

Forvaltningsrevisjon | Tønsberg kommune  
Vedtaksoppfølging



# Sammendrag

På oppdrag fra kontrollutvalget i Tønsberg kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av vedtaksoppfølging. Undersøkelsen er gjennomført i perioden oktober – desember 2014.

## Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Revisjonen har undersøkt og vurdert om Tønsberg kommune har system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp.

Revisjonen har gått igjennom relevant dokumentasjon fra kommunen. Dette dreier seg blant annet om maler, rutiner, rapporteringer og politisk reglement. Det er videre gjennomført intervju med tre kommunaldirektører og to ledere for politiske utvalg.

## Revisjonens vurderinger

**Problemstilling 1:** *Er det etablert system for registrering av politiske vedtak, og status for oppfølging eller iverksetting?*

Tønsberg kommune har system som sikrer at politiske vedtak blir formidlet til riktig instans for iverksetting, gjennomføring og oppfølging.

Kommunen har ikke en oppdatert og samlet oversikt over alle vedtak, med status for effektivering/oppfølging som er tilgjengelig for publikum og politikere på tilsvarende måte som for tekstvedtak i budsjettet. En samlet oversikt kan etter revisjonens vurdering bidra til å redusere risikoen for at enkelte vedtak ikke blir fulgt opp.

**Problemstilling 2:** *I hvilken grad er det etablert rutiner for iverksetting og oppfølging av politiske vedtak?*

Det varierer i hvilken grad det blir satt frister eller antydte tidsperspektiv for iverksetting og oppfølging av politiske vedtak.

Kommunen har etter revisjonens vurdering etablert hensiktsmessig praksis for å redusere usikkerhet knyttet til eventuelle uklare vedtak, men vil anbefale vi at kommunen dokumenterer dagens praksis/ønsket praksis.

Revisjonen mener at Tønsberg kommune bør utarbeide en enkel veileder eller rutine for saksbehandlerne om minimumskrav til innholdet i saksutredningene under de ulike overskriftene i malen for å sikre kvalitet i saksbehandlingen. Dette vil gjøre det lettere å sikre oppfølging av vedtak og sikre at det blir gitt tilbakemelding i samsvar med forventningene til politiske organ.

Etter revisjonens vurdering har Tønsberg kommune etablert en god praksis ved at administrasjonen orienterer om status i forhold til oppfølging av saker i begynnelsen av utvalgsmøtene. Samtidig vil vi peke på at det kan være hensiktsmessig at status i forhold til oppfølging blir dokumentert.

Revisjonen mener dette er positivt at politikerne gjennom arbeidsgrupper og møter blir involvert i prosessen med å følge opp politiske vedtak og at dette bidrar til å sikre at iverksettelse skjer i tråd med politikernes ønsker.

**Problemstilling 3:** *I hvilken grad har kommunen oversikt over eventuelle avvik knyttet til oppfølging av politiske vedtak, og har kommunen et system som sikrer at avvik i så fall blir fulgt opp?*

Revisjonens stikkprøver viste at vedtak var fulgt opp, eller under arbeid, men kommunen har ikke etablert prosedyrer eller rutiner for iverksetting av politiske vedtak som omtaler at avvik i forhold til iverksetting skal meldes til ledelsen og videre til politisk nivå. Det er heller ikke utarbeidet skriftlige rutiner for status- eller avviksrapportering til politisk nivå. Mangel på skriftlige rutiner kan føre til ulike oppfatninger innen administrasjonen og mellom administrativt og politisk nivå om hva som skal rapporteres. Dette medfører risiko for at politisk nivå ikke blir orientert, f.eks. om forsinkelser, i alle tilfeller der dette kan være relevant og forventet.

### **Forslag til tiltak**

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

1. Etablerer oversikt over vedtak som er fattet i politiske organ, som enkelt kan gi administrasjon, publikum og politikere informasjon om status for iverksetting og oppfølging.
2. Utarbeider enkel veileder eller rutine for saksbehandlere som beskriver minimumskrav til innholdet i saksutredningen i politiske saker. Rutinene bør også inneholde føringer for i hvilken grad frister og/eller tidsplaner bør inngå i saksutredningene.
3. Utarbeider generelle rutiner for rapportering av status og avvik på saker til politisk nivå.

