

Forvaltningsrevisjon | Nøtterøy kommune
Vedtaksoppfølging



Sammendrag

Deloitte har på oppdrag fra kontrollutvalget i Nøtterøy i kommune utarbeidet en forvaltningsrevisjonsrapport om vedtaksoppfølging i Nøtterøy kommune. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om kommunen har rutiner, system og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir effektivt og fulgt opp.

Undersøkelsen viser at Nøtterøy kommune har et system som sikrer at politiske vedtak blir formidlet til riktig instans for iverksetting, gjennomføring og oppfølging. Kommunen har ikke et system som viser en samlet oversikt over alle vedtak som er fattet, med status for effektivisering/oppfølging. Etter revisjonens vurdering innebærer dette at det er en risiko for at enkelte vedtak ikke blir fulgt opp. Revisjonen mener Nøtterøy kommune bør utarbeide en samlet oversikt over alle politiske vedtak, der status med hensyn til iverksetting/ oppfølging fremgår.

Administrasjonen i Nøtterøy kommune har utarbeidet en arbeidsplan for politiske saker som legges frem for politikerne. Arbeidsplanen inneholder imidlertid ikke alle saker som skal legges frem for politikerne (f.eks. store dispensasjonssaker). Arbeidsplanen bidrar til å sikre at vedtak om å legge frem saker til politisk behandling blir fulgt opp, og at politiske saker kan sees i sammenheng der dette er naturlig. Arbeidsplanen gir politikerne en god oversikt over når og hvor administrasjonen vil legge frem ulike saker til politisk behandling. Arbeidsplanen kan imidlertid bli tydeligere med hensyn til å presisere hvilke saker som er nye og hvilke saker som er oppfølging av tidligere vedtak. I sistnevnte tilfelle bør det også fremgå referanser til de tidligere vedtakene.

Nøtterøy kommune har prosedyrer som redegjør for hvordan politiske vedtak skal følges opp. Saksbehandlingsrutinene i Nøtterøy kommune bør etter revisjonens vurdering også omfatte en omtale av hva ansvar for iverksetting og oppfølging av vedtak innebærer og hvem som har ansvar for hva. Kommunen bør videre sikre at saksbehandlingsrutinene i tilstrekkelig grad omtaler og legger føringer for i hvilken grad frister og/eller tidsplaner bør inngå i saksutredningene.

Kommunen har en praksis som innebærer at den administrative ledelsen vurderer fra sak til sak om det er nødvendig å orientere politikerne om endringer eller forsinkelser knyttet til iverksetting av politiske vedtak. Det er likevel ikke utarbeidet skriftlige rutiner for status- eller avviksrapportering til politisk nivå. Dette fører til at det er risiko for at politisk nivå ikke blir orientert i alle tilfeller der dette kan være relevant og forventet.

Politikerne i Nøtterøy kommune stiller spørsmål til administrasjonen både i forkant av og i politiske møter. Revisjonens vurdering er at denne ordningen synes å fungere godt.

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Formål og problemstillinger	4
1.3 Avgrensing.....	4
2. Metode	5
2.1 Dokumentanalyse	5
2.2 Intervju	5
2.3 Stikkprøver.....	5
2.4 Verifiseringsprosesser	5
3. Revisjonskriterier	6
3.1 Innledning	6
3.2 Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.....	6
3.3 KS om forholdet mellom politikk og administrasjon	6
4. Data	8
4.1 Politisk og administrativ organisering	8
4.2 System for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak	8
4.2.1 Registrering av og melding om politiske vedtak.....	8
4.2.2 Iverksetting og oppfølging av politiske vedtak.....	9
4.3 Frister og tidsplaner knyttet til iverksetting og oppfølging av politiske vedtak	10
4.4 Rutiner eller prinsipp for å avklare/tolke politiske vedtak	11
4.5 Tilbakemelding til politisk nivå ved uventede forhold eller forsinkelser	11
4.6 Involvering av politiske organ i prosessen med oppfølging av politiske vedtak	11
4.7 Registrering og håndtering av spørsmål	12
5. Vurdering	13
5.1 System for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak	13
5.2 Rutiner for effektivering og oppfølging av politiske vedtak	13
5.3 Håndtering av spørsmål fra politikerne	14
6. Forslag til tiltak	15
Vedlegg 1: Rådmannen sine kommentarer	16
Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	18

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget i Nøtterøy kommune 27.9.2012, sak 32/12, utarbeidet en rapport om forvaltningsrevisjon av vedtaksoppfølging i kommunen.

