal til andre formål har svingt mye, med en topp i 2014 for så de påfølgende årene å vise en fallende tendens. Deler vi denne 15 års perioden inn i tre 5-årsperioder, er gjennomsnittet for årlig omdisponering følgende:

- Perioden 2005-2009 = Årlig omdisponering i gjennomsnitt **105,4 dekar**
- Perioden 2010-2014 = Årlig omdisponering i gjennomsnitt **302,6 dekar**
- Perioden 2015-2019 = Årlig omdisponering i gjennomsnitt **108,8 dekar**

#### Oppsummering og vurdering – er revisjonen om jordvern blitt fulgt opp?

Denne forvaltningsrevisjonen er spesiell ved at den så langt har vært fulgt opp to ganger fra kontrollutvalgets side. I tillegg er en oppfølgende forvaltningsrevisjon planlagt innen 2022.

Det er en revisjon hvor mange av tiltakene lå fram i tid, og oppfølgingen har vært fordelt på flere fagområder og tjenester i kommunen. Både samfunnsplan, landbrukskontor og byggesak er berørt. Fagfeltets bredde førte bl.a. til at rapporten ble sendt til formannskap, kommuneplankomite og flere andre aktuelle utvalg til orientering.

Rådmannen har både i kommentar til rapporten og i de to påfølgende oppfølgingsnotatene støttet de tre anbefalingene om å konkretisere mål og tiltak, samt definere mål knyttet til reduksjon av omdisponeringer. Rådmannen støttet også anbefalingen om å lage en oversikt som viser utvikling i antall dispensasjonssaker i LNF-området som medfører omdisponering av dyrka areal.

I årene etter forvaltningsrevisjonen har jordvernet fått en mer sentral plass i kommuneplanen og det er utformet strategier for både urbant landbruk og styrket jordvern. Prioritering av fortetting i byutviklingsområder og -akser vil på sikt kunne dempe presset på dyrka mark. Jordvernet har også fått bred omtale i høringsutkastet til ny klima- og miljøplan. I sum har mål og strategier for jordvernet fått en sterkere forankring i sentrale plandokumenter. Det er imidlertid ikke satt noe årlig måltall for hvor mye dyrka jord som maksimalt skal kunne omdisponeres.

På tiltakssiden er det flere forhold som gjenstår å følge opp. Foreløpig gjøres det ikke kartlegging av dispensasjonssaker der dyrka mark blir omdisponert til andre formål. Det utarbeides heller ikke en årlig rapport om omdisponering av jordbruksjord i Sandnes kommune. Denne er planlagt sendt ulike politiske utvalg og kommunestyret. Rådmannen vurderte også å utarbeide temakart i kommuneplanen som viser jordkvalitet, noe som ikke ble gjort.

Konklusjonen er at mye er på plass i forhold til mål og strategier for et styrket jordvern i Sandnes kommune, men at det gjenstår noe på tiltakssiden. Samtidig er det viktig å påpeke at et styrket jordvern i Sandnes er avhengig av komplekse og langvarige planprosesser som regionplan Jæren, nasjonal og regional jordvernstrategi og hva andre viktige landbrukskommuner gjør. Kontrollutvalgets planlagte oppfølgende forvaltningsrevisjon innen 2022 vil kunne gi en grundigere gjennomgang av jordvernet enn hva vi har hatt anledning til i denne rapporten.

## 2.2.5 BYGGESAK

Kontrollutvalget bestilte 16.12.2016 et prosjekt om byggesak. Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført i 2017, og rapport ble presentert for kontrollutvalget 20.10.2017.

Formålet med prosjektet var å vurdere resultatene/effektene av en omorganisering av byggesak to år i forveien. Dessuten skulle prosjektet undersøke brukernes tilfredshet med byggesakstjenesten. Tabellen nedenfor viser tidslinja for denne revisjonen.

*Tabell 18: Tidslinje for behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten «Byggesak».*

Dato	Utvalg	Vedtak
11.10.2017	Rapporten behandlet i kontrollutvalget	<p><u>Innstilling til vedtak i bystyret:</u> «Bystyret i Sandnes tar den framlagte rapporten «Byggesaksbehandling» til orientering.</p> <p>Rapporten oversendes rådmannen for videre oppfølging av rapportens konklusjoner og anbefalinger.</p> <p>Rådmannen gir tilbakemelding til bystyret via kontrollutvalget om hvordan bystyrets vedtak inkl. revisors konklusjoner og anbefalinger er fulgt opp innen ca. 6 måneder etter bystyrets vedtak.»</p>
13.11.2017	Rapporten behandlet som utvalgssak i bystyret	<p>Enstemmig vedtak om at: «Bystyret i Sandnes tar den framlagte rapporten «Byggesaksbehandling» til orientering.</p> <p>Rapporten oversendes rådmannen for videre oppfølging av rapportens konklusjoner og anbefalinger.</p>

		Rådmannen gir tilbakemelding til bystyret via kontrollutvalget om hvordan bystyrets vedtak inkl. revisors konklusjoner og anbefalinger er fulgt opp innen ca. 6 måneder etter bystyrets vedtak.»
15.06.2018	Rådmannens oppfølging behandlet i kontrollutvalget	Enstemmig innstilling til bystyret om at: «Bystyret i Sandnes tar den framlagte oppfølgingen av forvaltningsrevisjonsrapporten «Byggesak» til orientering.  Bystyret ber kontrollutvalget gjennomføre en oppfølgingsrapport knyttet til «Byggesak» om ca. 2 år.»
10.09.2018	Orienteringssak til bystyret	Tatt til orientering

I denne saken har bystyret enstemmig vedtatt innstillingene fra kontrollutvalget både ved behandling av selve rapporten og oppfølgingen av rapporten. Rådmannens rapport om oppfølging forelå 15.06.2018, det vil si ca. 6 måneder etter bystyret behandlet saken, men oppfølgingen ble først behandlet 10.09.2018, drøyt 9 måneder etter, pga. ferie og sommer.

Av de forvaltningsrevisjonsrapportene vi undersøker oppfølgingen av, er det «Byggesak» som har fått mest oppmerksomhet i bystyret da den ble behandlet der 13.11.2017. 24 minutter varte debatten i bystyret, og både folkevalgte fra opposisjonen og posisjonspartiene deltok.

I debatten fikk spesielt brukerundersøkelsen stor oppmerksomhet. Det ble brukt uttrykk som «trist lesning», «tar for lang tid» og «ikke blitt bedre» med henvisning til Sandnes satte seg mål i 2012 i forhold til servicenivå og saksbehandlingstid i byggesaksbehandlingen. Det er behov for «opprydding etter 6 måneder» som en representant uttrykte det. I debatten ble det fra administrasjonens side pekt på at det ville bli gjennomført en ny brukerundersøkelse høsten 2018.

Vi noterer oss at saken om oppfølging fra kontrollutvalget fikk status som orienteringssak på sakslista til bystyret 10.09.2018. Innstillingen fra kontrollutvalget inneholdt imidlertid et vedtakspunkt om å gjennomføre en oppfølgende undersøkelse ca. 2 år etter bystyrets behandling.

Dette er fulgt opp fra kontrollutvalgssekretariatet og kontrollutvalget i og med at en oppfølgende undersøkelse av byggesak inngår i kontrollutvalgets vedtak 12.06.2020 om prosjekter de ønsker skal inngå i ny plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Jr. møteprotokoll 12.06.2020

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/kontrollutv/Meetings/Details/209964?agendaItemId=203356>

Tabell 19: Anbefalinger og rådmannens høringskommentar og oppfølging etter 6 måneder..

Anbefalinger	Utdrag fra rådmannens kommentar til rapporten	Utdrag fra rådmannens tilbakemelding etter 6 mnd.
<p>Kommunen bør redusere saksbehandlingstidene for byggesaker. Dette gjelder spesielt for ordinære byggesaker (12 ukers saker) for derigjennom også å redusere gebyrtapet.</p>	<p>Rådmannen: Det er og blir en prioritert oppgave å sikre en raskere og mer forutsigbar behandling.</p> <p>Tiltak spesielt overfor foretak:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Videreutvikle teammodellen og tilpasse bemanningen etter oppgavene.</li> <li>- Ta i bruk nytt saksbehandlersystem: ebyggesak, som vil føre til en større automatisering av byggesaker, som igjen vil føre til mer forutsigbarhet og redusert saksbehandlingstid</li> <li>- Mer tilsyn på byggeplass og hos foretak. Dette for å sikre dialog med bransjen og sikre at de tiltak som iverksettes virker etter hensikt</li> <li>- Møter med bransjen for bedre dialog og samarbeid.</li> <li>- Større fokus på oppfølging av saker.</li> </ul> <p>Målsetting for 2018 er å være innenfor lovpålagte frister.</p> <p>Brukertilfredsheten vil følges opp med ny undersøkelse høsten 2018.</p>	<p>Byggesak har som mål at saksbehandlingstiden skal være lavest mulig og innenfor gitte lovpålagte frister.</p> <p>Det vises bl.a. til en sammenligning mellom saksbehandlingstider i 2011 – 2016 rapporten og ny statistikk for 2017 og første halvår 2018 fra KOSTRA. Denne viste en nedgang fra 2016.</p> <p>Målet for 2018 er videre nedgang i saker med over-skredet frist til 5% og ytterligere nedgang i 2019 til 2%. Gebyrtap vil ha en tilsvarende nedgang</p>
<p>Kommunen bør sette inn tiltak som kan styrke byggesaksbehandlingen.</p>	<p>Tiltak rådmannen forslår:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Tette tidshull i saksprosesser - unngå at saker blir liggende ubehandlet/ overbehandlet</li> <li>- Bruk av direkte møter tidlig i komplekse saker/ større dispensasjonssaker</li> <li>- Revisjon av bestemmelser i kommuneplan og KDP for Sentrum med fokus på å sikre smidig behandling.</li> <li>- Ta i bruk saksbehandlingsprogram som vil forenkle saksbehandling.</li> <li>- Vurdere endring av delegasjonsreglement for klagebehandling.</li> </ul>	<p>Administrasjonen viser her til punktet over, samt vedlagt tiltaksliste på 23 tiltak som gir oversikt over forbedringstiltak som er gjennomført eller er under arbeid. Avdelingen vil videreføre sitt arbeid med kontinuerlig forbedring, inkludert implementering av digitale verktøy.</p> <p>I løpet av halvåret ble det gjennomført dialogmøter med firmaer som har mange saker.</p> <p>Det ble også avholdt møter med utvalg for Byutvikling.</p> <p>Innføring av LEAN for bedre saksflyt i Byggesak var i slutfasen 6 måneder etter.</p>



<p>Kommunen bør sikre at gebyrtapene ikke påvirker selvkostregnskapet</p>	<p>Rådmannen peker på «Uryddighet ved at tapte gebyr bakes inn i selvkostregnskapet»</p> <p>«Dette tas til etterretning og vil bli synliggjort i regnskapet.»</p>	<p>Administrasjonen påpeker at gebyrtap ikke skal påvirke selvkostregnskapet, og føres på egne poster i regnskapet for å sikre at disse holdes utenfor selvkostberegningene.</p> <p>Når det gjelder gebyrtap, pekes det på at andel saker overskredet hittil i 2018 et betydelig mindre enn 2017 og tidligere år.</p>
<p>Kommunen bør inntil videre tilbakeføre noe kapasitet fra tilsyn til byggesak for å få redusert saksbehandlingstidene (spesielt for 12 ukers saker)</p>	<p>Rådmannen mener det blir unyansert å konkludere med at å ta ressurser fra tilsyn til byggesaksbehandling vil løse alt i forhold til saksbehandlingstid.</p> <p>Rådmannen anbefaler å iverksette øvrige tiltak som nevnt ovenfor før ressurser fra tilsyn vurderes å tas til ordinær saksbehandling.</p>	<p>Administrasjonen har prioritert andre tiltak for å redusere saksbehandlingstiden uten å ta av kapasiteten på tilsyn. Tilsynet er styrket og de jobber både forebyggende, i tillegg til å sikre nødvendig kvalitet i hele byggeprosessen og føre tilsyn i både søknads- og byggeprosessen. Gjennom aktivt tilsynsarbeid vil en få bedre søknader, noe som frigjør tid hos saksbehandler.</p>

### *Sammenheng mellom anbefalinger og rådmannens oppfølging*

Dette er blant de forvaltningsrevisjonene som har gitt opphav til flest oppfølgingstiltak. For hver av de 3 første anbefalingene er det beskrevet en rekke ulike tiltak, nedfelt i en 23 punkts tiltaksplan, som har vært styrende for oppfølgingen. I oppfølgingsnotatet fra rådmannen blir det framhevet at «*Vi har hatt stort fokus på byggesaksprosessene etter forvaltningsrevisjonen og byggesaksavdelingen arbeider kontinuerlig med utvikling og forbedring.*» Rådmannen begrunner videre hvorfor kommunen vil forsøke andre tiltak enn å flytte ressurser fra tilsyn til byggesak, med henvisning til den fjerde anbefalingen i rapporten.

