



POLITISK STYRING I BÆRUM

**SAMSPILLET POLITIKK OG
ADMINISTRASJON - 2004**

INNHold

SAMMENDRAG.....	I
1. INNLEDNING.....	1
1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET.....	1
1.2 AVGRENSINGER.....	1
2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET.....	2
2.1 PROBLEMSTILLINGER.....	2
3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET.....	2
4. HAR POLITIKERNE GODT GRUNNLAG FOR Å FATTE VEDTAK I MØTER?.....	3
4.1 VURDERINGSKRITERIER.....	3
4.2 FUNN/FAKTA.....	3
4.3 REVISJONENS VURDERING.....	6
5. ER DET GOD OFFENTLIGHET OG DEMOKRATISK KONTROLL?.....	7
5.1 VURDERINGSKRITERIER.....	7
5.2 FUNN OG VURDERINGER.....	7
6. ER DET KLARHET I SAMSPILLET POLITIKK –ADMINISTRASJON?.....	8
6.1 VURDERINGSKRITERIER.....	8
6.2 FUNN OG VURDERINGER.....	8
7. ER DET GOD KONTROLL OG RAPPORTERING?.....	10
7.1 VURDERINGSKRITERIER.....	10
7.2 FUNN OG VURDERINGER.....	10
8. KONKLUSJON OG ANBEFALING.....	11
8.1 KONKLUSJON.....	11
8.2 ANBEFALING.....	13

Vedlegg: Høringssvar fra rådmannen

SAMMENDRAG

Målsetting med prosjektet

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre et prosjekt for å belyse politikernes styringsmulighet i kommunen.

Rapporten er inndelt i følgende problemstillinger:

- Får politikerne godt grunnlag for å fatte vedtak i møter?
- Er det god offentlighet og demokratisk kontroll?
- Er det klarhet i samspillet politikk – administrasjon?
- Er det god kontroll og rapportering?

Arbeidets omfang og begrensninger

Materialet for analysen er samlet inn ved gjennomgang av møteinnkallinger og protokoller for de politiske utvalgene og dokumentmateriale på forskjellige forvaltningsområder. Det er gjennomført gruppe- eller enkeltintervjuer med i alt 15 personer, herunder folkevalgte og representanter for de ansattes organisasjoner.

I rapporten er *Kommunekompasset* brukt som metode. Kommunekompasset er et verktøy for benchmarking i kommunal forvaltnings- og utviklingsutvikling og gir grunnlag for sammenlikninger med andre kommuner.

Konklusjon

Revisjonen mener at reduksjonene i antall saker til politisk behandling viser at politikernes styringsmulighet er endret de siste årene. Revisjonen mener også at mange tilleggskart ikke følger vedtaket om å bli sendt ut i ”god tid” før møtene. Undersøkelsen tyder samtidig på at sammenlignet med andre kommunene, ligger Bærum i dag relativt godt an i forhold til offentlighet og demokratisk kontroll samt kontroll og rapportering. Kommunen har også god klarhet i samspillet mellom politikk og forvaltning.

Revisjonen mener likevel undersøkelsen avdekker at politikernes styringsmuligheter kan forbedres. Det sentrale spørsmålet synes å være om politikerne får informasjonen de trenger for å ivareta sin styring. Informasjonsgrunnet kan vurderes med utgangspunkt i oppgaver og forventninger omkring rollen som folkevalgt. Politikernes oppgaver kan deles i tre: Tilsyn, Strategisk utvikling og Ombud.

Tilsynsoppgaven kan gjøres lettere gjennom et sterkere fokus på *resultatindikatorer* som kan supplere eller erstatte lange verbalbeskrivelser. Her har kommunen tatt steg i retning av et systematisk målekart. Dette arbeidet bør etter revisjonens vurdering intensiveres. Vi vil framheve tilsyns- og styringsmulighetene knyttet til bruken av sammenlignende indikatorer med andre kommuner. Slik informasjon forekommer i rapporter og beslutningsunderlag til folkevalgte, men kan brukes mer. De foreliggende sammenligningene er i hovedsak fra den nasjonale KOSTRA-databasen med vekt på økonomiske indikatorer. I tillegg ville det etter revisjonens vurdering være ønskelig med mer kvalitativt fokusert benchmarking, for

eksempel angående brukerundersøkelser, arbeidsmiljø, tjenestekvalitet med mer. Slike data foreligger i forskjellige databaser og kan tas inn i for eksempel handlingsprogrammer og årsmeldinger.