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om Nøtterøy kommune har rutiner, system og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir effektivt og fulgt opp. På bakgrunn av formålet med prosjektet ble det identifisert følgende problemstillinger for prosjektet:

1. Er det etablert system for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak?
2. I hvilken grad er det etablert rutiner for effektivisering og oppfølging av politiske vedtak?
 - a) I hvilken grad er det satt frister for effektivisering av vedtak?
 - b) I hvilken grad er det etablert rutiner/prinsipper for å avklare/ tolke politiske vedtak?
 - c) Er det rutiner for tilbakemelding til politisk nivå, blant annet når det inntreffer uventede forhold som virker inn på effektiviseringen av vedtakene?
 - d) I hvilken grad blir politiske organ involvert i prosessen med oppfølging av vedtak?
3. I hvilken grad blir oversendingsforslag/ verbalforslag, for eksempel til budsjettet, registret og håndtert?

1.3 Avgrensning

Prosjektet er avgrenset til oppfølging av politiske vedtak. Administrative vedtak som er vedtatt etter delegasjonsreglementet er ikke omfattet av dette prosjektet.

2. Metode

2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gått igjennom relevant dokumentasjon fra kommunen. Dette dreier seg blant annet om arbeidsplaner for tekniske saker og for eiendomsforvaltning, årsberetning for 2011, introduksjonshefte for nyansatte i Nøtterøy kommune, prosedyre for vedtaksoppfølging samt økonomireglement, investeringsreglement og delegasjonsreglement.

2.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført tre intervju med personer innenfor Nøtterøy kommunes administrative ledelse for å kartlegge system, rutiner og praksis for oppfølging av politiske vedtak.

2.3 Stikkprøver

Revisjonen har gjennomført stikkprøver av vedtak i åtte kommunestyresaker for å vurdere oppfølgingen av politiske vedtak. Følgende saker fra 2012 ble valgt ut for stikkprøvekontroll:

KS-006/12	Teie sentrum – områderegulering nr 32-2- Klage på vedtak
KS-007/12	Omgjøring av ventestønad til ordinært vedtak om økonomisk stønad
KS-009/12	Konkurransetsetting av Bjønnes sykehjem med tilleggsutredning
KS-019/12	Oppgradering av Lofterød gjenvinningsstasjon – omfang og plassering
KS-041/12	Tønsberg interkommunale legevaktsentral – skifte av organisasjonsform
KS-047/12	Sentralvaskeriet - konkurranseutsetting
KS-048/12	Budsjett 2013 driftsforbedringer
KS-054/12	Interkommunalt hjelpemiddellager for kommunene Nøtterøy, Tjøme og Tønsberg

2.4 Verifiseringsprosesser

Referat fra intervju er sendt til intervjuobjektene for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Utkast til rapport er sendt til rådmannen for verifisering og høring. Rådmannens høringsvar er lagt ved rapporten.

3. Revisjonskriterier

3.1 Innledning

Innsamlede data er vurdert opp mot revisjonskriterier i form av lover og regelverk. Videre er data vurdert opp mot KS' beskrivelser av forholdet mellom politikk og administrasjon. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon¹.

3.2 Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet

Kommunelovens § 23 spesifiserer hva som er administrasjonssjefens oppgaver og myndighet:

"2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget."

3.3 KS om forholdet mellom politikk og administrasjon

Kommunenes sentralforbund har gitt ut boken «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen»². Her står det om rådmannens rolle i forhold til å tolke bestillinger fra politikerne:

«Når de folkevalgte har politisk kompliserte saker til behandling, kan det være lett å bli mindre presise i sine vedtak. Bestillingen kan bli utydelig. Rådmannens oppgave blir så å å fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave»³

Videre står det:

«En rådmann må (...) søke intensjonen bak vedtaket – hva de folkevalgte ønsker å oppnå med sitt vedtak. Det er denne intensjonen som må formidles i organisasjonen og som rådmann løpende må vurdere for å finne grensesnittet for kva som er administrasjon og hva som er politikk»⁴

I boken blir det videre pekt på at hovedregelen er at styringssignaler til administrasjonen skjer i formelle kanaler:

« (...) politikk i dag er mer enn vedtak. Vel så viktig er prosessen. Svært mye er allerede gjort når en sak kommer som skriftlig fremlegg til politisk behandling. Det kan derfor være hensiktsmessig at politikerne i enkelte saker og temaer kommer tidligere inn i prosessen,

¹ RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon

² Kommuneforlaget 2011

³ Folkevalgt 2011-2015 i kommunen, s 77

⁴ Ibid, s79

slik at de er med på utformingen av saken i samspillet med brukerne, administrasjonen (...)

Politiske styringssignaler gis til rådmannen i formelle folkevalgte organer. Videre kan arbeidsordre til administrasjonen bare gis av kommunestyret eller folkevalgte organer som kommunestyret har gitt slik fullmakt.