Det blir videre vist i oppfølgingsnotatet fra rådmannen at «*Resultatene for 2017 og så langt i 2018 viser ifølge rådmannen at kommunen er på rett vei og at byggesaksavdelingen har tatt tak i de problemområdene som rapporten viser til.*»

At det ble laget en tiltaksplan på 23 punkter, indikerer vilje til oppfølging, men flere av tiltakene ville sannsynligvis blitt gjennomført uansett. Framdrift og prioritering av forbedringsarbeidet kan imidlertid bli påvirket av den oppmerksomhet forvaltningsrevisjoner i noen tilfeller skaper.

Det går med andre ord ikke noe skarpt skille mellom tiltak som er forårsaket av forvaltningsrevisjonen og tiltak som inngår i et pågående utviklings- og forbedringsarbeid. Når vi i neste avsnitt ser nærmere på langsiktige virkninger av forvaltningsrevisjonen, er det noe usikkerhet rundt hva som skyldes revisjonen og andre årsaker til de virkninger vi ser.

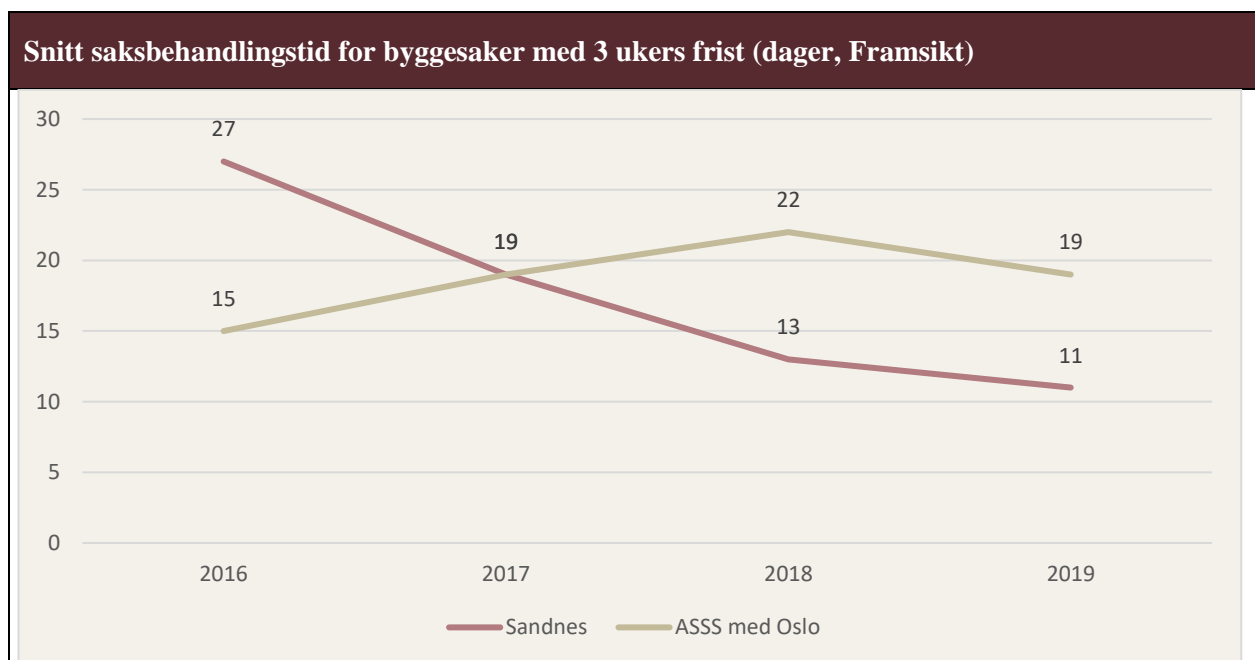
### Kan vi observere langsiktige virkninger av forvaltningsrevisjonen?

Vi har brukt tall fra Kostra og fra byggesaksavdelingens egne resultatvurderinger for å undersøke utviklingen siden forvaltningsrevisjonen av Byggesak. Videre har vi sett på resultatene fra brukerundersøkelsen Rogaland Revisjon gjennomførte i 2017 og sammenlignet med byggesaksavdelingens egne undersøkelser i 2012, 2019 og 2020. Til sist har vi benyttet intervju.

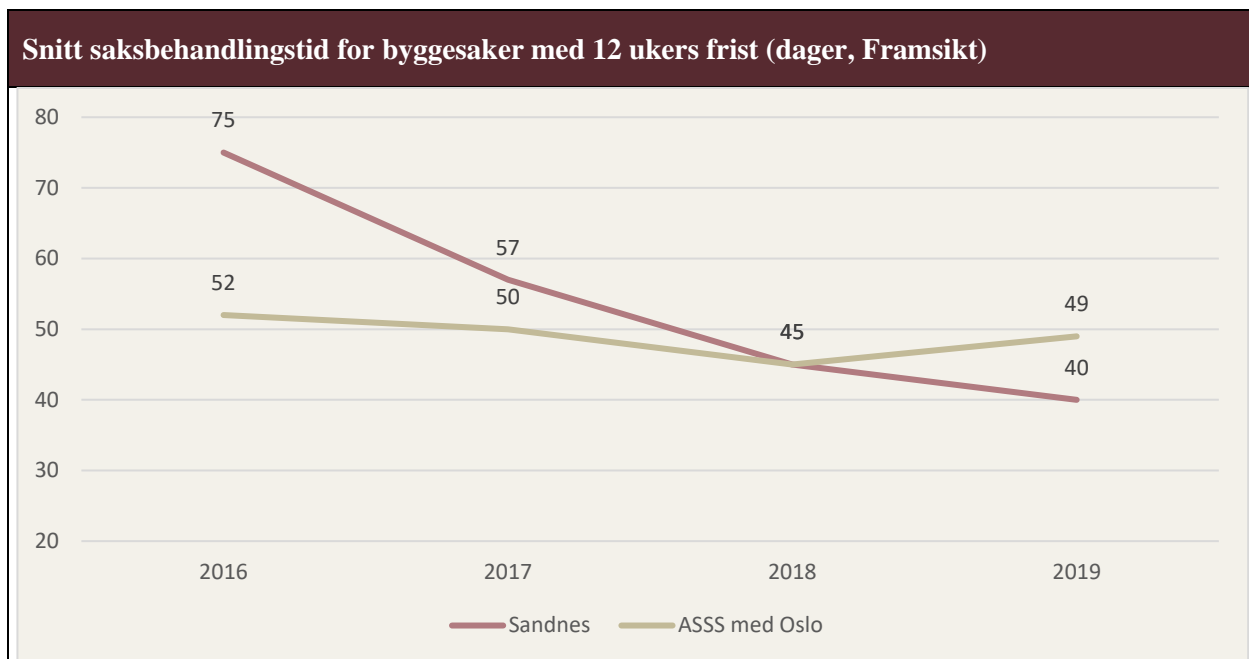
Som vi ser av de to neste figurene, er tallenes tale entydig: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for både saker med 3 ukers frist og 12 ukers frist har gått kraftig ned i Sandnes. Sandnes har hatt en markert bedre utvikling enn gjennomsnittet for bykommunene i ASSS-gruppen.

Spesielt for byggesaker med 3 ukers frist, er nedgangen svært stor, fra 27 dager i snitt i 2016 til 11 dager i snitt i 2019. Denne utviklingen skyldes ikke at antallet behandlede saker har blitt færre. I 2016 var antallet behandlede saker med 3 ukers frist 621 ifølge Kostra, mens antallet behandlede saker i 2019 var 617 med 3 ukers frist.

Figur 7: Snitt saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist.



Figur 8: Snitt saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist.



For byggesaker med 12 ukers frist er også nedgangen svært stor – fra 75 dager i 2016 til 40 dager i 2019. Ifølge kommunens tall ble det i 2018 behandlet 534 12-ukers saker mot 618 i 2019. Her inngår både 12-ukers saker med og uten søknad om dispensasjoner.

I 2016 registrerte forvaltningsrevisjonen av byggesak at hele 30% av byggesakene i Sandnes hadde overskredet de lovpålagte saksbehandlingsfristene. I 2017 fremgår det av resultatvurderingen til byggesak at andelen hadde blitt redusert til 13%. I oppfølgingsnotatet fra rådmannens side, fremgår det at målet for 2018 var en videre nedgang i saker med overskredet frist til 5% og ytterligere nedgang i 2019 til 2%.

Nedenfor framgår statistikk hentet fra den siste resultatvurderingen fra 2019. Den viser en betydelig forbedring mht. fristoverholdelse i 2018 og 2019. Klagesaker er en egen kategori, og holder vi den utenfor, har kommunen innfridd alle resultatmål de satte for 2018 og 2019.<sup>22</sup>

**Tabell 20 – Saksbehandlingstider (Kilde: Resultatvurdering byggesak 2019, i parentes 2018)**

Type sak	Ant. saker	Gj.snittlig saksbeh. tid	Antall saker over frist	% innen lovpålagt frist	Resultat 2018
Byggesaker med 3 ukers frist (21 dager)	522 (578)	11 (13)	6 (34)	99%	94%
Byggesaker med 12 ukers frist u/ disp. (84 dager)	170 (158)	40 (44)	2 (5)	99%	97%
Byggesaker med 12 ukers frist m/disp. (84 dager)	448 (376)	42 (46)	12 (8)	97%	98%
Klagesaker (8 uker/ 56 dager)	89 (82)	72 (80)	30 (54)	66%	34%

<sup>22</sup> I 2018 var det 47 saker med fristoverskridelse. Det utgjorde 4,2% av totalt antall saker. I 2019 var det kun 20 saker med fristoverskridelse, noe som utgjør 1,75% av totalt antall saker.

Et neste spørsmål er om brukerne (søkerne) av byggesaksavdelingen er blitt mer fornøyde. Som nevnt foretok Rogaland Revisjon en brukerundersøkelse i 2017 som del av forvaltningsrevisjonen av byggesak. Denne ble sett opp mot kommunens egen brukerundersøkelse i 2012. Siden er det gjennomført nye brukerundersøkelser i 2019 og 2020.

Brukerundersøkelsen i 2017 påviste en stor forskjell mellom foretak og private søkere der foretakene var mindre fornøyde enn de private søkerne. Foretakene var minst fornøyde med saksbehandlingstid, forutsigbarhet, saksgang, og kvalitet i saksbehandlingen. Totalt sett var imidlertid brukerne i 2017 litt mer fornøyd sammenlignet med brukerundersøkelsen i 2012.

Vi har nedenfor vist resultatene fra alle de fire brukerundersøkelsene.<sup>23</sup> Resultatene er sammenstilt av byggesaksavdelingen. Brukerne kunne gi svar fra 1 (dårligst) til 6 (best).