I tilknytning til *strategiske beslutninger*, for eksempel større investeringsprosjekter eller reguleringssaker, bør *alternativer* i større grad utredes. Informasjon om alternativer er en nødvendig forutsetning for rasjonelle valg. Hvilke alternativer som skal utredes og i hvilket omfang må vurderes. En mer prosesspreget beslutningspraksis i strategiske saker kan styrke den politiske styringen. Foreløpige plannotater kan skissere de prinsipielle spørsmål knyttet til en sak, og gi de folkevalgte anledning til å antyde alternativer som ønskes utredet og føringer for disse.

I *ombudsrollen* vil folkevalgte kunne ha nytte av informasjon brukernes erfaringer med administrasjonen. Dette kan gjøres gjennom brukerundersøkelser eller gjennom et klage- og meldesystem, som gir folkevalgte kunnskap om hvordan administrasjonen fungerer i møte med innbyggerne, og hvor det eventuelt kan være "flaskehals" i kontakten mellom innbyggere og forvaltning. Slike systemer er delvis innført i Bærum, men tilbakemeldingen fra innbyggerne kan forsterkes og systematiseres for å gi de folkevalgte et selvstendig informasjonsgrunnlag angående innbyggernes synspunkter. Det finnes forskjellige dialogmetoder som kan tas i bruk, for eksempel brukerpaneler i tilknytning til tjenesteområdene, tenkegrupper for områdeutvikling, forslagskasser og spørretimer for allmenne initiativer

Anbefaling

1. Rådmannen bør fokusere sterkere på resultatindikatorer som kan supplere eller erstatte lange verbalbeskrivelser.
2. Rådmannen bør vurdere å ta inn mer kvalitativt benchmarking i rapporter og beslutningsunderlag.
3. Som grunnlag for politikernes strategiske beslutninger bør rådmannen fokusere mer på utredning av alternativer.
4. Rådmannen bør vurdere en mer prosesspreget beslutningspraksis i strategiske saker, der de folkevalgte involveres underveis.
5. Det bør vurderes tiltak for å systematisere tilbakemeldingene fra innbyggerne, til de folkevalgte.

27. september 2004

Per-Martin Svendsen
revisjonssjef

Morten Mjøltnes
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok i møte 15.12.03¹, å gjennomføre følgende prosjekt:

Får politikerne god nok informasjon tidlig nok til å kunne treffe beslutninger? Har det skjedd en forskyvning i samspillet mellom politikere og administrasjon de siste årene? Har endringer i administrasjonen endret politikernes mulighet til styring? Prosjektet vil bl.a. vurdere omorganiseringer, endringer av plandokumenter og rutiner for oppfølging, og rutiner for saksframlegg til politisk organer, informasjon på internett med mer.

Siden dette var et omfattende og komplisert prosjekt foreslo² revisjonen å dele utredningen i to rapporter og at kontrollutvalget etter første rapport kunne gi innspill til hva en ønsket å vektlegge videre i undersøkelsen.

Denne rapporten er utarbeidet fra februar til august 2004 og Morten Mjøltnes i Bærum kommunerevisjon har vært ansvarlig for prosjektet. Revisjonen har hatt bistand fra Harald Baldersheim og Morten Øgård fra Universitetet i Oslo, som tidligere har evaluert styringssystemene i flere kommuner. I tillegg har Ellen Lange fra Nedre Romerike distriktsrevisjon bistått i datainnsamlingen.

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Bakgrunnen for prosjektforslaget var en oppfattelse om at det var blitt færre saker til behandling i de politiske utvalgene og at politikerne ikke fikk tilstrekkelig innsikt i og styring med utviklingen i kommunen.