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bakgrunn .....	5
1.2 Problemstillinger og formål .....	5
1.3 Avgrensing.....	5
<b>2. Metode</b> .....	<b>6</b>
2.1 Dokumentanalyse.....	6
2.2 Intervju .....	6
2.3 Stikkprøver.....	6
2.4 Verifiseringsprosesser .....	6
<b>3. Revisjonskriterier</b> .....	<b>7</b>
3.1 Innledning .....	7
3.2 Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.....	7
3.3 KS om forholdet mellom politikk og administrasjon .....	7
<b>4. Data</b> .....	<b>9</b>
4.1 Politisk og administrativ organisering .....	9
4.2 System for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak .....	9
4.2.1 Registrering av og melding om politiske vedtak.....	9
4.2.2 Status for oppfølging og iverksetting av politiske vedtak .....	10
4.3 Rutiner for utarbeidelse av politiske saker .....	11
4.4 Frister, tidsplaner og økonomiske vurderinger.....	11
4.5 Rutiner eller prinsipp for å avklare/tolke politiske vedtak .....	12
4.6 Tilbakemelding til politisk nivå ved uventede forhold eller forsinkelser .....	12
4.7 Involvering av politiske organ i prosessen med oppfølging av politiske vedtak .....	13
<b>5. Vurdering</b> .....	<b>14</b>
5.1 Er det etablert system for registrering av politiske vedtak, og status for oppfølging eller iverksetting?.....	14
5.2 I hvilken grad er det etablert rutiner for iverksetting og oppfølging av politiske vedtak? ....	14
5.3 I hvilken grad har kommunen oversikt over eventuelle avvik knyttet til oppfølging av politiske vedtak, og har kommunen et system som sikrer at avvik i så fall blir fulgt opp?..	15
<b>6. Forslag til tiltak</b> .....	<b>16</b>
<b>Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer</b> .....	<b>17</b>
<b>Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur</b> .....	<b>18</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget i Tønsberg kommune 2.10.2014, sak 28/14, utarbeidet en forvaltningsrevisjonsrapport om vedtaksoppfølging i kommunen.

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

## 1.2 Problemstillinger og formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om Tønsberg kommune har system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp.

På bakgrunn av formålet med prosjektet er det identifisert følgende problemstillinger:

1. Er det etablert system for registrering av politiske vedtak, og status for oppfølging eller iverksetting?
2. I hvilken grad er det etablert rutiner for iverksetting og oppfølging av politiske vedtak?
  - a) I hvilken grad er det satt frister for iverksetting av vedtak?
  - b) I hvilken grad er det etablert rutiner for å avklare/ tolke politiske vedtak hvis noe er uklart?
  - c) Er det rutiner for tilbakemelding til politisk nivå, blant annet når det inntreffer uventede forhold som virker inn på iverksettingen/oppfølgingen av vedtakene?
  - d) I hvilken grad blir politiske organ involvert i prosessen med oppfølging av vedtak?
3. I hvilken grad har kommunen oversikt over eventuelle avvik knyttet til oppfølging av politiske vedtak, og har kommunen et system som sikrer at avvik i så fall blir fulgt opp?

## 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 maler, rutiner, rapporteringer og politisk reglement.

## 2.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med de tre kommunaldirektører i kommunen for å kartlegge system, rutiner og praksis for oppfølging av politiske vedtak. Vi har også intervjuet to utvalgsledere: leder for utvalg for helse og omsorg og leder for utvalg for barn og unge for å få deres synspunkt knyttet til informasjon fra administrasjonen om iverksetting av politiske vedtak og kjennskap til ev. avvik knyttet til oppfølging av vedtak.

## 2.3 Stikkprøver

Revisjonen har gjennomført stikkprøver av vedtak i syv kommunestyresaker for å vurdere oppfølgingen av politiske vedtak, og om vedtakene inneholdt frister og vurdering av økonomiske konsekvenser i tilfeller der det ville vært hensiktsmessig. Følgende saker ble valgt ut for stikkprøvekontroll:

BY-134/13 - omorganisering TKE

BY-143/12 - utrede salg av storgaten 55

BY-069/13 - vurdering av dagens barnehagestruktur

BY-065/12 - inngåelse av intensjonsavtale, rådmannen kontakt med samarbeidskommuner

BY-128/13 - kulturskole

BY-095/12 - kommunen skal utlyse konkurranse mellom ideelle organisasjoner

BY-103/12 - etablering av interkommunalt hjelpemiddellager. Utredning + presentasjon av rapport

## 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. Rådmannen kommenterer til datadelen er innarbeidet i rapporten, mens rådmannens høringssvar fremgår av vedlegg 1.