Tabell 21 – Resultater fra brukerundersøkelser byggesak frå 2012, 2017, 2019 og 2020.*												
	ALLE BRUKERE				FORETAK				PRIVATE			
	2012	2017	2019	2020	2012	2017	2019	2020	2012	2017	2019	2020
<b>Resultat for brukerne</b>												
Hvor fornøyd er du med:												
1. Forutsigbarheten i saksbehandlingen?	3,6	3,5	3,7	4,3	3,6	3,1	3,7	3,9	3,6	3,9	3,8	4,8
2. Kvaliteten i saksbehandlingen?	4,0	3,8	4,0	4,5	4,0	3,5	4,0	4,1	4,0	4,4	4,2	5,0
3. Faktisk saksbehandlingstid/svartid?	3,6	3,5	4,0	4,5	3,5	3,1	3,9	3,9	3,8	3,9	4,1	5,2
<b>Snitt</b>	<b>3,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>4,4</b>	<b>3,7</b>	<b>3,2</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>3,8</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>
<b>Respektfull behandling</b>												
Hvor stor grad synes du byggesakskontoret:												
4. Behandler deg med respekt?	4,4	4,7	4,7	5,1	4,4	4,6	4,7	4,9	4,5	4,9	4,6	5,4
5. Møter deg med vennlighet?	4,5	4,6	4,6	5,1	4,5	4,5	4,6	5,0	4,5	4,8	4,5	5,2
6. Tar deg på alvor?	4,3	4,7	4,5	5,0	4,3	4,4	4,6	4,8	4,4	4,9	4,4	5,2
<b>Snitt</b>	<b>4,4</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>	<b>5,1</b>	<b>4,4</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>	<b>4,9</b>	<b>4,5</b>	<b>4,9</b>	<b>4,5</b>	<b>5,3</b>
<b>Pålitelighet</b>												
Hvor stor grad stoler du på at:												
7. Dine rettigheter som bruker blir ivaretatt?	4,1	4,0	4,3	4,7	4,2	3,8	4,4	4,4	4,0	4,2	4,2	5,1
8. Byggesakskontoret holder hva de lover?	3,9	4,0	4,0	4,7	3,9	3,7	3,9	4,5	3,9	4,4	4,2	5,0
<b>Snitt</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,7</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,0</b>	<b>4,3</b>	<b>4,2</b>	<b>5,0</b>
<b>Tilgjengelighet</b>												
Hvor fornøyd er du med:												
9. Åpningstid for oppmøte på byggesaks/servicekontoret?	4,1	4,2	4,3	4,6	4,3	4,0	4,2	4,2	3,9	4,5	4,3	5,0
10. Muligheten for timeavtale?	4,1	4,5	4,6	4,5	4,4	4,2	4,6	4,1	3,9	5,1	4,5	5,1
11. Muligheten for å snakke med saksbehandler på telefon?	3,4	3,8	4,1	4,5	3,3	3,3	3,9	4,1	3,6	4,5	4,3	5,1
<b>Snitt</b>	<b>3,9</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>4,0</b>	<b>3,8</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>4,7</b>	<b>4,4</b>	<b>5,1</b>
<b>Informasjon</b>												
Hvor fornøyd er du med:												
12. Saksgangen som gjelder dine saker?	3,7	3,7	4,0	4,5	3,7	3,4	3,9	4,1	3,7	4,1	4,1	5,1
13. Generelle retningslinjer for byggesaker?	3,7	3,6	3,9	4,3	3,8	3,6	3,9	4,3	3,7	3,5	3,8	4,4
14. Hvilke tjenester som byggesakskontoret kan yte?	3,9	4,0	4,2	4,6	4,0	3,9	4,1	4,4	3,9	4,1	4,3	5,0
<b>Snitt</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>4,5</b>	<b>3,8</b>	<b>3,6</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,8</b>
<b>Helhetsvurdering</b>												
Generelt (totalt sett)												
15. Hvor fornøyd er du totalt sett med byggesaksbehandlingen?	3,8	3,9	4,0	4,5	3,8	3,5	3,9	4,2	3,8	4,4	4,0	4,9
<b>Totalt</b>												
<b>Totalt snitt (alle spørsmålene)</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,6</b>	<b>4,0</b>	<b>3,8</b>	<b>4,1</b>	<b>4,3</b>	<b>3,9</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>5,0</b>

<sup>23</sup> De fire undersøkelsene har samme innhold mht. spørsmål, men antallet brukere som har inngått i undersøkelsene er forskjellig. I undersøkelsen i 2017 ble skjema sendt 102 foretak og private søkere, hvorav 40 svarte, mens i 2019 ble 215 brukere spurt, hvorav 75 svarte.

Hovedinntrykket fra brukerundersøkelsene er en klar forbedring i brukernes tilfredshet med byggesaksbehandlingen (se nederste linje i tabellen). Mest har tilfredsheten økt for private, men også de profesjonelle brukerne, foretakene, er blitt mer fornøyde med byggesak.

Forutsigbarhet, kvalitet og saksbehandlingstid har jevnt over blitt bedre. Det samme har skåren på kategoriene «respektfull behandling» og «pålitelighet». Også «tilgjengelighet», «informasjon» og «helhetsinntrykk» har bedret seg. Oppryddingen har mao. gitt positive resultater.

Et spørsmål som er tatt opp i intervjuene, er om kortere saksbehandlingstider kan ha gått utover den faglige kvaliteten på saksbehandlingen. Går det fort unna, kan det tenkes at det oppstår flere saksbehandlingsfeil. Det er imidlertid ingen indikasjoner på at så er tilfelle. Blant annet blir det vist til at det ikke har vært en vekst i antall saker der Fylkesmannen i Rogaland omgjør kommunens byggesaksvedtak med henvisning til feil som er gjort i saksbehandlingen.<sup>24</sup>

### *Oppsummering og vurdering – er forvaltningsrevisjonen av byggesak blitt fulgt opp?*

Forvaltningsrevisjonen om byggesak ble bestilt av kontrollutvalget 16.12.2016 og gjennomført i 2017. Den ble presentert for kontrollutvalget 20.10.2017 og behandlet av bystyret 13. november samme år. Rådmannens oppfølging forelå et drøyt halvår senere.

Forvaltningsrevisjonen fastslo at målene for omorganiseringen av byggesak i 2015 i hovedsak var nådd, men at kommunen fortsatt strevde med lange saksbehandlingstider og store gebyrtap. En brukerundersøkelse som ble gjennomført ifm. forvaltningsrevisjonen i 2017 viste at brukerne var minst fornøyd med saksbehandlingstid og forutsigbarhet i saksbehandlingen.

Forvaltningsrevisjonen anbefalte rådmannen å redusere saksbehandlingstidene og sette inn tiltak for å styrke saksbehandlingen. *Vår vurdering er at det er klar sammenheng mellom anbefalingene i forvaltningsrevisjonen og de oppfølgingsiltak som er gjort i kommunen både på kort sikt (etter 6 måneder) og påfølgende år.* Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for både saker med 3 ukers frist og 12 ukers frist har gått kraftig ned i Sandnes i perioden 2017-2019. Sandnes har hatt en markert bedre utvikling enn gjennomsnittet for bykommunene i ASSS-gruppen.

Kommunen har dermed klart å innfri de ambisiøse resultatmålene den satte for 2018 og 2019 med hensyn til kortere saksbehandlingstider. En ny brukerundersøkelse i 2020 viser at byggesaksavdelingen skårer bedre enn i 2012, 2017 og 2019. Spesielt gjelder det på områder hvor avdelingen fikk dårlig skår i 2017; på forutsigbarhet og saksbehandlingstid.

Alt i alt har byggesaksavdelingen hatt stor suksess med sitt utviklings- og forbedringsarbeid. Forvaltningsrevisjonens bidrag var en evaluering av situasjonen i byggesaksavdelingen. Den bidro til relativt stor oppmerksomhet i det politiske miljøet og krav om at noe måtte gjøres. Administrativt ble det utformet en omfattende tiltaksplan for å bedre på situasjonen.

Det hører med til historien at byggesaksavdelingen var i gang med mange utviklings- og forbedringstiltak før forvaltningsrevisjonen ble gjennomført. Disse tiltakene inngår i avdelingens

---

<sup>24</sup> Dette gjelder byggesaker som blir endelig avgjort av Fylkesmannen i Rogaland.

kontinuerlige forbedringsarbeid. Det er derfor vanskelig å isolere virkningen av forvaltningsrevisjonen fra det arbeidet som byggesaksavdelingen uansett ville ha gjennomført.

## 2.2.6 ARBEID MOT FRAFALL I SKOLEN

Rogaland Revisjon gjennomførte i 2018 en forvaltningsrevisjon om arbeid mot frafall i skolen. Formålet med revisjonen var å vurdere hvordan Sandnes kommune arbeider med elever med svake skoleprestasjoner for å forebygge frafall i videregående opplæring. Rapporten ble lagt frem for kontrollutvalget i Sandnes 15.06.18, som tok rapporten til orientering og ba om tilbakemelding av hvordan rapporten er fulgt opp.

Tabell 22: Tidslinje for behandling av revisjonsrapporten om arbeid mot frafall i skolen.

Dato	Utvalg	Vedtak
15.06.18	Rapporten behandlet i kontrollutvalget	<u>Innstilling til vedtak i bystyret:</u> Bystyret i Sandnes tar den framlagte forvaltningsrevisjonsrapporten «Arbeid mot frafall i skolen» til orientering. Bystyret ber om tilbakemelding på hvordan rapporten er fulgt opp ca. 6 mnd. etter at den er behandlet i bystyret. Tilbakemeldingen gis via kontrollutvalget.
10.09.18	Rapporten behandlet som utvalgssak i bystyret	Bystyret i Sandnes tar den framlagte forvaltningsrevisjonsrapporten «Arbeid mot frafall i skolen» til orientering. Bystyret ber om tilbakemelding på hvordan rapporten er fulgt opp ca. 6 mnd. etter at den er behandlet i bystyret. Tilbakemeldingen gis via kontrollutvalget.
26.04.19	Rådmannens oppfølging behandlet i kontrollutvalget	Bystyret i Sandnes tar administrasjonens tilbakemelding på oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten «Arbeid mot frafall i skolen» til etterretning.
17.06.19	Orienteringssak til bystyret <sup>25</sup>	Tatt til orientering.

Tabellen nedenfor inneholder anbefalingene som ble vedtatt, og et utdrag av rådmannens tilbakemelding om hvordan anbefalingene ble fulgt opp.

Tabell 23: Anbefalinger og rådmannens kommentar til rapporten og oppfølging etter 6 måneder.

Anbefaling	Utdrag fra rådmannens kommentar til rapporten	Utdrag fra rådmannens tilbakemelding 26.04.19
Presisere nærmere hva som menes med alvorlig eller bekymringsfullt	Kommunen er i gang med å revidere veileder for	Det er satt i gang et arbeid med revidering av Sandnes kommune

<sup>25</sup> Det fattes ikke vedtak i orienteringssaker.