(...) Når den politiske meningsutvekslingen er over, bør lederen for utvalget/ordføreren oppsummere diskusjonen og trekke ut essensen. Da unngår man at dette overlates til rådmannen uten at det er klargjort hva flertallet mener om saken»⁵

⁵ Ibid, s 79

4. Data

4.1 Politisk og administrativ organisering

Kommunestyret i Nøtterøy kommune har 41 medlemmer. Kommunen er organisert etter hovedutvalgsmodellen med formannskap og tre hovedutvalg. Av reglement for Nøtterøy formannskap⁶ går det fram at formannskapet utfører lovpålagte oppgaver, avgjør saker som kommunestyret har delegert og utreder og gir innstilling i saker til kommunestyret når lovgivningen påbyr det eller kommunestyret krever det. Formannskapet skal videre skaffe til veie de opplysninger og gi de uttalelser som departementet eller fylkesmannen krever.

Kommunens tre hovedutvalg, Hovedutvalg for helsevern og sosial omsorg, Hovedutvalg for oppvekst og kultur og Hovedutvalg for miljøvern og kommunalteknikk har ansvar og treffer vedtak innenfor de rammer som følger av lov eller av vedtak i kommunestyre/formannskap.⁷ Hovedutvalgene skal ellers innstille til formannskapet i saker som hører inn under utvalgets arbeidsområde. De skal også forvalte bevilgede midler innenfor budsjettets rammer og forutsetninger og føre tilsyn med at sektoren drives planmessig, rasjonelt og økonomisk effektivt.

Administrasjonen i Nøtterøy kommune er organisert med tre kommunaldirektører under rådmannen. Kommunaldirektørene har ansvar for henholdsvis helse- og sosialsektor, oppvekst- og kultursektor og teknisk sektor.

Delegasjonsreglementet angir hvilke fullmakter rådmannen har til å treffe vedtak i enkeltsaker og typer av saker som ikke har prinsipiell betydning. Delegasjonsreglementet omhandler delegasjon knyttet til bl.a. personalforvaltning, anskaffelser og en rekke særlover. Økonomireglementet i Nøtterøy kommune angir fullmakter for rådmannen i drifts og investeringsbudsjettet.

4.2 System for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak

4.2.1 Registrering av og melding om politiske vedtak

Kommunen benytter det elektroniske sak/arkivsystemet WebSak til å forberede og følge opp saker. Alle vedtak i politiske organ er lagret/arkivert i dette systemet. Det er også alle administrative vedtak som ikke er behandlet i egne programmer for eksempel innen NAV, barnevern, helse m.m.

På kommunens nettside er det lagt ut oversikt over hvilke saker som er behandlet i de ulike politiske organ i form av saksutredninger og møteprotokoller. Denne oversikten er generert fra WebSak. Av intervju går det fram at WebSak gjør det enkelt å få oversikt over de politiske sakene som skal følges opp i kommunen.

Nøtterøy kommune har utarbeidet en prosedyre for oppfølging av politiske saker, «Vedtaksoppfølging- politiske saker»⁸, som inngår i kommunens kvalitetssystem, Kvalitetslosen. Prosedyren er tilgjengelig for alle ansatte. Av prosedyren går det fram at etter vedtak i et av

⁶ Reglement for Nøtterøy formannskap vedtatt i medhold av kommunel. §39, nr 1. Vedtatt av kommunestyret 22.06.2011. Endret av kommunestyret 19.06.2012.

⁷ §5 i Reglement for hovedutvalgene i Nøtterøy kommune vedtatt i medhold av kommunel. §39 nr 1. Vedtatt av kommunestyret 22.06.2011.

⁸ Udatert, men revisjonen har fått opplyst at prosedyren ble sist revidert 30.11.2012.

hovedutvalgene, formannskapet eller kommunestyret, fyller møtesekretær inn riktig vedtakskode for vedtaket i sak/arkivsystemet WebSak. Dette medfører at saksbehandler får melding om vedtak i egen elektronisk kurv som angir oppgaver som må utføres. Av intervju går det fram at leder får kopi av disse meldingene.

4.2.2 Iverksetting og oppfølging av politiske vedtak

4.2.2.1 Oversikt over vedtak

Nøtterøy kommune har ikke en samlet oversikt eller liste som viser status med hensyn til iverksetting eller oppfølging av vedtak som er fattet i politiske organ. I intervju blir det vist til at protokoller fra politiske møter benyttes løpende av både administrasjonen og politikere som oversikt over vedtak i politiske møter.