# 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 forvaltningsrevisjon<sup>1</sup>.

## 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»<sup>2</sup>. 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 fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave»<sup>3</sup>

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»<sup>4</sup>

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

<sup>1</sup> RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon

<sup>2</sup> Kommuneforlaget 2011

<sup>3</sup> Folkevalgt 2011-2015 i kommunen, s 77

<sup>4</sup> Ibid, s79

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»<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ibid, s 79



# 4. Data

## 4.1 Politisk og administrativ organisering

Bystyret i Tønsberg har 39 representanter. Kommunen er organisert med formannskap og syv politiske utvalg i tillegg til havnestyret.<sup>6</sup>

Av reglementet for de politiske organene i kommunen går det fram at de politiske utvalgene innstiller til bystyret i de saker som tildeles utvalget av bystyret ut fra utvalgenes ansvarsområder, samt i de saker som utvalget selv tar opp og som utvalget ikke har myndighet til å avgjøre selv. Av intervju går det frem at de aller fleste saker først blir behandlet i et utvalg før de behandles i bystyret.

Administrasjonen i Tønsberg kommune er organisert med tre kommunaldirektører under rådmannen.<sup>7</sup> Kommunaldirektørene har ansvar for henholdsvis helse- og sosialsektor, oppvekst- og kultursektor og teknisk sektor.

## 4.2 System for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak

### 4.2.1 Registrering av og melding om politiske vedtak

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.

Kommunen benytter det elektroniske sak/arkivsystemet ACOS WebSak til å forberede og følge opp saker. Alle vedtak i politiske organ er lagret/arkivert i dette systemet.

Revisjonen har fått opplyst at når et politisk organ har fattet vedtak i en sak, er rutinen at politisk sekretær påfører status på vedtaket i saksbehandlingssystemet ACOS WebSak som viser at vedtaket skal følges opp. Kommunaldirektørene er til stede i de ulike politiske utvalgene og i bystyret og vil kunne kontrollere at alle vedtak er riktig registrert.

I intervju blir det pekt på at politiske vedtak relativt ofte innebærer oppfølging fra flere kommunaldirektørers ansvarsområder og at det da blir avholdt møter for å avklare hvem som følger opp hva, og hvordan.

Den enkelte saksbehandler vil i sin innboks i saksbehandlingssystemet få melding om hvilke saker som skal følges opp. Når oppfølging er gjennomført vil saksbehandler/forfatter av saken føre på status for dette i saksbehandlingssystemet. Tilsvarende vil ledelsen innen de ulike kommunalområdene få en samlet oversikt over de politiske vedtak som skal følges opp innenfor sitt ansvarsområde og får i sin innboks opp nye vedtak som skal følges opp. I intervju blir det vist til at saksbehandlingssystemet vil gi påminnelser både til leder og saksbehandler om saker som ikke er kvittert ut eller fulgt opp.

Revisjonen får videre opplyst at kommunaldirektørene også har oversikt over politiske saker gjennom sakskart som blir utarbeidet av politisk sekretær i forkant av de politiske møtene.

<sup>6</sup> Se <http://www.tonsberg.kommune.no/cms/cms.nsf/pages/politisk-organisering>

<sup>7</sup> Se <http://www.tonsberg.kommune.no/cms/cms.nsf/pages/ledelsen-i-tonsberg-kommune>

Rådmannen opplyser at økonomikontoret gjennomgår alle saker fra bystyret og utvalg for finans, plan og næring for å fange opp saker med økonomiske konsekvenser. Disse samles i et regneark og eventuelle budsjettjusteringer eller låneopptak foretas av økonomikontoret.

#### **4.2.2 Status for oppfølging og iverksetting av politiske vedtak**

Revisjonen får opplyst at saksbehandlingssystemet gir kommunaldirektørene mulighet til å følge med på administrasjonens progresjon i arbeidet med politiske vedtak og på bakgrunn av dette orientere utvalgene om avvik i forhold til vedtak, økonomiske rammer eller annen informasjon som det politiske nivå etterspør.