<p>fravær i Sandnes kommunes veileder for fraværshåndtering.</p>	<p>fraværshåndtering og vil vurdere om det skal som presiserer hva som menes med alvorlig fravær. Dagens rutiner forutsetter at skolene utøver skjønn for å vurdere om ugyldig fravær er bekymringsfullt. Rådmannen er ikke overbevist om at en endring bort fra skjønnsutøvelsen vil gi en bedre oppfølging av den enkelte elev.</p>	<p>sin veileder for fraværshåndtering. Anbefalingen om å presisere hva som menes med bekymringsfullt fravær er sendt over til arbeidsgruppen.</p>
<p>Pålegge skolene å skille mellom gyldig og ugyldig fravær i rapportering til skoleledelsen. Det bør vurderes å beregne samlet omfang av gyldig og ugyldig fravær på <i>kommunenivå</i> slik at utviklingen kan følges over tid.</p>	<p>Skolene skal også i dag rapportere på ugyldig fravær i resultatvurderingen. Rådmannen er usikker på om en samlet fraværsmelding for alle skolene vil være et bedre verktøy for å håndtere bekymringsfullt fravær.</p>	<p>Alle skolene skal fra august 2019 ta i bruk et nytt skoleadministrativt system. Systemet gir muligheter til å ta ut rapporter som viser dokumentert fravær, udokumentert fravær og samlet fravær for alle skolene i kommunen.</p>
<p>Vurdere om «Risk-modellen» med rask registrering av fravær og tidlig involvering av foresatte, kan ha overføringsverdi til andre ungdomsskoler.</p>	<p>Det vil være naturlig å vurdere om «Risk-modellen» kan innføres for alle skolene i forbindelse med innføring av et nytt skoleadministrativt system.</p>	<p>Programmet (nevnt ovenfor) inneholder Transponder meldingsbok som gjør det mulig å innføre «Risk-modellen» ved alle skolene.</p>
<p>Vurdere en innskjerping av foreldrenes adgang til å søke om permisjon for eleven, eksempelvis ved at permisjon ikke kan innvilges for mer enn inntil 10 skoledager per skoleår.</p>	<p>Kommunens retningslinjer for håndtering av permisjonssøknader bygger på opplæringslovens § 2-11 der det fremkommer at permisjon kan innvilges i inntil to uker. Rådmannen er redd at innføringen av en grense på for eksempel 10 dager, kan bli oppfattet som en rettighet til permisjon. Det er viktig at det blir utøvet et skjønn.</p>	<p>Felles retningslinjer for håndtering av permisjonssøknader for skolene i Sandnes ble vedtatt i juni 2014. Rådmannen vil ikke innføre nye retningslinjer for behandling av permisjonssøknader.</p>
<p>Vurdere hvordan tilpasset opplæring på ungdomstrinnet skal organiseres i årene som kommer sett i lys av ny lærernorm og mål om tidlig innsats.</p>	<p>Rådmannen deler rapportens anbefaling om å fokusere på tilpasset opplæring for å øke elevenes læringsutbytte, bedre elevenes opplevelse av mestring og på den måten bidra til at elevene står bedre rustet til å fullføre videregående opplæring.</p>	<p>Sandnes kommune er en to-nivå kommune, og den enkelte rektor har ansvaret for hvordan opplæringen organiseres. Ansvaret endres ikke gjennom innføringen av ny lærernorm eller bestemmelser om tidlig innsats. Rådmannen kan derfor ikke gi noen samlet framstilling for alle skolene.</p>

		Rådmannen sitt ansvar er å legge til rette for kompetanse- og kvalitetsutvikling.
Vurdere tiltak som kan forebygge at stadig flere elever fritas fra karakterer eller ikke får vurdering på grunn av stort fravær.	I liten grad kommentert, utover at skolene kan vurdere gi en elev fritak for karakterer.	Mulighetene for fritak er regulert i kapittel 3 i forskrift til opplæringsloven og omhandler fritak for elever med spesialundervisning, minoritetsspråklige elever som akkurat har kommet til landet og fritak for karakter i norsk sidemål for elever med særskilt språkopplæring. Det blir, etter rådmannens vurdering, for unyansert å etterlyse tiltak for å forebygge at elever fritas for karakterer så lenge fritak for karakterer er knyttet til elevenes rettigheter.
Vurdere om erfaringsoverføringen mellom skolene er god nok med tanke på å dele kunnskap om de mest effektive måtene å gi tilpasset opplæring på.	Ikke kommentert direkte.	Det skjer kompetanseutvikling gjennom lærende nettverk for skoleledere og ressurspersoner fra skolene, lærende nettverk på tvers av skolene, samlinger med personalet på den enkelte skole.  Den enkelte rektor har ansvar for hvordan skolen og lærer skaffer seg kunnskap om gode måter å gi tilpasset opplæring.

### *Rådmannens kommentar til rapporten*

I tilbakemeldingen fra rådmannen fremkommer det at rådmannen vil følge anbefalingen om å fokusere på tilpasset opplæring, og vil vurdere anbefalingene knyttet til å presisere hva som menes med bekymringsfullt fravær og å vurdere å innføre "Risk-modellen". Anbefalingen knyttet til innskjerping av adgangen til å søke permisjon og fraværsoversikt på kommunenivå er rådmannen usikker på. Den nest siste av revisjonens anbefaling er i liten grad kommentert, mens den siste er ikke kommentert.

### *Rådmannens tilbakemelding etter 6 måneder*

Rådmannen har gitt en grundig tilbakemelding til kontrollutvallet og det fremkommer at det skal tas i bruk et nytt skoleadministrativt system der en kan ta ut rapporter knyttet til fravær. Anbefalingen om å presisere hva som menes med bekymringsfullt fravær er sendt over til arbeidsgruppen som arbeider med å revidere veileder.



Rådmannen vil ikke innføre nye permisjonsregler, og mener at anbefalingen “Vurdere tiltak som kan forebygge at stadig flere elever fritas fra karakterer eller ikke får vurdering på grunn av stort fravær” er for unyansert.

I tilbakemeldingen fra rådmannen fremkom det at rådmannen delte rapportens anbefaling om å fokusere på tilpasset opplæring, men i tilbakemeldingen til kontrollutvalget, er fokuset endret. Rådmannen fokuserer nå på at det er den enkelte rektor sitt ansvar hvordan opplæringen organiseres, og kan ikke gi noe samlet tilbakemelding for skolene.

I forhold til erfaringsoverføring, så fremkommer det at det skjer kompetanseutvikling gjennom ulike nettverk og samlinger.

### Ser vi langsiktige virkninger av forvaltningsrevisjonen?

Nedenfor har vi brukt intervjuer, dokumentgjennomgang og statistikk for å finne ut hva som har skjedd etter at rådmannen har rapportert tilbake til kontrollutvalget.

#### *Fravær*

Revisjonen har fått fremlagt dokumentasjon i fra rektormøte 29.08.19 der det fremkommer at det er igangsatt et tverrfaglig samarbeidsprosjekt for økt skolenærvær og etablert en tverrfaglig styringsgruppe. Det er definert hva som er bekymringsfullt fravær i Sandnesskolen og utarbeidet en rutine for fraværshåndtering som skolene skal implementere. Kommunaldirektør Oppvekst skole og fagleder Oppvekst skole oppgir i intervju at noen skoler har implementert rutinen, mens andre skoler arbeider med å implementere rutinen. De oppgir også at alle skolene har ressursgrupper hvor fravær skal være et tema, og at skolene er tett på elever som har høyt fravær, men at det varierer hvordan de følger opp eleven.

Revisjonen har fått tilsendt en oversikt over elevfravær for 2018-2019 per skole der det fremkommer sykefravær, godkjente permisjoner og ugyldig fravær, men ikke oversikt over et samlet fravær på kommunenivå. Informantene oppgir at datasystemet «Transponder» nylig er innført og at det fremover vil være mulig å få fraværstall på kommunenivå.

For de tre utvalgte skolene der revisjonen undersøkte fraværet i rapporten “Arbeid mot frafall i skolen”, var fraværet skoleåret 2018-2019 på:

*Tabell 24: Fravær i prosent ved 3 ungdomsskoler for skoleårene 2015/16 og 2018/19.*

Skole	2015-2016	2018-2019
Giske	3,38	3,39
Riska	4,32	2,93
Øygaard	2,58	3,24

### *Eleverpermisjoner*

Informanter oppgir at Sandnesskolen følger opplæringsloven i forhold til permisjoner, og at de ikke vil innføre nye retningslinjer.

### *Tilpasset opplæring på ungdomstrinnet*

De intervjuede oppgir at det ikke er gjort noe særskilte tiltak for “tilpasset opplæring” på ungdomstrinnet. De oppgir at begrepet «tilpasset opplæring» i rapporten er brukt på en annen måte enn slik Sandnes kommune og opplæringsloven definerer det. I “Kvalitetsplan for et helhetlig utdanningsløp i Sandnes kommune” vedtatt av opplæringsutvalget i mai 2020, står det: «Begrepet tilpasset opplæring rommer det ordinære opplæringstilbudet, spesialundervisning og særskilt språkopplæring.»

Tilpasset opplæring er nevnt 21 ganger i den nye kvalitetsplanen mot 12 ganger i den gamle kvalitetsplanen. Dette kan indikere økt oppmerksomhet om tilpasset opplæring.

Ansvar for hvordan opplæringen organiseres er lagt på den enkelte rektor.

### *Fritak med karakter*

I rådmannens tilbakemelding etter 6 måneder står det: «Det blir, etter rådmannens vurdering, for unyansert å etterlyse tiltak for å forebygge at elever fritas for karakterer så lenge fritak for karakterer er knyttet til elevenes rettigheter blant annet til spesialundervisning.»

Informantene oppgir at skolene følger reglene, men at de registrerer at flere elever innvilges fritak.

### *Erfaringsoverføring*

De intervjuede oppgir at det arbeides med kompetanseheving på ulike arenaer for eksempel nettverkssamlinger og rektormøter. Det er utarbeidet en ny kvalitetsplan: «Kvalitetsplan for et helhetlig utdanningsløp i Sandnes kommune», som omfavner både barnehage og skole.

### *Utvikling i resultater på nasjonale prøver og karakterer*

Fokuset i forvaltningsrevisjonen “Arbeid mot frafall i skolen” var å vurdere hvordan Sandnes kommune arbeider med elever med svake skoleprestasjoner for å forebygge frafall i videregående opplæring. Revisjonen har undersøkt hvordan det faglige nivået til elevene har utviklet seg ved å se på resultater fra nasjonale prøver, utvalgte eksamensresultater og grunnskolepoeng.

Neste tabell gir en oversikt over hvor mange elever i prosent som befinner seg på de to laveste mestringsnivåene, basert på resultater i nasjonale prøver.

Tabell 25: Utvikling i resultater i nasjonale prøver. Prosentandel av elevene i 8. trinn og 9. trinn som er i mestringsnivåene 1 og 2 (kilde: [www.skoleporten.no](http://www.skoleporten.no))

Fag	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
engelsk 8. trinn	22,3	21,1	23,3	26,2
lesing 8. trinn	26,3	24,9	24	27,1
lesing 9. trinn	16,4	16	17,7	13,2
regning 8. trinn	24,9	26	25,9	30,3
regning 9. trinn	20,5	17,6	16,7	17,6

Nasjonale prøver i engelsk gjennomføres kun på 8. trinn.

Tabellen viser at det i 2019-2020 både i engelsk, lesing og regning var flere elever på 8. trinn på de to laveste mestringsnivåene, sammenlignet med skoleåret 2016-2017. Dersom en følger utviklingen til årstrinnet som gikk i 8. trinn, med deres resultater i 9. trinn, viser resultatene at færre elever er på mestringsnivå 1 og 2 i lesing og regning.

De to neste tabellene viser eksamenskarakterer i tre fag og utviklingen i grunnskolepoeng.

Tabell 26 – Utvikling i eksamenskarakter i engelsk, matematikk og norsk hovedmål 10. trinn (kilde: [www.skoleporten.no](http://www.skoleporten.no))

fag	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
engelsk skriftlig	3,7	4	3,9	3,7
matematikk skriftlig	3,3	3,5	3,7	3,6
norsk hovedmål skriftlig	3,6	3,5	3,7	3,6

Resultatene varierer noe fra kull til kull.