I intervju blir det opplyst at oversikt over vedtak er mulig å hente fra WebSak. Administrasjonen kan gå igjennom restanselisten i WebSak for å lage en samlet oversikt over status når det gjelder iverksetting / oppfølging av politiske vedtak. I intervju blir det vist til at en slik liste eventuelt kan legges inn som et kapittel i årsrapporten. Det blir samtidig pekt på at dette i så fall må organiseres på en måte som ikke gir for store mengder informasjon og behov for økte ressurser.

Det er utarbeidet en arbeidsplan for alle politiske saker i kommunen. Denne planen inneholder oversikt over alle saker som skal legges frem for politiske organ, hvilke utvalg som skal behandle sakene og når, og eventuelt når det vil bli gitt en orientering. Planen opplyser også hvem i den administrative ledelsen som er ansvarlig for sakene. Den inkluderer både nye saker som skal legges frem for politikerne, og oppfølging av tidligere politiske vedtak hvor det er vedtatt at sakene skal legges frem for ny politisk behandling. Det går imidlertid ikke frem av arbeidsplanen hvilke saker som er oppfølging av vedtak og hvilke saker som er nye.

Politikerne i Nøtterøy behandler alle store dispensasjonssaker og alle klagesaker innenfor teknisk sektor, disse er imidlertid ikke omtalt i arbeidsplanen. Den inneholder heller ikke oversikt over status i oppfølgingen av politiske vedtak som ikke skal orienteres om eller behandles på nytt i politiske organ.

Av intervju går det frem at administrasjonen har stort fokus på arbeidsplanen og at den skal ajourføres kontinuerlig i ledermøtene. I forbindelse med behandlingen av budsjettet foreslår politikerne ofte tillegg og fatter vedtak som administrasjonen ikke har forutsett. Slike vedtak legges inn i listen over saker som skal følges opp for politisk behandling. Arbeidsplanen sendes over til politikerne i forkant av møter i politiske organ.

Kommunen har utarbeidet en samleoversikt over reguleringsplaner som er i arbeid. Oversikten inneholder fremdriftsplan for den enkelte reguleringsplan. Denne oversikten benyttes av administrasjonen og politikere. Revisjonen får opplyst at alle delegerte vedtak som er gjort av administrasjonen refereres i neste hovedutvalgsmøte. Dette gir politikerne en oversikt over alle saker som er håndtert på delegasjon, og mulighet til å spørre om enkeltsaker. Tilsvarende oversikter legges ikke frem i de andre hovedutvalgene.

Revisjonen får videre opplyst at i de fleste møter i hovedutvalgene har administrasjonen orienteringer der det gis informasjon om et tema til utvalgene. I forbindelse med disse orienteringene har politikerne anledning til å stille spørsmål og etterspørre status for iverksetting av vedtak. Andre ganger ber politikerne om konkret tilbakemelding / informasjon om status for iverksetting. Det gis også informasjon og orienteringer i forkant av møter i kommunestyret, og som innledning til konkrete saker. I intervju blir det vist til at politikerne ellers blir orientert om status innenfor de ulike sektorene i kommunen gjennom årsrapportene og tertialrapporter.

I intervju blir det vist til at politikerne i kommunen er opptatt av å følge med fremdriften i fremdriften i saker. Noen ganger kan det være kapasitetsproblemer i administrasjonen, og da ber administrasjonen gjerne om innspill fra politikerne om hvordan de skal prioritere mellom saker.

4.2.2.2 Oppfølgingsansvar

I prosedyren for vedtaksoppfølging står det at ansvar for oppfølging ligger til møtesekretær, saksbehandler og leder. Prosedyren beskriver hvordan møtesekretær og saksbehandler teknisk skal følge opp vedtak, og hvordan leder kan følge opp restanser i i WebSak. Prosedyren for vedtaksoppfølging forklarer at leder kan følge opp saker ved å følge med på status i WebSak. Dette gjøres manuelt ved å søke etter saker og sjekke vedtaksstatus og aktiviteter på arkivsaken. I intervju blir det vist til at det i WebSak er mulig å søke frem hvilke restanser som ligger i kurver knyttet til både avdelinger og saksbehandlere. Listen over restanser vil imidlertid ikke bare være knyttet til politiske saker, men alle saker som skal følges opp i kommunen. Prosedyren for vedtaksoppfølging går ikke nærmere inn på saksbehandler og leders ansvar for oppfølging av saker.

I intervju blir det vist til at WebSak bidrar til å sikre fullført saksbehandling ved at saksbehandlerne får beskjed om hvilke saker de skal følge opp. Saksbehandler må kvittere for at saken er håndtert for å få den ut av sin kurv med arbeids-/oppfølgingsoppgaver. Det blir videre pekt på at i teorien kan systemet glippe. Dersom saksbehandlere ikke følger opp sine saker, har man ikke system for å fange opp dette. Dette vil likevel kunne avdekkes dersom det gjennomføres en restansekontroll i WebSak. Revisjonen får opplyst at i praksis har slike tilfeller ikke blitt avdekket i kommunen.