I følge opplysninger fra rådmannen har han to faste møtearenaer hver uke, rådmannsmøte og fagmøte. I begge møtene blir politiske saker tatt opp, både saker under behandling og vedtatte saker der oppfølging går på tvers av fagområder. Revisjonen har videre fått opplyst at det er faste ukentlige møter i ledelsen innen de ulike kommunalområdene med virksomhetsledere og fagenhetsledere på deres områder. Her diskuteres alltid saker som skal til politiske behandling og oppfølging av politiske vedtak.

Revisjonen har fått opplyst at kommunaldirektørene har ansvar for rapportering til politisk utvalg innenfor sine områder og at dette meldes opp som egne saker innfor de respektive politiske utvalgene. Dette gjelder status der politisk utvalg ber om dette, eller informasjon om fremdrift eller avvik og uventede hendelser som har innvirkning på vedtak. Av intervju går det frem at Tønsberg kommune har tradisjon for at alle politiske utvalgsmøter blir innledet ved at administrasjonen orienterer om status knyttet til pågående saker. Her vil politikerne bli orientert dersom administrasjonen eventuelt må skyve på frister. Disse orienteringene blir ikke protokollert.

Revisjonen får opplyst at vedtak som er fattet uten innstilling fra rådmannen følges opp spesielt og at dette i hovedsak gjelder vedtak fattet i budsjettet. Rådmannen har opplyst at bystyret som regel fatter tekstforslag til budsjettet og at det rapporteres om status i forhold til disse tekstforslagene i tertialrapportene. For tekstforslagene utarbeider rådmannen en liste som viser status i forhold til oppfølging.

Tønsberg kommune har ikke en samlet oversikt eller liste over vedtak, f.eks. knyttet til kommunens ulike kommunalområder, der status for iverksetting eller oppfølging av vedtak som er fattet i politiske organ fremgår, slik at dette er synlig for politikere og innbyggere. Utvalgslederne som er intervjuet viser til at det kunne vært hensiktsmessig med en slik oversikt. Av intervju går det frem at det i utvalg for helse og omsorg den siste tiden har blitt diskutert om det kunne vært hensiktsmessig med en total oversikt over vedtakene som er fattet på helse og omsorgsområdet, herunder ansvar, status og frist for iverksetting. Det er blitt vurdert å etablere rutine som innebærer at utvalget får en slik overordnet oversikt fra administrasjonen et par ganger i året. Det vises i intervju til at utvalget ikke har landet på en avgjørelse i forhold til om dette er en rutine det vil være hensiktsmessig å innføre.

Kommunaldirektør for helse- og omsorg viser til at restenselister kan være nyttige for å sikre informasjonsoverføring. Tilganger til saksbehandlingssystemet er personlige og overføres ikke dersom det er skifte av for eksempel kommunaldirektører. Hun kjenner imidlertid ikke til at det foreligger restanser fra tiden før hun tiltrådte i sin stilling som kommunaldirektør.

Kommunaldirektør for oppvekst og kultur viser til at kommunen tidligere har prøvd å etablere et system som gav politikerne oversikt over hvilke politiske vedtak som var fattet og status med hensyn til oppfølging. Erfaringen var imidlertid at dette ikke ble oppfattet som hensiktsmessig verken av politikere eller av administrasjonen.

Lederne for de politiske utvalgene som er intervjuet opplever at de får tilstrekkelig informasjon fra administrasjonen om status på vedtaksoppfølgingen.

### 4.3 Rutiner for utarbeidelse av politiske saker

Kommunen har fastsatt møteplan for alle politiske utvalg som blant annet inneholder frister for når sakspapirer skal sendes politikerne og når rådmannen og kommunaldirektørene skal ha sakene til kvalitetssikring og godkjenning. Godkjenning blir gjort i saksbehandlingssystemet.

Tønsberg kommune har utarbeidet dokumentet «Saksbehandlingsregler i forvaltningen» som omhandler de viktigste reglene saksbehandlerne skal forholde seg til. Revisjonen får opplyst at det månedlig avholdes saksbehandlerkurs i sak/arkiv som passer både for nyansatte og andre som trenger oppfriskning av sine kunnskaper.