Tabell 27 – Grunnskolepoeng ([www.skoleporten.no](http://www.skoleporten.no))

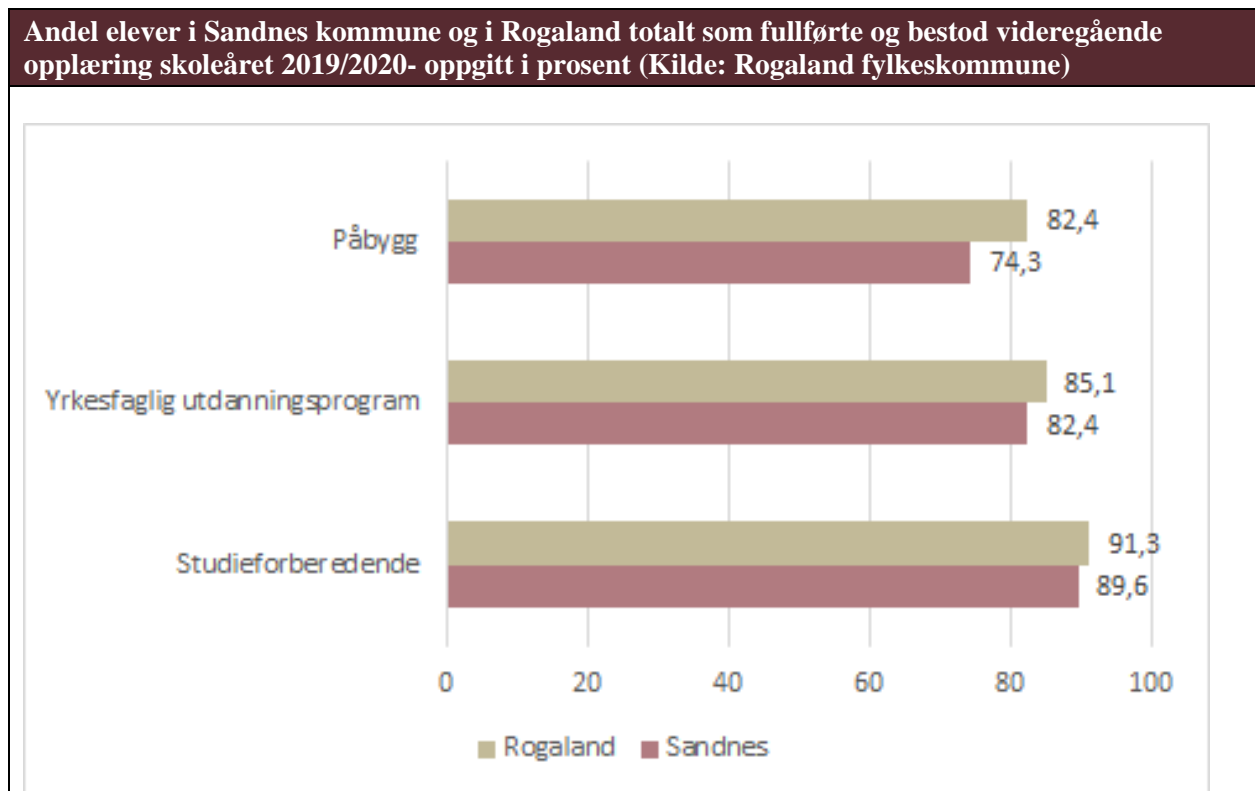
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
grunnskolepoeng	41,3	41,3	41,7	41,6

Tabellen viser at grunnskolepoengene har økt sett i forhold til skoleåret 2015-2016.

### Utvikling i fullføringsgrad videregående opplæring

Statistisk sentralbyrå har fra publiseringen i 2020 endret måleperiode for gjennomføring til fem år for studieforberevende og seks år for yrkesfag. 79,1 prosent av elevene fra Sandnes som startet i Vg1 høsten 2013 fullførte videregående opplæring i løpet av fem/seks år. Snittet totalt for Rogaland var 81,1 prosent<sup>26</sup>. Av elever som startet i videregående opplæring i 2011 fullførte 73,3 prosent, men på grunn av endringen i måleperioden er tallene ikke sammenlignbare.

Figur 9: Fullføringsgrad skoleåret 2019/2020



Figuren viser at elever bosatt i Sandnes skoleåret 2019/2020 hadde lavere fullføringsgrad enn gjennomsnittet i Rogaland.

Nedenfor er det satt opp en tabell som viser sammenheng mellom karakterpoeng i grunnskolen og elever som fullførte og bestod videregående skole i 2019/2020.

Tabell 28 – Fullført og bestått videregående skole 2019/2020 etter karakterpoeng grunnskole oppgitt i prosent.

	55-60	50-55	45-50	40-45	35-40	30-35	25-30	0-25
Rogaland	98,3	98,2	96,1	93	89,2	81,4	67	46,4
Sandnes	97,7	96,3	94,2	91	88	77	60,8	36

<sup>26</sup> Elever med bostedskommune i Rogaland.

36 prosent av elever i Sandnes som gikk ut av grunnskolen med grunnskolepoeng mellom 0-25 fullførte og bestod videregående skole i 2019/2020. I Rogaland totalt sett var det 46,4 prosent av elevene som fullførte og bestod.

Tabellen viser at uavhengig av grunnskolepoeng har Sandnes lavere gjennomføringsgrad enn Rogaland totalt.

### *Oppsummering og vurdering – er revisjonen av arbeid mot frafall i skolen fulgt opp?*

Rådmannen rapporterte tilbake til kontrollutvalget på oppfølging av rapporten ca. syv måneder etter at den ble fremlagt for bystyret.

Kommunen har utarbeidet en ny rutine for fraværshåndtering og definert hva som menes med bekymringsfullt fravær. I tillegg har de innført et nytt system for fraværshåndtering, som gir mulighet til å ta ut fraværstatistikk på kommunenivå.

Resultatene i fra nasjonale prøver i 8. trinn viser at det er en økning i elever i Sandnes på de to laveste mestringsnivåene. Det positive er at ungdomsskolen klarer å løfte elevene ved at færre elever havner på de to laveste mestringsnivåene i lesing og regning på 9.trinn.

Rådmannen har vurdert å ikke ta til følge tre av revisjonens anbefalinger. Dette gjelder i forhold til endringer av permisjonsregler og det er ikke vurdert tiltak som kan forebygge at stadig flere elever fritas fra karakterer eller ikke får vurdering på grunn av stort fravær. Det er heller ikke vurdert hvordan tilpasset opplæring på ungdomstrinnet skal organiseres i årene som kommer. Det ligger til rådmannen å foreta denne vurderingen. Selv om rådmannen ikke har tatt til følge anbefalingen om tilpasset opplæring, ser revisjonen at dette har fått økt fokus i den nye “Kvalitetsplan for et helhetlig utdanningsløp i Sandnes kommune”.

I tilbakemeldingen fra rådmannen fremkommer det at mulighetene for fritak er regulert i kapittel 3 i forskrift til opplæringsloven og omhandler fritak for elever med spesialundervisning, minoritetsspråklige elever som akkurat har kommet til landet og fritak for karakter i norsk sidemål for elever med særskilt språkopplæring. Rådmannen vurderer det som for unyansert å etterlyse tiltak for å forebygge at elever fritas for karakterer så lenge fritak for karakterer er knyttet til elevenes rettigheter. Revisjonen vil gjøre oppmerksom på at anbefalingen også omhandlet elever som ikke får vurdering på grunn av stort fravær.

Formålet med revisjonen var å vurdere hvordan Sandnes kommune arbeider med elever med svake skoleprestasjoner for å forebygge frafall i videregående opplæring. Revisjonen ser at statistikk viser at elever som gikk ut av videregående opplæring skoleåret 2019/2020 som bor i Sandnes har en lavere gjennomføringsgrad enn snittet i Rogaland. Dette skoleåret var fullføringsgraden blant elever fra Sandnes som hadde lave karakterer ifra grunnskolen lavere enn gjennomsnittet i Rogaland. Revisjonen anbefaler Sandnes kommune å følge med på hvordan frafallet i videregående opplæring utvikler seg for Sandneselever.

## 2.2.7 VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Vi har nedenfor sammenfattet våre vurderinger og konkludert på følgende måte:

Tabell 29: Vurderinger og konklusjoner fra gjennomgangen av de seks forvaltningsrevisjonene.

Forvaltningsrevisjon	Vurdering	Konklusjon
Samhandlingsreformen (2014)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte å øke sirkulasjonen i korttidsplassene. Vurderingen er at rådmannen har fulgt opp revisjonen ved økt satsning på forebygging og rehabilitering, samtidig som antall sykehjemsplasser har økt. Sirkulasjonen er fortsatt noe lavere enn i de fleste andre bykommuner. Arbeid pågår ifm. innsparinger for å øke sirkulasjonen i korttidsplassene.	Anbefalingene er i stor grad fulgt opp.
Arbeidsgiverrollen – beholde og rekruttere (2014)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte bl.a. å styrke analysegrunnlaget for bemanning, motvirke at ansatte opplever uheldige arbeidsmiljøsituasjoner og la flere ansatte få økt sin stillingsandel. Vurderingen er at kommunen jevnlig rapporterer bemanningsbehovet og antall heltidsstillinger har økt. Imidlertid er det blitt flere deltidsstillinger under 50%. Medarbeiderundersøkelsen fanger ikke lenger opp ansatte som opplever uheldige arbeidsmiljøsituasjoner, men kommunen bruker andre virkemidler for å avdekke dette.	Anbefalingene er i noen grad fulgt opp.
Helsestasjoner og skolehelsetjeneste (2015)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte å formalisere samarbeidet med fylkeskommunen og styrke tilbudet om helsestasjon for ungdom. Bystyret vedtok i tillegg to punkter om å utføre en brukerundersøkelse i skolehelsetjenesten og se på ressursfordelingen mellom skolene. Vurderingen er at ressursene har økt i skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom. Det er i 2020 inngått samarbeidsavtaler mellom kommunen og de videregående skolene om helsesykepleier. Det er ikke gjennomført brukerundersøkelse.	Anbefalingene er i stor grad fulgt opp.
Jordvern (2016)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte å konkretisere mål og tiltak for å styrke jordvernet og kartlegge dispensasjoner til å bygge på dyrka mark. Vurderingen er at mål og strategier for et styrket jordvern har fått en tydelig plass i sentrale plandokumenter. Enkelte tiltak er i begrenset grad fulgt opp: Kartlegging av dispensasjoner til å bygge på dyrka mark, rapport til de folkevalgte om omdisponering av dyrka mark og mer dialog med utbyggere for å unngå nedbygging.	Anbefalingene er i noen grad fulgt opp.
Byggesak (2017)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte å redusere saksbehandlingstidene og styrke byggesaksbehandlingen. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med 3 ukers frist og 12 ukers frist har gått kraftig ned i Sandnes i perioden 2017-2019 og er godt innenfor lovpålagte frister. Brukerundersøkelser de senere år viser at brukerne er blitt mer og mer fornøyd med byggesaksavdelingen	Anbefalingene er i stor grad fulgt opp.
Arbeid mot frafall i Sandnesskolen (2018)	Forvaltningsrevisjonen anbefalte kommunen blant annet å definere hva som menes med bekymringsfullt fravær, få oversikt over gyldig og ugyldig fravær på kommunenivå og vurdere hvordan tilpasset opplæring på ungdomstrinnet skal organiseres. Kommunen har utarbeidet en ny rutine for fraværshåndtering, definert hva som er bekymringsfullt fravær, og det er tatt i bruk et nytt system som gjør det mulig å få oversikt over fravær på kommunenivå.	Anbefalingene er i stor grad fulgt opp.

## 2.3 HVA PÅVIRKER GJENNOMSLAGSKRAFTEN?

Gjennomgangen av de seks utvalgte forvaltningsrevisjonene viser status for administrasjonens oppfølging og på hvilken måte de er blitt håndtert på politisk og administrativt.

Dette delkapitlet tar først kort for seg hva forskningen sier om effekten av forvaltningsrevisjoner. Deretter brukes intervjuene med ordfører/gruppelederne i kommunestyret til å si noe om den

betydning forvaltningsrevisjoner har for kommunestyret. Så undersøker vi hvilke rutiner rådmannen og administrasjonen har for å følge opp gjennomførte forvaltningsrevisjoner, samt hvilke erfaringer ledere og ansattes har med oppfølgingen. Til slutt sammenfattes faktorer som er viktige for å sikre effektiv oppfølging av denne typen revisjoner.

Et viktig revisjonskriterium for de undersøkelser vi har gjort, er kommuneloven § 13-1 der det fremgår at rådmannen/ kommunedirektøren skal påse at vedtak blir iverksatt. Det gjelder også de vedtak som kommunestyret treffer når de behandler forvaltningsrevisjonsrapporter.