Av intervju går det frem at det er ledernes ansvar å følge opp at saker og restanser blir håndtert av saksbehandlerne. Det blir vist til at dette er en forventning til lederne selv om det ikke er formulert i en skriftlig rutine. I intervju blir det pekt på at selv om lederne kan følge med på oppfølging av saker i WebSak, er møter den viktigste arenaen for å følge opp og sikre at vedtak og saker blir fulgt opp. Status knyttet til iverksetting av saker er blant annet tema på ledermøtene i kommunen. I disse møtene avklares blant annet ressursituasjonen knyttet til iverksetting av vedtak. Det blir pekt på at møtene sikrer at alle lederne kjenner til de politiske vedtakene som er fattet og hvilke saker som skal fremmes.

Det blir videre pekt på at når det gjelder de minst omfattende sakene, må lederne stole på at saksbehandler håndterer disse. Vurdering av saksbehandlers kompetanse er i denne sammenhengen viktig og inngår i en leders ansvar.

4.3 Frister og tidsplaner knyttet til iverksetting og oppfølging av politiske vedtak

Hvorvidt saksutredning og de politiske vedtakene inneholder frister eller tidsplaner vil variere med sakstype. I intervju blir det pekt på at det vil være vanskelig å ha et system som innebærer at det blir satt frister eller tidsplaner knyttet til alle typer vedtak. Alle byggeprosjekter har imidlertid fremdriftsplaner, og politikerne orienteres jevnlig om status i byggeprosjektene i FBV (Fast bygge og vedlikeholdskomite) og noe mindre hyppig i formannskapet.

I stikkprøvene revisjonen har gjennomgått er det variasjon med hensyn til om saksutredninger og/eller vedtak inneholdt tidsplaner eller frister for gjennomføring av saker. Revisjonen fant to tilfeller der sakstypen var av en slik karakter at kommunens administrasjon i saksutredningen kunne ha antydning tidsperspektiv knyttet til iverksetting av vedtak uten at dette var gjort. Dettet gjelder saksutredningen knyttet til *KS sak 019/12 Oppgradering av Lofterød gjenvinningsstasjon- omfang og plassering* og *KS sak 047/12 Sentralvaskeriet- konkurranseutsetting*.

4.4 Rutiner eller prinsipper for å avklare/tolke politiske vedtak

Nøtterøy kommune har ikke etablert skriftlige rutiner eller prinsipper for tolking av politiske vedtak. Representanter fra den administrative ledelsen er imidlertid til stede i de politiske møtene, og kan oppklare eventuelle uklarheter som måtte oppstå.

I Hovedutvalg for miljøvern og kommunal teknikk er det etablert en ordning for å sikre at forslag til vedtak fremsatt av politikere i møte blir tydelige og i tråd med lov og regelverk. Ordningen innebærer at det er en jurist til stede i møtet som bistår politikerne i forhold til å klargjøre og formulere vedtak.

Tilsvarende ordning gjelder delvis også i formannskapet. I formannskapet er rådmannen, kommunaldirektørene og kommuneadvokaten til stede og kan bistå i formuleringen av vedtak. Dette gir større sikkerhet for at vedtakene blir juridisk korrekte og bidrar til felles forståelse av innholdet i vedtaket. I de andre politiske utvalgene er også administrativ ledelse til stede og kan bistå i formuleringen av vedtak. Administrasjonen har likevel erfart at vedtak kan bli uklare, og i slike tilfeller tar administrasjonen vedtaket tilbake til det organ som har fattet vedtaket for å få en avklaring med hensyn til hvordan det skal tolkes. Det blir likevel vist til at det er svært få tilfeller der det er behov for avklaringer av vedtak, og de avklaringer som blir gjort blir i all hovedsak gjort under behandlingen i de politiske møtene.

Ordningen med tilstedeværelse av jurist eller kommuneadvokat i de politiske møtene er ikke formulert skriftlig i rutine eller retningslinje, men er en praksis som har utviklet seg over tid.

4.5 Tilbakemelding til politisk nivå ved uventede forhold eller forsinkelser

Av prosedyren for vedtaksoppfølging går det frem at avvik straks skal rapporteres til leder og at leder rapporterer videre til det politiske organ som har ansvar for saksområdet.