Kommunen har utarbeidet en generell mal/rutine for å skrive politiske saker. Malen inneholder ulike tema som kan inngå i saken bl.a. under overskriftene *faktagrunnlag* (rettslig grunnlag og forholdet til kommuneplanen) og *vurderinger* (Alternative løsninger, økonomiske konsekvenser, helse- og miljøkonsekvenser, konsekvenser for barn og unge). Malen inneholder også overskriften *videre behandling*, uten at det er nærmere spesifisert hva som kan/skal inngå under denne overskriften. For 1.gangsbehandling av plansaker- og for byggesaker er det utarbeidet mer detaljerte maler for utarbeidelse av politiske saker som angir og veileder saksbehandler i forhold til hvilke momenter som skal vurderes. Det er også utarbeidet en rutine for politisk saksbehandling for bygge og-delesaker.

Det foreligger ellers ikke nærmere veiledninger til saksbehandlerne om hvilke momenter eller forhold som bør vurderes i fremstillingen av en politisk sak og hvordan forslag til vedtak bør utarbeides. I intervju med kommunaldirektørene for oppvekst og helse- og omsorg blir det vist til at det er naturlig at det blir vurdert fra sak til sak hvilke momenter som skal inngå i en politisk sak.

I intervju kommer det frem at kommunaldirektørene har ulike oppfatninger om behovet for ytterligere veiledning og kompetanse knyttet til utarbeidelse av politiske saker. Innenfor oppvekst og kulturområdet blir det vist til at saksbehandlingskompetansen er svært god og at det ikke er behov for rutiner som sikrer at alle vesentlige moment er vurdert for å sikre kvalitet i saksbehandlingen, utover å følge den vedtatte saksmalen. Innenfor teknisk område opplever kommunaldirektøren at det er utarbeidet klare retningslinjer for forberedelse av politiske saker og at det er utarbeidet mange og tilstrekkelig med rutiner knyttet til behandlingen av ulike sakstyper. Saksbehandlingskompetansen innenfor teknisk område oppleves ikke som sårbar.

Innenfor helse- og omsorgssektoren mener imidlertid kommunaldirektøren at det er behov for å øke saksbehandlernes kompetanse bl.a. knyttet til det å opplyse sakene tilstrekkelig. Det er derfor planlagt å gjennomføre kurs for saksbehandlerne.

Rådmannen presiserer i forbindelse med verifisering av faktagrunnlaget til rapporten at samtlige saker skal godkjennes av kommunaldirektør og/eller rådmann, og at det med dette foregår det en kvalitetssikring slik at eventuelle mangler ved saksutredningen blir rettet opp.

### 4.4 Frister, tidsplaner og økonomiske vurderinger

Revisjonen har fått opplyst at det vil variere med sakstype hvorvidt saksutredning og de politiske vedtakene inneholder frister eller tidsplaner.

Dette ble også bekreftet gjennom de stikkprøvene på vedtak revisjonen gikk igjennom. To av sakene som ble gjennomgått var av en slik karakter at det i vedtakene kunne ha vært angitt tidsperspektiv knyttet til iverksetting av vedtak, men uten at dette var gjort.<sup>8</sup> Revisjonen har fått opplyst at begge disse vedtakene per desember 2014 er gjennomført.

I stikkprøvene revisjonen har gjennomført fant vi videre at administrasjonen i saksutredningene hadde gjort vurderinger av økonomiske konsekvenser.

---

<sup>8</sup> Dette gjelder BY-143/12 – utrede salg av Storgaten 55 og BY-095/12 - kommunen skal utlyse konkurranse mellom ideelle organisasjoner.

#### 4.5 Rutiner eller prinsipper for å avklare/tolke politiske vedtak

Tønsberg 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 møtene.

I intervju blir det vist til at rådmannen har faste møter med ordfører, varaordfører og opposisjonsleder der det er mulig å avklare ev. uklare politiske vedtak. Kommunaldirektør for teknisk sektor kjenner ikke til at det har vært behov for å avklare politiske vedtak.

Innenfor helse- og omsorgssektoren har det forekommet at politiske vedtak er uklare, bl.a. budsjettvedtak. I slike tilfeller tar kommunaldirektøren initiativ for å få gjort nødvendige avklaringer. Dette kan variere fra å etablere bredt sammensatte arbeidsgrupper til samtaler med leder for helse- og omsorgsutvalget. Innen helse- og omsorg forekommer det også at administrasjonen utarbeider en operasjonalisering av vedtaket i form av en arbeidsplan som blir lagt frem for politikerne til godkjenning. På denne måten vil administrasjonen få en tilbakemelding på om de har tolket politikernes intensjoner riktig.