### 2.3.1 FORSKNING: HAR FORVALTNINGSREVISJON EFFEKT?

Forskning og annen kunnskap om forvaltningsrevisjonens betydning, er i hovedsak ganske optimistisk når det gjelder nytteverdi og påvirkning på kommuneadministrasjonene.<sup>27</sup> Selv om mye av forskningen er på de nasjonale riksrevisjonene, blant annet den norske, er det grunn til å tro at forvaltningsrevisjonen også bidrar positivt i kommuner og fylkeskommuner.

Det er imidlertid forskjell på hvor stor betydning den enkelte forvaltningsrevisjon har. Gjennomslagskraften til forvaltningsrevisjoner avhenger av flere faktorer. I forhold til tredelingen av offentlige virkemidler – *i regulative, informative og økonomiske* – er en forvaltningsrevisjon i hovedsak et *informativt virkemiddel*. I praksis betyr det å gi råd i form av anbefalinger som er veiledende i sin karakter. Skal en forvaltningsrevisjonsrapport omgjøres til en instruks, må enten kommunestyret gjøre vedtak om at den *skal* følges opp, eller at rådmannen gir en lignende beskjed til sine underordnede ledere om at den *skal* følges opp.

Forskningen og kunnskapen om forvaltningsrevisjon peker på to hovedfaktorer som er viktige for hvilke virkninger den får på kommuneadministrasjonens arbeide:

- Det ene er nytten slik rådmannen og kommuneadministrasjonen ser det.
- Det andre er rutiner for oppfølging av forvaltningsrevisjonene.

For hver av disse hovedfaktorene, er det flere forhold som påvirker nytte og effekter. Nedenfor har sett på hvilke erfaringer administrasjonen i Sandnes har med forvaltningsrevisjon.

---

<sup>27</sup> Jf. Reichborn-Kjennerud, K og Vabo, S.I (2017): «Performance audit as a contributor to change and improvement in public administration,». *Public Administration Review* vol. 15, pp. 17-32. Johnsen, Å, et.al. (2019): «Supreme audit institutions in a high-impact context: A comparative analysis of performance audit in four Nordic countries». *Financial Acc. & Management* 2019: 354, pp. 158-181. Reichborn-Kjennerud, K og K. Vrangbæk (2016): «Hvordan kan forvaltningsrevisjon bidra til organisasjonslæring? En komparativ studie av Norges og Danmarks riksrevisjoner innenfor arbeids- og helsefeltet.» Paper. Reichborn-Kjennerud, K. (2014): «Does Performance Auditing Matter? Phd., Universitetet i Bergen; Johnsen, Å. (2003): «Forvaltningsrevisjonen i politikken: Kommunerevisjonens roller i det norske demokratiske systemet.». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 4/2003; Opedal, S. og Østtveiten, H. S. (2000): «Full kontroll? En studie av kontroll- og tilsynsordningene i norske kommuner og fylkeskommuner.» NIBR prosjektrapport 2000:10. Oslo: NIBR. Clausen, T. H. og E. L. Madsen (2009): Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner, NF-rapport nr. 13/2009. Mjølvsnes, M. (2020): *Forvaltningsrevisjon er beslutningsgrunnlag*. Til debatt, i Kommunerevisoren 3, 2020.

### 2.3.2 LEDERE OG ANSATTES ERFARINGER

Vi har intervjuet rådmannen, et flertall av kommunaldirektørene og andre ledere og ansatte på rådmannsnivået om hvilke erfaringer de har med forvaltningsrevisjoner.

I hovedsak oppleves forvaltningsrevisjonene å være nyttige. For de fleste er det greit å bli sett i kortene av noen utenfor, som er uavhengige: *«Vi er opptatt av læring og forbedring, og da er det nyttig at noen evaluerer og gir råd om hva vi kan gjøre for å bli bedre»*, som en informant sa det.

Flere peker på at de mest nyttige rapportene er de som er tett på kommunen og som tar tak i saker kommunen skal drive med.<sup>28</sup> Sammenligninger med andre kommuner øker gjerne nytteverdien, og fagdager, som den om pleie og omsorg, oppfattes å være en god måte å formidle erfaringer på. Også rapporter som tar tak i kritikkverdige forhold er nyttige som grunnlag for å rydde opp. En unyttig rapport oppfattes å være en som er overfladisk, faglig svak, og som bommer i sine anbefalinger: *«En sånn en er til mye bryderi, for vi må svare den ut på en måte uansett»*.

Mange av de intervjuede er videre opptatt av dialog underveis i prosjektene. Det kan gå på hvordan intervjuene legges opp (gruppeintervjuer) og at det legges opp til diskusjon i ledergruppa før endelig rapport. En av de intervjuede peker på at dialog ifm. utarbeidelse av prosjektmandat kan gi mer treffsikre prosjekt der misforståelser ryddes opp i tidlig. Også dialog om tidspunkt for oppstart av nye prosjekt fremholdes som viktig, men som en informant uttrykte det: *«Det vil sjelden passe i travel hverdag, så litt ubeleilig vil det ofte være uansett»*.

De intervjuede ble også spurt om forvaltningsrevisjonsrapportene er noe de SKAL følge opp etter vedtak i kommunestyret, eller noe de BØR følge opp, all den tid anbefalingene har en veiledende karakter. Det store flertall tolker vedtaket i kommunestyret som noe de skal følge opp, selv om det politiske vedtaket er at rapporten tas til orientering, og at rådmannen bes følge opp rapportens konklusjoner og anbefalinger. Det blir også vist til at anbefalingene fra revisor er veiledende, men at rådmannens kommentar til rapporten gjerne har en mer forpliktende form. Rådmannens kommentar i rapportene tolkes av flere som et oppdrag som de er forpliktet til å følge opp.

Selv om de fleste kjenner på en forpliktelse i forhold til oppfølging, er de også opptatt av at det må være rom for en helhetsvurdering. Det blir for eksempel pekt på at det som så logisk og relevant ut å gjøre på et tidlig tidspunkt kan endre seg i den perioden oppfølgingen skal skje. Digitalisering kan endre forutsetningene for oppfølgingen, det samme kan nye statlige krav. De er opptatt av at forvaltningsrevisjonen ikke må bli en tvangstrøye uansett hva som måtte skje.

Sandnes kommune har en formell rutine for hvordan nye forvaltningsrevisjoner skal håndteres fra administrasjonens side, jf. tabell nedenfor. Så langt vi kan bedømme av intervjuene, er denne interne rutinen godt kjent også i forhold til oppfølging av ferdigstilte revisjoner.

Selv om 6 måneders fristen for skriftlig tilbakemelding på oppfølgingen er godt kjent, er det enkelte som peker på at oppstarten av oppfølgingen etter at vedtak er truffet i kommunestyret, kunne vært bedre håndtert i noen tilfeller. Kommer oppfølgingen sent i gang, kan det bli hastverksarbeid når purringen kommer om at 6 måneders fristen nærmer seg.

---

<sup>28</sup> Her blir blant annet rapportene om Tidlig innsats og Kvalitet i eldreomsorgen trukket fram.



Den interne rutinen har ingen beskrivelse om hva som skal skje etter de 6 månedene. De fleste av de forvaltningsrevisjonene vi har undersøkt i denne rapporten, inneholder tiltak som administrasjonen forventes å følge opp etter 6 måneder, og som kanskje ligger flere år fram i tid.

Vi har spurt de intervjuede om hva som skjer etter at rådmannen har skrevet oppfølgingsnotat og kommunestyret har tatt oppfølgingen til orientering. Her varierer svarene, noe som kanskje ikke er så rart i og med at typen anbefalinger ofte har betydning for den praktiske oppfølgingen.

En av de intervjuede mener at «...*oppfølgingen går på autopilot om rapporten er nyttig og godt forankret*». Stort sett koples videre oppfølging til planverk og styringsdialog med virksomhetene. Oppfølging kan også skje ved at tiltak tas inn i fagplaner. Også samlinger med virksomhetsledere kan være arenaer for å minne om oppfølging av forvaltningsrevisjoner. Noen av de intervjuede bruker også egen ledergruppe til utsjekk i forhold til oppfølging etter 6 måneders fristen. Atter andre mener at det kan bli litt *så-som-så* med oppfølgingen. Særlig rapporter hvor ansvaret for oppfølgingen er spredt på flere tjenesteområder kan være sårbare i så henseende.

Tabell 29: Rutiner for oppfølging av forvaltningsrevisjoner i Sandnes kommune.

Kommuneadministrasjonens rutiner for oppfølging av forvaltningsrevisjoner
<p><b>Hvem som gjør hva i forvaltningsrevisjonene – interne rutiner</b></p> <p>Rådmannens ledergruppe blir framlagt oversikt over hvilke forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres kommende periode</p> <p>Ved oppstart av forvaltningsrevisjoner tar revisjonen kontakt med økonomidirektør. Økonomidirektør sørger for at involverte personer blir innkalt til oppstartsmøte med revisjonen. I oppstartsmøtet bør minimum direktør for tjenesteområdet og kontaktperson for forvaltningsrevisjonen møte.</p> <p>Direktør for tjenesteområdet ved kontaktperson, har ansvar for følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Se til at saken blir opprettet i 360 med tittel på prosjektet, eks: « Forvaltningsrevisjon grøntområder.»</li><li>- Håndtere inngående og utgående saksdokumenter, referater eposter mv.</li><li>- Ha kontakt med revisjonen i løpet av prosjektet, og bistå revisjonen etter beste evne på det revisjonen har behov for.</li><li>- Gi tilbakemelding på høringsutkast til revisjonsrapport som kommer fra revisjonen for å luke ut feil og ev. gi kommentarer.</li><li>- Skrive rådmannen sin kommentar til høringsutkastet fra revisjonen og få denne godkjent av kommunaldirektør, økonomidirektør og rådmann</li><li>- Følge opp vedtak som er fattet av kontrollutvalget / bystyret.</li><li>- Gi tilbakemelding til kontrollutvalget i form av egen sak, innen 6 mndr om hvordan rapporten er fulgt opp.</li></ul> <p>Politisk sekretariat sørger for at saken med vedtak i kontrollutvalget blir sendt til bystyret. Det presiseres at det er kontrollutvalget som innstiller til bystyret, ikke rådmannen</p> <p>Politisk sekretariat sørger for at oppfølgingssaken og vedtak i kontrollutvalget blir sendt til bystyret til orientering.</p> <p>I løpet av prosessen sørger direktør for aktuelt tjenesteområde å ta saken inn i rådmannens ledergruppe til informasjon og ev. diskusjon.</p>

Både rutiner og interesse i administrasjonen er viktig for om en forvaltningsrevisjon blir fulgt opp eller ikke. Det samme er de vedtak og den interesse det er for forvaltningsrevisjonsrapportene i kommunestyret. I neste delkapittel undersøker vi den politiske interessen for forvaltningsrevisjon.

### 2.3.3 KOMMUNESTYRETS ERFARINGER

Vi har intervjuet ordfører og gruppelederne om hvilke erfaringer de har med forvaltningsrevisjon og hvordan de vurderer rådmannen og administrasjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner.

Ser kommunestyret nytten i forvaltningsrevisjoner, kan de....