Av intervju går det fram at det gjøres en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt politikerne skal orienteres om avvik i forhold til tidsplan. Vurderingen vil avhenge av sakens betydning. Det blir vist til at kommunen har tradisjon for å holde politikerne orientert om større økonomiske avvik eller avvik som har politisk betydning. Hvis det oppstår uventede forhold i tilknytning til iverksettingen av en sak, blir politikerne orientert eller om nødvendig forelagt en ny sak med forslag til tiltak. Alle bygg- og anleggsprosjekter avsluttes med politisk sak der eventuelle avvik fremgår.

I stikkprøvene som ble valgt ut i undersøkelsen fant revisjonen ett tilfelle der administrasjonen var forsinket i forhold til å legge frem ny sak for politikerne⁹. Revisjonen har fått opplyst at kommunestyret ble orientert om denne forsinkelsen i kommunestyremøte 12.12.12, der det ble fattet nytt vedtak om at kommunestyret ville få fremmet ny sak på et senere tidspunkt.¹⁰

4.6 Involvering av politiske organ i prosessen med oppfølging av politiske vedtak

I intervju blir det pekt på at det er et tydelig skille mellom politikk og administrasjon i Nøtterøy kommune. Det er blant annet tydelig om de møter som avholdes er politiske eller administrative, selv om både politikere og personell fra administrasjonen er til stede. Det blir opplyst at

⁹ Gjelder KS sak-054/12 Felles hjelpemiddellager for Tønsberg, Tjøme og Nøtterøy, fjerde kulepunkt: «Organisering av de ansatte vil bli presentert i egen sak høsten 2012».

¹⁰ KS-092/12, fjerde kulepunkt: «Endelig avklaring av organisering av de ansatte kommer i egen sak i løpet av 2013.»

kommunen prøver å unngå utvalg med representasjon både fra politikk og administrasjon. I store prosjekter, som for eksempel planlegging av ny hovedinnfartsvei til Nøtterøy, er både politikere og administrasjonen representerte. Revisjonen får opplyst at det likevel er et tydelig skille mellom roller, ved at politikerne deltar i styringsgrupper, mens administrasjonen er involvert i prosjektgrupper.

4.7 Registrering og håndtering av spørsmål

Det er vanlig at administrasjonen mottar skriftlige spørsmål før hovedutvalgsmøtene. Disse spørsmålene blir som regel besvart muntlig i møtene av rådmannsfunksjonen, dvs. kommunaldirektøren. Svarene sendes skriftlig etter møtene. Dersom spørsmålene som blir stilt krever mer omfattende utredningsarbeid fra administrasjonen, må det fattes vedtak om at saken skal utredes. Vanlig praksis er imidlertid at medlemmene i utvalget stiller spørsmål som lar seg besvare med moderat arbeidsomfang.

Dersom administrasjonen blir stilt spørsmål i politiske møter, besvares disse muntlig i møtet, eller administrasjonen ber om å få komme tilbake til saken ved neste møte.

I Hovedutvalg for miljøvern og kommunalteknikk blir skriftlige svar på spørsmål lagt frem for politikerne i påfølgende møte. Når det gjelder spørsmål i Hovedutvalg for helsevern og sosial omsorg og Hovedutvalg for oppvekst og kultur blir det vanligvis ikke laget skriftlige svar. I protokollene blir det imidlertid referert hvem som har besvart spørsmålet.

5. Vurdering

5.1 System for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak

Nøtterøy kommune har system som sikrer at politiske vedtak blir formidlet til riktig instans for iverksetting, gjennomføring og oppfølging. Det elektroniske sak/arkivsystemet WebSak bidrar til å sikre at vedtak blir fulgt opp ved at saksbehandler lett har oversikt over status for sine saker og ved at leder kan søke opp restanselister.

5.2 Rutiner for effektivering og oppfølging av politiske vedtak

Oppfølging av vedtak er avhengig av at administrasjonen har oversikt over alle vedtak som er fattet og som skal følges opp. Etter revisjonens vurdering er det risiko for at enkelte vedtak ikke blir fulgt opp, når kommunen ikke har en oppdatert og samlet oversikt over alle vedtak, med status for effektivering/oppfølging. Nøtterøy kommune bør derfor vurdere å utarbeide en samlet oversikt over alle politiske vedtak, der status med hensyn til iverksetting/ oppfølging fremgår.

Det er positivt at administrasjonen i Nøtterøy kommune har utarbeidet en arbeidsplan for politiske saker som legges frem for politikerne, og at det er et kontinuerlig fokus på å oppdatere arbeidsplanen. Dette bidrar til å sikre at vedtak om å legge frem saker til politisk behandling blir fulgt opp, og at politiske saker kan sees i sammenheng der dette er naturlig. Arbeidsplanen gir videre politikerne en god oversikt over når og hvor administrasjonen vil legge frem ulike saker til politisk behandling. Arbeidsplanen kan imidlertid bli tydeligere. Det bør gå frem hvilke saker som er nye og hvilke saker som er oppfølging av tidligere vedtak. I sistnevnte tilfelle kan det også fremgå referanser til de tidligere vedtakene.