#### 4.6 Tilbakemelding til politisk nivå ved uventede forhold eller forsinkelser

I intervju blir det vist til at dersom det oppstår store endringer knyttet til en sak, vil kommunaldirektørene legge frem ny sak for politikerne. Ellers orienteres utvalgene om fremdrift og eventuelle forsinkelser i begynnelsen av utvalgsmøtene. Utvalgslederne blir orientert om fremdriften i politiske saker i egne møter.

Utvalgslederne viser til at det har vært enkelte forsinkelser i forhold til avtalte frister, og at dette i hovedsak skyldes ressursmangel i kommunen. Uforutsatte forhold eller problemer med å holde frister løses gjennom dialog mellom utvalgene og administrasjonen.

Revisjonen har fått opplyst at når det gjelder investeringsprosjekter som f.eks. nybygg, er det fast prosedyre at det blir gitt månedlige statusrapporter. Kommunen har utarbeidet rutine for risikovurdering av prosjekter og rutine for gjennomføring og rapportering av investeringsprosjekter. Av denne går det frem i hvilke fase avvik skal rapporteres til politisk nivå.

Ut over dette har kommunen ikke utarbeidet rutiner som omhandler hvilke avvik knyttet til iverksetting og oppfølging av politiske vedtak som skal rapporteres til politikerne.

I intervju opplyser utvalgslederne og kommunaldirektørene at de ikke kjenner til at politiske vedtak ikke har blitt gjennomført.

I forhold til vedtakene som ble valgt ut i undersøkelsen meldte kommunaldirektørene at alle vedtak var gjennomført i forhold til plan innenfor teknisk sektor og helse og omsorg. Innenfor oppvekst og kultur var følgende vedtak ikke gjennomført:

##### *BY-069/13 - vurdering av dagens barnehagestruktur*

Kommunaldirektør viser til at oppfølging av vedtaket er avhengig av at kommuneplanens arealdel først behandles. Dette er i samsvar med vedtaket. Det blir videre opplyst om at det var tett dialog med politikerne omkring saken.

##### *BY-065/12 - inngåelse av intensjonsavtale, rådmannen kontakt med samarbeidskommuner*

Kommunaldirektør viser til at det forelå organisatoriske utfordringer i forhold til å gjennomføre vedtaket og at kommunen nå vil måtte avvente sak om kommunesammenslåing våren 2015. Det blir opplyst at politikerne er tett involvert i saken. Vedtaket i saken innebar at intensjonsavtale skulle være på plass innen 1.1.2014.

#### *BY-128/13 - kulturskole*

Kommunaldirektør opplyser at vedtaket vil bli fulgt opp i forbindelse med budsjettbehandling for 2015. Utvalg for barn og unge vil få en underveisevaluering i januar møtet 2015 - og en politisk sak om resultatet i juni 2015. Vedtaket i saken hadde ikke formuleringer om tidsrammer

### **4.7 Involvering av politiske organ i prosessen med oppfølging av politiske vedtak**

I intervju blir det pekt på at det er klare roller og et tydelig skille mellom politikk og administrasjon i Tønsberg kommune. Kommunaldirektør for teknisk sektor viser til at politikerne engasjerer seg i oppfølgingen av politiske saker og gir signaler om aktiviteter de mener bør gjennomføres.

Innenfor Oppvekst- og kultursektoren blir det vist til at politikerne blir involvert i oppfølging av politiske vedtak. Det blir holdt drøftingsmøter med politikerne to ganger i året som gir føringer med hensyn til arbeidet med økonomi og handlingsplan. Videre blir det arrangert temamøter i forbindelse med oppfølgingen av økonomiplanen og i enkelte saker blir det etablert arbeidsgrupper med representasjon både fra politikk og administrasjon til å utarbeide forslag til politisk behandling.

Også innenfor helse- og omsorgssektoren en praksis med å involvere politikerne i hvordan vedtak skal iverksettes i praksis ved at politikere inngår i arbeidsgrupper i forbindelse med å konkretisere uklare vedtak.

# 5. Vurdering

## 5.1 Er det etablert system for registrering av politiske vedtak, og status for oppfølging eller iverksetting?

Tønsberg kommune har system som sikrer at politiske vedtak blir formidlet til riktig instans for iverksetting, gjennomføring og oppfølging. Det elektroniske sak/arkivsystemet ACOS WebSak bidrar på en god måte til å sikre at vedtak blir fulgt opp ved at saksbehandler lett har oversikt over status for sine saker og ved at leder har oversikt over fremdrift og hvilke vedtak som ikke er gjennomført.