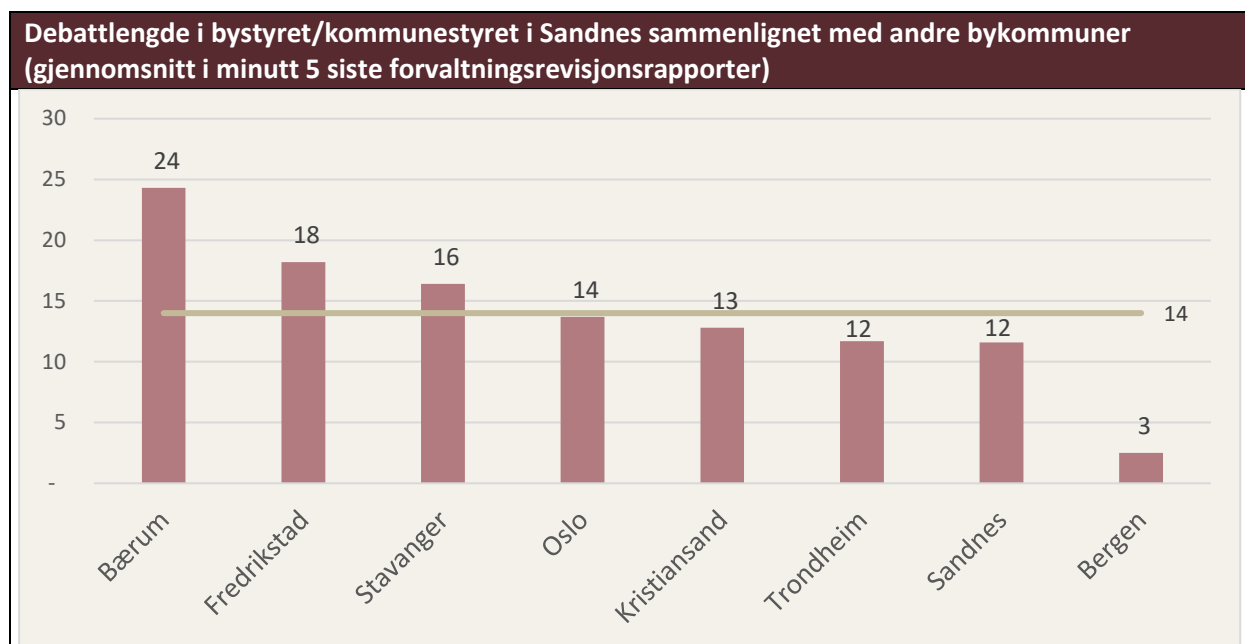
- Styrke kommunestyrets kontroll med kommuneadministrasjonen og

- Gi innspill til partienes politikktutforming<sup>29</sup>

Kommunestyret i Sandnes får som nevnt fortløpende forvaltningsrevisjonsrapporter til behandling som utvalgssaker, mens rådmannens oppfølging stort sett går som orienteringssak.<sup>30</sup>

Før vi ser nærmere på intervjumaterialet, skal vi undersøke litt nærmere hvor mye debatt forvaltningsrevisjonsrapporter skaper i Sandnes kommunestyre, sammenlignet med andre byer.<sup>31</sup>

Figur 10: Debattlengde i kommunestyret for de fem siste forvaltningsrevisjonsrapporter.



Gjennomsnittlig debattlengde for de 5 siste forvaltningsrevisjonsrapportene er i Sandnes på 12 minutt. Da varierte debattlengden fra 0 (saken tatt til orientering) til 22 minutt. Rapportene i Bergen ser ut til å skape minst debatt, mens debattene i Bærum i snitt er på nesten en halvtime.

Opplevelsen av hvorvidt forvaltningsrevisjonene er politisk nyttige, varierer noe mellom de vi har intervjuet, men det er relativt få som sier at rapportene har høy nytteverdi. Som en sentral folkevalgt sa det: «Jeg føler at disse rapportene er litt perifere, de kommer når de kommer, og det

<sup>29</sup> Forvaltningsrevisjoner kan påvirke politikktutformingene ved å påpeke svakheter ved prioriteringer, organisering og virkemiddelbruk. Et eksempel som belyses i denne rapporten, er forvaltningsrevisjonen av «Jordvern». Her påpekte rapporten at det manglet tydelige mål og tiltak, altså mangler i selve jordvernpolitikken. I noen grad er det blitt hamret ut ny politikk i kjølvannet av denne rapporten, jf. omtale av denne forvaltningsrevisjonen.

<sup>30</sup> Utover dette får kommunestyret revisjonsberetninger og årsmeldinger etter først å ha vært behandlet i kontrollutvalget. Kommunestyret får dessuten plan for forvaltningsrevisjon hvert 4 år, og det får årsmelding fra kontrollutvalget om virksomheten det enkelte år.

<sup>31</sup> Kommestyredebattene i Sandnes blir streamet. Det gjør det mulig å finne ut hvor mye debatt behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapportene skaper. Vi har målt debattlengde for de 5 siste rapportene kommunestyret har fått til behandling i Sandnes. Det gjelder rapportene om Tidlig innsats i barnehager og barneskoler, Kvalitet i eldreomsorgen, Informasjonssikkerhet, Risiko og forebygging av korrupsjon i plan- og byggesaker og Arbeid mot frafall i Sandnesskolen. Den første og siste rapporten skapte lengst debatt. Forvaltningsrevisor Morten Mjøltnes ved Bærum kommunerevisjon har beregnet lengden på debattene i de øvrige ASSS-kommunene.

*har vært lite dialog i forkant.»* Vedkommende er opptatt av at det i hovedsak er et godt tillitsforhold mellom politikk og administrasjon, og at en lyttende rådmann gjør det mindre påkrevet med uavhengig og nøytral gjennomgang av administrasjonens arbeide: *«Det meste er på stell, og vi får jevnlig rapporter fra administrasjonen om hvordan det jobbes.»*

Andre igjen som vi har intervjuet, er opptatt av at mange er *fritidspolitikere*, og at forvaltningsrevisjonene gir dem informasjon og innsikt i hvordan kommunen drives på ulike områder. Men skal de bli brukt, må de ha et enkelt språk slik at «mannen i gata» kan forstå dem.

Det store flertall av de intervjuede, ser på forvaltningsrevisjonene som fagrappporter. Men av og til treffer de også en politisk nerve. En rapport som avdekker kritiske forhold, kan gi ammunisjon til opposisjonspolitikere. Som en informant sa: *«De rapportene med mest brodd, skaper også mest debatt».* Da knyttes den politiske nytteverdien til avdekkingen av kritikkverdige forhold. Noen av de intervjuede er derfor opptatt av at revisor må tørre å være tydelig i sin kritikk: *«Provoser oss mer, utfordre oss, gi oss mer direkte tale, det tåler vi. Ikke pakk det inn.»* Men noen bred enighet om dette er det ikke. De fleste informantene mener at forvaltningsrevisjoner er fagrappporter, og at de ikke bør skjele for mye til det som er politisk interessant.

Det faglige blir også betonet i forhold til den enkeltes interesse for rapportene. Er du «*oppvekstpolitiker*», «*helsepolitiker*» mv., er det ofte styrende for hvilke rapporter den enkelte folkevalgte fordypet seg i. Fagområde preger derfor ofte debatten i kommunestyret og hvem som engasjerer seg. For de som kan fagfeltet, er det enklere å ta ordet. Da kan det fort bli en debatt mellom ulike fagpolitikere, eksempelvis «*oppvekstpolitikere*» fra ulike partier. Unntaksvis kan det bli politisk debatt mellom tungvektene i posisjons- og opposisjonspartiene eller at partiene samler seg om å kritisere rådmannen og kommuneadministrasjonen.

Enkelte av de folkevalgte oppgir at de leser forvaltningsrevisjonsrapportene, andre oppgir at de bare leser sammendraget og anbefalingene. For de fleste er det viktig at sammendraget er kort, forståelig og poengtert slik at det raskt går an sette seg inn i hva rapporten tar for seg.

Flere påpeker at de sjelden kommer så langt ned i saksbunken at de rekker å lese rapportene. En sier som følger: *«Dersom det er lite å gripe fatt i politisk, så legges rapporten til side.»* En annen sier det slik: *«Forvaltningsrevisjonsrapporten konkurrerer med resten av sakslisten som kan være ganske omfattende, da er det ikke sikkert de når opp i prioriteringen»*

Betoningen av det «faglige» ved forvaltningsrevisjonsrapporter, viser seg også igjen i svarene på spørsmålet om noe kan gjøres for å øke interessen for forvaltningsrevisjon i kommunestyret. Mange av de intervjuede, mener at rapportene i større grad bør forankres i de politiske fagutvalgene (hovedutvalgene). De viser til at i noen tilfeller går rapportene som orienteringssak til relevant fagutvalg, men at dette kan gjøres mer systematisk. Noen savner også en ordinær saksgang der revisjonsrapportene går via fagutvalg før de kommer til kommunestyret.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> En slik ordinær saksgang vil imidlertid ikke være i samsvar med prinsippet om at kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan, og at saker går direkte fra kontrollutvalget til kommunestyret. Kontrollutvalget skal i prinsippet også kunne kontrollere vedtak i politiske utvalg, jf. kapittel 2 i kontrollutvalgsboka.

De fleste av de intervjuede, mener at forvaltningsrevisjonene blir lojalt fulgt opp av rådmann og kommuneadministrasjon. De med lang fartstid i politikken, mener at forholdet mellom politikk og administrasjon over tid i Sandnes har blitt bedre og at administrasjonen er flinke til å ta politiske signal. Et flertall av de folkevalgte vi har intervjuet, mener at rådmannen står relativt fritt til å følge revisjonens anbefalinger, det vil si at det er noe rådmannen BØR følge opp. De peker imidlertid på at rådmannen kommentar ofte forplikter hva administrasjonen SKAL gjøre.

Oppsummert påvirker følgende forhold folkevalgtes interesse for forvaltningsrevisjonsrapporter:

- temaet i forvaltningsrevisjonsrapporten
- om det avdekkes kritikkverdige forhold
- rapportens sammendrag, anbefalinger og lengde
- om rapporten har fått mediedekning
- om rådmannen har svart godt for seg
- om rapporten treffer en «politisk nerve»
- om det som avdekkes i rapporten rammer posisjonen

Sammenligner vi intervjuene med de folkevalgte med de i administrasjonen, er en observasjon at *den administrative nytten av forvaltningsrevisjonsrapporter synes å være større enn den politiske nytten*. Det er også slik at mens de folkevalgte i stor grad mener at rådmannen BØR følge opp forvaltningsrevisjonenes konklusjoner og anbefalinger, oppfatter ledere og ansatte i administrasjonen det i større grad som noe de SKAL følge opp.

#### 2.3.4 FAKTORER SOM PÅVIRKER GJENNOMSLAGSKRAFTEN

Vi har i intervjuene med folkevalgte og administrative ledere og ansatte fått mange tilbakemeldinger på hva som er en nyttig forvaltningsrevisjon, og hva som skal til for at den blir fulgt opp. Også forskningen på forvaltningsrevisjon, som vi viste til i innledningen, har identifisert faktorer som påvirker opplevelsen av nytteverdi og gjennomslagskraft.

Sammenfatter vi erfaringene fra Sandnes med foreliggende forskning, får vi følgende tabell:

Tabell 30: Forhold som påvirker nytteopplevelse og forvaltningsrevisjoners gjennomslag.

Faser	Påvirkningsfaktorer
Prosjektgjennomføring	<p>Styrker opplevelsen av <b>nytte</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Godt kjennskap til området/tjenesten som revideres</li> <li>- God kopling til de utfordringer/omstillinger tjenesten står i</li> <li>- God dialog og kommunikasjon ifm. prosjektgjennomføring</li> <li>- Sammenligning og erfaringsdeling mellom kommuner</li> <li>- Høy faglig kvalitet på rapporten</li> <li>- Fravær av rigiditet (overdreven formalisme/regelrytteri)</li> <li>- Enkelt, kortfattet og poengtert språk</li> <li>- Konkrete, forståelige og gjennomførbare anbefalinger</li> <li>- Anbefaler tiltak som gir innsparinger og ivaretar kvaliteten</li> </ul>
Prosjektoppfølgning	Styrker <b>gjennomslagskraften</b> :

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tydelig budskap fra rådmannen om hvilke tiltak og framdriftsplan som vil bli brukt for å følge opp rapportens konklusjoner og anbefalinger</li> <li>- Tydelig og kjent rutine i administrasjonen for hvordan oppfølgingen skal skje, også etter de første 6 månedene</li> <li>- Vekker interesse i kommunestyret (og i media)</li> <li>- Klart og tydelig vedtak i kommunestyret</li> <li>- Etterundersøkelser for å sjekke om rapporten faktisk er blitt fulgt opp</li> </ul>
--	---

Oppnås god skår på mange av disse kriteriene, vil forvaltningsrevisjonen sannsynligvis gjøre en forskjell. Administrasjonen trenger ikke noe pålegg om å følge den opp. God kvalitet og høy legitimitet sikrer at oppfølgingen nærmest går av seg selv.