Nøtterøy kommune har prosedyrer som redegjør for hvordan politiske vedtak skal følges opp. Denne prosedyren har et teknisk fokus. Saksbehandlingsrutinene i Nøtterøy kommune bør etter revisjonens vurdering omfatte en omtale av hva ansvar for iverksetting og oppfølging av vedtak innebærer, hvem som har ansvar for hva, og hvordan det skal utøves. Mangel på skriftlige rutiner fører til at oppfølging av vedtak kan bli personavhengig og derfor sårbar. Det er etter revisjonens vurdering viktig at Nøtterøy kommune i større grad også har fokus på å formalisere arbeidet med å effektivere de vedtak som er fattet, for å sikre at de blir gjennomført som forutsatt.

Revisjonen har ikke registrert forhold som indikerer at vedtak ikke blir gjennomført eller iverksatt innen rimelig tid i Nøtterøy kommune. Det varierer i hvilken grad er det satt frister eller utarbeidet tidsplaner for gjennomføring av politiske vedtak i Nøtterøy. Revisjonen fant to eksempler i stikkprøvene som indikerer at kommunen kan ha større fokus på å sikre at det blir innarbeidet forslag til tidsplaner eller frister i saksutredningene til politiske organ. Kommunen bør sikre at saksbehandlingsrutinene i tilstrekkelig grad omtaler og legger føringer for i hvilken grad frister og/eller tidsplaner bør inngå i saksutredningene. Dette vil gjøre det lettere å sikre oppfølging av vedtak og sikre at det blir gitt tilbakemelding i samsvar med forventningene til politiske organ.

Det går fram at kommunen har en praksis som innebærer at den administrative ledelsen vurderer fra sak til sak om det er nødvendig å orientere politikerne om endringer eller forsinkelser knyttet til iverksetting av politiske vedtak. Prosedyren for iverksetting av politiske vedtak omtaler at avvik i forhold til iverksetting skal meldes til ledelsen og videre til politisk nivå. Det er likevel ikke utarbeidet skriftlige rutiner for status- eller avviksrapportering til politisk nivå. Dette fører til at det

er risiko for at politisk nivå ikke blir orientert i alle tilfeller der dette kan være relevant og forventet. Mangel på skriftlige rutiner kan også føre til ulike oppfatninger innen administrasjonen og mellom administrativt og politisk nivå om hva som skal rapporteres.

Det er positivt at Nøtterøy kommune har etablert en fast praksis som bidrar til at politiske vedtak blir tydelige og i tråd med regelverket. Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen vektlegger å etablere tydelige skiller mellom administrasjonens og politikernes rolle i oppfølgingen av store prosjekter i kommunen.

Rådmannen har i sitt hørings svar følgende kommentarer:

«Når det gjelder forslag til tiltak er rådmannen bekymret for hva dette vil kreve av ressurser og ytterligere kontrollrutiner som skal følges opp. Samtidig er det selvfølgelig nødvendig å iverksette tiltak som minsker risiko for at politiske vedtak ikke følges opp.

Oversikt over vedtak som er fattet i politiske organer ligger i protokoller fra møtene. Når det gjelder effektivisering av vedtak, kan lages en rutine for å ta ut restanseliste i Web.sak.

Denne kan sendes elektronisk sammen med innkalling til møtet.

Arbeidsplanen inneholder saker som skal til behandling. Rådmannen kan ikke se hensikten i å redigere arbeidsplanen slik at det skal fremkomme om saken er ny, eller en oppfølging av tidligere vedtak, slik det fremkommer i rapporten. Det kan evt settes inn i tittelen på saken.

Rutiner for avviksrapportering vil bli utarbeidet. Rutiner for iverksetting, gjennomføring og oppfølging av politiske vedtak mener rådmannen ligger i arbeidsplanen, rutiner i Web sak og protokoller fra møtene, samt orienteringer i politiske møter. Det er også avsatt tid til spørsmål i de enkelte møtene.

Rådmannen mener det vil variere i hvilken grad det skal settes frister og tidsplaner i saksutredningene. Dette vil variere fra sak til sak, kan være avhengig av samarbeidende kommuner, og må vurderes i hver enkelt sak ut fra hva som er hensiktsmessig. Rådmannen vil vurdere å legge overskrift: **fremdrift** inn i malen for saksfremstillingen.»