Det er positivt at administrasjonen i Tønsberg kommune i tertialrapportene rapporterer systematisk i forhold til oppfølging av tekstvedtak i budsjettet og at det er særlig fokus på å følge opp vedtak hvor det ikke forelå innstilling fra rådmannen. Dette bidrar også til å sikre at politiske vedtak blir fulgt opp.

Kommunen har ikke en oppdatert og samlet oversikt over alle vedtak, med status for effektivering/oppfølging som er tilgjengelig for publikum og politikere på tilsvarende måte som for tekstvedtak i budsjettet. Dette kan etter revisjonens vurdering utgjøre en risiko for at enkelte vedtak ikke blir fulgt opp. En samlet oversikt vil også kunne sikre at eventuelle restanser knyttet til oppfølging av politiske vedtak blir ivaretatt ved skifte i lederstillinger i kommunen.

## 5.2 I hvilken grad er det etablert rutiner for iverksetting og oppfølging av politiske vedtak?

Undersøkelsen viser at det varierer i hvilken grad det blir satt frister eller antydte tidsperspektiv for iverksetting og oppfølging av politiske vedtak. Det er positivt at Tønsberg kommune har utarbeidet en generell mal for politiske saker der bl.a. *økonomiske konsekvenser* og *videre behandling* er overskrifter som bidrar til å sikre at det blir gjort økonomiske vurderinger og vurdering av fremdrift i sakene. Revisjonen mener likevel at Tønsberg kommune bør utarbeide enkel veileder eller rutine for saksbehandlerne om minimumskrav til innholdet i saksutredningene under de ulike overskriftene i malen for å sikre kvalitet i saksbehandlingen. En slik veileder/rutine bør også omhandle når det er hensiktsmessig å angi tid for gjennomføring og hvilke økonomiske vurderinger som bør gjøres (tilleggsbevilgninger, økonomiske omprioriteringer, mv.). Dette vil gjøre det lettere å sikre oppfølging av vedtak og sikre at det blir gitt tilbakemelding i samsvar med forventningene til politiske organ.

Kommunen har etter revisjonens vurdering etablert hensiktsmessig praksis for å redusere usikkerhet knyttet til eventuelle uklare vedtak. I undersøkelsen blir det vist til at representanter fra administrativ ledelse er til stede i de politiske møtene, og kan oppklare eventuelle uklarheter som måtte oppstå i møtene. Det blir også vist til at rådmannen har faste møter med politikerne der det er mulig å avklare ev. uklare politiske vedtak. Videre har det vært praksis for å involvere politikerne i oppfølgingen av vedtak og på den måten få etablert føringer og forankring for videre oppfølging. Selv om revisjonen ikke har avdekket forhold som skulle tilsi at kommunens praksis ikke fungerer godt, anbefaler vi at kommunen dokumenterer dagens praksis/ønsket praksis for å sikre nødvendige avklaringer av politiske vedtak.

Etter revisjonens vurdering har Tønsberg kommune etablert en god praksis ved at administrasjonen orienterer om status i forhold til oppfølging av saker i begynnelsen av

utvalgsmøtene. Dette legger også til rette for en god dialog mellom politikere og administrasjon. Samtidig vil vi peke på at det kan være hensiktsmessig at status i forhold til oppfølging blir skriftliggjort, f.eks. i en overordnet oversikt over vedtak. Skriftliggjøring er viktig for å dokumentere at orientering er blitt gitt.

For større investeringsprosjekt er det utarbeidet en rutine som tydeliggjør når avvik skal rapporteres. Etter revisjonens vurdering er en slik rutine også viktig i forhold til andre saker som skal følges opp og vi anbefaler derfor at dette blir utarbeidet.

Undersøkelsen viser at, både innen oppvekstfeltet og innen helse- og omsorg blir politikere gjennom arbeidsgrupper og møter, involvert i prosessen med å følge opp politiske vedtak og legge føringer for videre arbeid. Revisjonen mener dette er positivt og bidrar til å sikre at iverksettelse skjer i tråd med politikernes ønsker.