## 2.4 HVA KAN BEDRE GJENNOMSKRAFTEN?

Ansvar for oppfølging i Sandnes kommune er lagt til kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet. Det er dermed klare formelle skiller mellom bestilling av forvaltningsrevisjoner (kontrollutvalget), planlegging og gjennomføring av forvaltningsrevisjoner (revisor) og oppfølging etter at rapport er ferdigstilt (kontrollutvalget).

Klar ansvarsfordeling er viktig for å sikre en tydelig «*hvem-gjør-hva*» prosess ved oppfølging. At det er en fast regel om at rådmannen skal melde skriftlig tilbake om oppfølging innen 6 måneder, er med på å skape enkle og tydelige regler for hvordan oppfølgingen skal foregå.

Alternativet er å gi rådmannen en lengre frist, for eksempel 1 år, før det gis tilbakemelding til kontrollutvalget om hvordan forvaltningsrevisjonen er fulgt opp. Flere av de intervjuede i kommuneadministrasjonen i Sandnes, mener en forlenget frist vil være en fordel. Det begrunnes med at de fleste forvaltningsrevisjoner trenger mer enn et halvt år for å følges opp. Flere av de folkevalgte synes imidlertid det tar for lang tid før de får orientering om oppfølgingen.

Slik det er i dag, er det heller ikke noe i veien for å avtale forlenget frist, slik som i rapporten om samhandlingsreformen, der det ble gitt en 9 måneders frist for oppfølgingsnotat fra rådmannen. I rapporten om jordvern ble rådmannen bedt om å melde tilbake både etter 6 måneder og 1 år etter halvtårsfristen. Som en av de intervjuede peker på: «*Viktigere enn om fristen er et halvt år eller ett år, er at arbeidet med oppfølging hurtig blir satt i gang, og at oppfølgingsarbeidet ikke blir et hastverksarbeid når fristen nærmer seg*».

Et flertall av de forvaltningsrevisjonene vi gjennomgår i denne rapporten, krever oppfølging over flere år. Vi registrerer at det er noe ulike syn på hva som er «riktig» frist for tilbakemelding fra rådmannen på oppfølgingen av forvaltningsrevisjoner. Fordelen med dagens 6 måneders regel, er at den er godt innarbeidet og at de folkevalgte får relativt rask tilbakemelding på hva rådmannen har gjort for å følge opp forvaltningsrevisjonen. Ulempen er at tilbakemeldingen kommer for raskt for tiltak som kommer etter 6 måneder.

En forlengelse av fristen til 1 år vil gi rådmannen bedre tid til å følge opp, gitt at oppfølgingen kommer raskt i gang. Ulempen er at det vil ta lengre tid før kommunestyret får orientering om oppfølgingen. Vi registrerer at det er ulike syn og at det er fordeler og ulemper forbundet med både dagens 6 måneders frist og eksempelvis en forlengelse av fristen til 1 år.

### *Kontrollutvalgets og kontrollutvalgssekretariatets oppfølging*

Revisor gir ikke anbefalinger til kontrollutvalget eller kontrollutvalgssekretariatet, men vi kan peke på noen tiltak som kan styrke oppfølgingen, særlig etter 6 måneders fristen.

Følgende tiltak kan brukes til oppfølging *etter* 6 måneder:

- **Be om muntlig orientering** om status for oppfølgingen ved rådmannen/kommuneadministrasjonen. Det kan være en ordning som ikke belaster administrasjonen for mye, og som enkelt gir kontrollutvalget innsyn i administrasjonens oppfølging.
- **Utføre forenklet etterundersøkelse** for å sjekke status for administrasjonens oppfølging. Per i dag bestiller kontrollutvalget *Oppfølgende forvaltningsrevisjoner* av revisor i de tilfeller der utvalget ønsker en sjekk av oppfølgingen av utvalgte forvaltningsrevisjoner. Dette er hensiktsmessig der det er behov for en grundig gjennomgang av oppfølgingen. I andre tilfeller kan det være tilstrekkelig med en enklere etterundersøkelse, eksempelvis etter mal for det vi har gjort i denne rapporten.

Disse to tiltakene kan om ønskelig suppleres med andre tiltak. Fra andre revisjonsenheter har vi eksempler på at kontrollutvalget selv drar på *befaring til virksomheter* som har et ansvar for å følge opp anbefalinger i en forvaltningsrevisjon. Da kan utvalget med selvsyn se hva som konkret gjøres for å følge opp anbefalingene. Kontrollutvalget kan også gjennomgå *statlige tilsyn* som er gjort etter at en forvaltningsrevisjon forelå, og som er relevante for oppfølgingen av revisjonen.

Dette er tiltak som kan nyttes fleksibelt og kan inngå i kontrollutvalgets verktøykasse for oppfølging. De kan brukes når kontrollutvalget finner det hensiktsmessig i oppfølgingsarbeidet.

Kontrollutvalget har også en mulighet til å utarbeide mer presise forslag til vedtak før en forvaltningsrevisjon oversendes til kommunestyret for behandling. Det kan gjøres i de tilfeller der kontrollutvalget ønsker å få med egne vedtakspunkter utover anbefalingene til revisor.

Kontrollutvalget i Stavanger har i økende grad valgt å gjøre bruk av en slik løsning.

### *Rådmannen og kommuneadministrasjonens oppfølging*

Sandnes kommune har en formell rutine for hvordan nye forvaltningsrevisjoner skal håndteres fra administrasjonens side. Her framgår det hvordan en forvaltningsrevisjon skal starte opp, hvilken rolle kontaktperson og kommunaldirektør har i forbindelse med gjennomføringen, og hvordan ferdig rapport skal følges opp de første 6 månedene. Så langt vi kan bedømme av intervjuene er denne interne rutinen godt kjent blant ledere og ansatte på rådmannsnivået.

Selv om 6 måneders fristen for skriftlig tilbakemelding på oppfølgingen er godt kjent, er det enkelte som peker på at oppstarten av oppfølgingen, etter at vedtak er truffet i kommunestyret, kunne vært bedre i noen tilfeller. Kommer oppfølgingen sent i gang, kan det bli litt hastverksarbeid når purringen kommer om at 6 måneders fristen nærmer seg.

Den interne rutinen i Sandnes har ingen omtale om hva som skal skje etter de 6 månedene.

Hvordan oppfølgingen håndteres etter det første halvåret, varierer noe mellom tjenesteområdene. De fleste av de intervjuede lederne bruker planverk og styringsdialog med underordnede ledere

som verktøy i den videre oppfølgingen. Flere peker imidlertid på at det kan være krevende å holde tråden i oppfølgingen når den kanskje skal foregå over flere år.

### *Anbefalinger*

Vår gjennomgang av de seks tidligere forvaltningsrevisjonene viser at oppfølgingen tas på alvor av rådmannen og kommuneadministrasjonen. De fleste av de totalt 25 anbefalingene i disse seks revisjonene er i stor grad blitt fulgt opp. For rapportene om Byggesak og Jordvern er det som nevnt gjort vedtak om oppfølgende forvaltningsrevisjoner de nærmeste årene.

Av de øvrige rapportene, har vi merket oss at det er enkelte mangler i forhold til rapporten om Arbeidsgiverrollen. Vi vil derfor anbefale rådmannen:

- *Å undersøke nærmere hva som er status for oppfølging av rapporten om Arbeidsgiverrollen.*

Rapporten ligger noe tilbake i tid, og utviklingen etterpå kan ha påvirket om tiltakene beskrevet i rådmannens kommentar og i den skriftlige tilbakemeldingen fra rådmannen, fortsatt er aktuelle, men vi vil anbefale at det blir gjort en vurdering av dette.

Formålet med forvaltningsrevisjonen Arbeid mot frafall i Sandnesskolen var å vurdere hvordan Sandnes kommune arbeider med elever med svake skoleprestasjoner for å forebygge frafall i videregående opplæring. Revisjonen registrerer at Sandnes-elever som gikk ut av videregående opplæring skoleåret 2019/2020 har en litt lavere gjennomføringsgrad enn snittet i Rogaland. Dette skoleåret var fullføringsgraden blant elever fra Sandnes med lave karakterer ifra grunnskolen lavere enn gjennomsnittet i Rogaland. Vi vil derfor anbefale rådmannen:

- *Å følge med på hvordan frafallet i videregående opplæring utvikler seg for Sandneselever.*

Til sist er det vår vurdering at det bør tas med et punkt i den interne rutinen for håndtering av forvaltningsrevisjoner at direktør for berørt tjenesteområde har et ansvar for å følge opp rapportens konklusjoner og anbefalinger også etter 6 måneders fristen. Det bør presiseres at det gjelder revisjoner der det er behov for langsiktig oppfølging. Vi vil derfor anbefale rådmannen:

- *Å innarbeide i den administrative rutinen for oppfølging av forvaltningsrevisjoner at det påligger berørt direktør et oppfølgingsansvar også etter de 6 første månedene i de tilfeller det er behov for en langsiktig oppfølging av forvaltningsrevisjonen.*



# VEDLEGG

## *Skriftlige kilder:*

Kommuneloven

Medarbeiderundersøkelsen 2014

Medarbeiderundersøkelsen 2015

Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan for 2020-2023. Kommunestyret 16.12.19.

“Strategi for ledelse og medarbeiderskap”. Kommunestyresak 77/20.

Orienteringssak i Utvalg for helse og sosialtjenester 09.09.20, sak 35/20: “Orientering om prosjekt heltid helse og velferd per august 2020.”

Årsrapport 2018 og 2019 Sandnes kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport Samhandlingsreform (2014)

Forvaltningsrevisjonsrapport Arbeidsgiverstrategi (2014)

Forvaltningsrevisjonsrapport Helsestasjoner og skolehelsetjeneste (2015)

Forvaltningsrevisjonsrapport Jordvern (2016)

Forvaltningsrevisjonsrapport Byggesaker (2017)

Forvaltningsrevisjonsrapport Arbeid mot frafall i Sandnesskolen (2018)

<https://skoleporten.no>

Statistikk mottatt fra Rogaland fylkeskommune knyttet til frafall

## *Intervjuede i forbindelse med prosjektet:*

Stanley Wirak, ordfører, Ap

Bodil Sivertsen, rådmann

Annelin Tangen Mjølne – gruppeleder Ap

Ellen Karin Moen – gruppeleder Folkeaksjonen «Nei til mer bompenger»

Erlend Kristensen – gruppeleder MDG

Heidi Bjerga – gruppeleder SV

Kenny Rettore – konstituert gruppeleder H

Martin S. Håland – gruppeleder Sp

Oddny Helen Turøy – gruppeleder KrF

Ole Ronny Koldal – gruppeleder Rødt  
Tore A. Haaland – gruppeleder Frp  
Julian F. D. Osorio, gruppeleder V  
Elin Selvikvåg, direktør Helse og velferd  
Pål Larsson – direktør Oppvekst skole  
Torill Jacobsen Kind – direktør Oppvekst barn og unge  
Torunn S. Nilsen, direktør Økonomi  
Leif Aarhun Ims, direktør Byutvikling og teknisk  
Mette C. N. Brox, byggesakssjef  
Brit Jorunn Haslemo, landbrukssjef  
Hege Borgestrand Gule – fagleder Oppvekst skole  
Ragnhild Njå, fagleder Samfunnsplan  
Oddbjørn Fosså, rådgiver Samfunnsplan  
Stian Rugtvedt, rådgiver Samfunnsplan  
Frode Otto – fagleder Helse og velferd  
Anita Løland – konsulent, politisk sekretariat

E-postkorrespondanse med  
Guro Eriksen

Hege Borgestrand Gule  
Irene Asheim Ivesdal  
Mette C. N. Brox  
Ragnhild Njå  
Ida Andreassen