5.3 Håndtering av spørsmål fra politikerne

Nøtterøy kommune benytter ikke betegnelsene oversendingsforslag eller verbalforslag. Politikerne kan imidlertid stille spørsmål til administrasjonen både i forkant av og i politiske møter. Revisjonens vurdering er at denne ordningen synes å fungere godt.

6. Forslag til tiltak

På bakgrunn av funn og vurderinger vil revisjonen anbefale at Nøtterøy kommune

1. Etablerer oversikt over vedtak som er fattet i politiske organ, som enkelt kan gi administrasjonen og politikere informasjon om status for gjennomføring/effektivering.
2. Videreutvikler arbeidsplanen for politiske saker slik at det blir tydelig hvilke saker som er oppfølging av tidligere vedtak.
3. Utvikler rutiner for arbeidet med iverksetting, gjennomføring og oppfølging av politiske vedtak, herunder etablerer rutiner for status- eller avviksrapportering til politisk nivå.
4. Sikrer at saksbehandlingsrutinene i tilstrekkelig grad omtaler og legger føringer for i hvilken grad frister og/eller tidsplaner bør inngå i saksutredningene.

Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer

I e-post datert 28. februar 2013 sendte rådmannen følgende uttalelse til rapporten:

Forvaltningsrevisjon – oppfølging av politiske vedtak.

Det vises til tilsendt rapportutkast. Rådmannen har ingen vesentlige bemerkninger til faktainformasjonen, ut over de som er gitt.

Rapporten gir etter rådmannens syn et realistisk bilde av situasjonen på Nøtterøy, og den viser at politiske vedtak følges opp. Når det fremkommer at to saker ikke er gjennomført til forventet tid er dette orientert om i de respektive hovedutvalg.

Når det gjelder forslag til tiltak er rådmannen bekymret for hva dette vil kreve av ressurser og ytterligere kontrollrutiner som skal følges opp.

Samtidig er det selvfølgelig nødvendig å iverksette tiltak som minsker risiko for at politiske vedtak ikke følges opp.

Oversikt over vedtak som er fattet i politiske organer ligger i protokoller fra møtene. Når det gjelder effektivering av vedtak, kan lages en rutine for å ta ut restanseliste i Web.sak. Denne kan sendes elektronisk sammen med innkalling til møtet.

Arbeidsplanen inneholder saker som skal til behandling. Rådmannen kan ikke se hensikten i å redigere arbeidsplanen slik at det skal fremkomme om saken er ny, eller en oppfølging av tidligere vedtak, slik det fremkommer i rapporten. Det kan evt settes inn i tittelen på saken.

Rutiner for avviksrapportering vil bli utarbeidet. Rutiner for iverksetting, gjennomføring og oppfølging av politiske vedtak mener rådmannen ligger i arbeidsplanen, rutiner i Web sak og protokoller fra møtene, samt orienteringer i politiske møter. Det er også avsatt tid til spørsmål i de enkelte møtene.

Rådmannen mener det vil variere i hvilken grad det skal settes frister og tidsplaner i saksutredningene. Dette vil variere fra sak til sak, kan være avhengig av samarbeidende kommuner, og må vurderes i hver enkelt sak ut fra hva som er hensiktsmessig.

Rådmannen vil vurdere å legge overskrift: **fremdrift** inn i malen for saksfremstillingen.

Toril Eeg
rådmann

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk:

Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), LOV-1967-02-10. Sist endra: LOV-2009-06-19-90 fra 2011-11-01.

Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107. Sist endra: LOV-2012-05-25-28 fra 2012-07-01.

Andre dokument:

Kommunenes Sentralforbund (KS): *Folkevalgt 2011-2015 i kommunen*, Kommuneforlaget 2011

Nøtterøy kommune: *Reglement for Nøtterøy formannskap vedtatt i medhold av kommunel. §39, nr 1*. Vedtatt av kommunestyret 22.06.2011. Endret av kommunestyret 19.06.2012.

Nøtterøy kommune: *Reglement for hovedutvalgene i Nøtterøy kommune vedtatt i medhold av kommunel. §39 nr 1*. Vedtatt av kommunestyret 22.06.2011.

Nøtterøy kommune: *Årsberetning for 2011*,

Nøtterøy kommune: *Introduksjonshefte for nyansatte i Nøtterøy kommune*, januar 2010

Nøtterøy kommune: *Prosedyre for vedtaksoppfølging*

Nøtterøy kommune: *Økonomireglement*, oppdatert juni 2011

Nøtterøy kommune: *Investeringsreglement*, juni 2011

Nøtterøy kommune: *Reglement for kommunestyreperioden 2011-2015*.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2013 Deloitte AS