### **5.3 I hvilken grad har kommunen oversikt over eventuelle avvik knyttet til oppfølging av politiske vedtak, og har kommunen et system som sikrer at avvik i så fall blir fulgt opp?**

Saksbehandlingssystemet ACOS WebSak gir saksbehandlere og ledere oversikt over eventuelle restanser knyttet til oppfølging av politiske vedtak innenfor sine ansvarsområder, men det foreligger ikke en samlet oversikt over restansene. Verken utvalgslederne eller kommunaldirektørene kjenner til at det har forekommet avvik ved at politiske vedtak ikke har blitt fulgt opp. Revisjonens stikkprøver viste også at vedtak var fulgt opp, eller under arbeid.

Undersøkelsen viser imidlertid at det forekommer at oppfølging av politiske vedtak blir forsinket av ulike årsaker. Dette kan være knyttet til ressurssituasjon eller nye saker/ forhold som må avklares før vedtakene kan følges opp.

Kommunen har ikke etablert prosedyrer eller rutiner for iverksetting av politiske vedtak som omtaler at avvik i forhold til iverksetting skal meldes til ledelsen og videre til politisk nivå. Det er heller ikke utarbeidet skriftlige rutiner for status- eller avviksrapportering til politisk nivå. Mangel på skriftlige rutiner kan føre til ulike oppfatninger innen administrasjonen og mellom administrativt og politisk nivå om hva som skal rapporteres. Dette medfører risiko for at politisk nivå ikke blir orientert i alle tilfeller der dette kan være relevant og forventet.

# 6. Forslag til tiltak

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

4. Etablerer oversikt over vedtak som er fattet i politiske organ, som enkelt kan gi administrasjon, publikum og politikere informasjon om status for iverksetting og oppfølging.
5. Utarbeider enkel veileder eller rutine for saksbehandlere som beskriver minimumskrav til innholdet i saksutredningen i politiske saker. Rutinene bør også inneholde føringer for i hvilken grad frister og/eller tidsplaner bør inngå i saksutredningene.
6. Utarbeider generelle rutiner for rapportering av status og avvik på saker til politisk nivå.



# Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer

Rådmannen hadde følgende kommentarer til rapporten:

«Forvaltningsrevisjonen viser at Tønsberg kommune har system som sikrer oppfølging av politiske vedtak. I tillegg til kommunens sak/arkivsystem og interne rutiner sikres oppfølgingen gjennom dialog mellom utvalgsleder og kommunaldirektør, samt politisk ledelse og rådmann.

Deloitte anbefaler å etablere en oversikt over vedtak som er fattet i politiske organ, som enkelt kan gi administrasjonen, publikum og politikere informasjon om status for iverksetting og oppfølging.

Rådmannen er enig i at en slik oversikt gir en god åpenhet, noe kommunen bestreber. Det har vært forsøkt tidligere med et elektronisk system hvor saksbehandlere la inn data om status. Dette systemet var imidlertid svært ressurskrevende og ble derfor vanskelig å følge opp. Med det nye sak/arkivsystemet ACOS Websak gis det nå mulighet til enklere registrering, men denne gir ingen samleoversikt. ACOS har nå imidlertid kommet med en modul for rapportering og statistikk. Denne vil sannsynligvis gi oss muligheter til å ta ut rapporter som viser status for oppfølging av vedtakene. Disse vil offentliggjøres.

Det er naturlig at disse rapportene legges fram for de politiske utvalgene.

Det foreligger en mal for hvordan en politisk sak skal bygges opp, og hva den som minimum skal inneholde. Kompetansen i å utarbeide politiske saker varierer, men det foreligger en kvalitetssikring ved at virksomhetsleder og kommunaldirektør/rådmann skal godkjenne sakene. Dersom saken ikke er tilstrekkelig opplyst, får saksbehandler tilbakemelding og forslag til forbedring. Dette systemet sikrer både kvalitet, men også læring. Deloitte anbefaler å utarbeide en enkel veileder eller rutine som beskriver minimumskrav til innhold i saksutredningen. Selv om ulike politiske saker har lik struktur, påtvunget gjennom malen, er innholdet så forskjellig at det er vanskelig å utarbeide en generell veileder/rutine som omfatter alle type saker. Rådmannen skal uansett vurdere anbefalingen.»

# 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  
Tønsberg kommune: *Saksbehandlingsregler i forvaltningen*  
Tønsberg kommune: *Mal for politiske saker*

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](http://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.

© 2015 Deloitte AS