Det politiske systemet i Bærum kommune er evaluert flere ganger, sist i forbindelse med revideringen av reglementene³. Samspillet mellom politisk og administrativ styringsstruktur er også tidligere vurdert bl.a. i 1997 da evalueringsutvalget avga innstilling⁴.

1.2 Avgrensinger

Rapporten vil ikke vurdere innholdet i de enkelte sakene som legges fram til politisk behandling. Vi vil dermed ikke vurdere kvaliteten på den informasjonen tilsendte eller utdelte saksframlegg inneholder, om sakene redegjør for reelle alternativer, kvaliteten på forslagene til vedtak e.a.

¹ Kontrollutvalget sak 70/03 *Nye prosjektforslag forvaltningsrevisjon*

² Kontrollutvalget sak 05/04 *Frister forvaltningsrevisjonsprosjekter*

³ Kommunestyret sak 063/03 *Anbefalinger/forslag til tilpasninger/justeringer i det politiske styringssystemet*.

⁴ Agenda: *Evaluering av ny politisk styringssystem. Målerapport 21.12.97*

2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET

Denne rapporten ønsker å belyse politikernes styringsmuligheter i Bærum kommune. En innfallsvinkel er å se på grunnlaget for de politiske beslutningene i møter. Viktige forutsetninger for at de folkevalgte kan styre aktiviteten i kommunen gjennom vedtak, er at de får seg forelagt saker og at politikerne gis mulighet til å sette seg inn i og behandle sakene.

En viktig forutsetning for politikernes styring er offentlighet og demokratisk kontroll med det som skjer i administrasjonen. Innbyggerne må informeres og borgernes engasjement må fremmes via politikerne.

Politisk styring forutsetter også klarhet i samspillet mellom politikerne og administrasjonen. Dette krever bl.a. klare mål for administrasjonen å utføre, klar delegasjon og ansvarsfordeling, og god rapportering fra administrativt til politisk nivå.

Det vil også være interessant å belyse om det er god kontroll og rapportering. God styring forutsetter innsikt i status og resultater av tiltak.

2.1 Problemstillinger

Vi vil dele inn gjennomgangen i følgende problemstillinger:

- Har politikerne godt grunnlag for å fatte vedtak i møter?
- Er det god offentlighet og demokratisk kontroll?
- Er det klarhet i samspillet politikk – administrasjon?
- Er det god kontroll og rapportering?

3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

Materialet for analysen er innsamlet og gjennomgått fra februar til juni 2004. Dataene er samlet inn ved gjennomgang av møteinnkallinger og protokoller for de politiske utvalgene de siste årene samt annet dokumentmateriale på forskjellige forvaltningsområder. Det er gjennomført gruppe- eller enkeltintervjuer med i alt 15 personer, herunder folkevalgte og representanter for de ansattes organisasjoner.

På tre av de fire problemstillingene er *Kommunekompasset* brukt som metode. Kommunekompasset er et verktøy for benchmarking i kommunal forvaltnings- og organisasjonsutvikling og gir grunnlag for sammenlikninger med andre kommuner. Det gir dermed informasjon om hvor Bærum står i forhold til andre og informasjon om hva en kan gjøre for å komme videre. Kommunekompasset tar sikte på å beskrive kommunenes *faktiske systemer, rutiner og programmer* på åtte forskjellige områder, altså deres iverksatte tiltak, fungerende prosedyrer og løpende forvaltningsprosesser. Kommunene som evalueres, må kunne dokumentere sine tiltak på de forskjellige områdene for å få uttelling for dem. Denne rapporten har hentet ut de deler av Kommunekompasset som belyser det politiske systemet. Vi vil sammenligne poengene fra Bærum med fire andre norske kommuner. Det vil også bli vist til eksempler på løsninger i andre kommuner.

4. HAR POLITIKERNE GODT GRUNNLAG FOR Å FATTE VEDTAK I MØTER?

4.1 Vurderingskriterier

Kommuneloven sier i § 23 at rådmannen skal forberede saker for politiske utvalg. Revidert reglement og delegeringer for kommunale utvalg, styrever, nevnder og råd, ble vedtatt av kommunestyret i oktober 2003⁵. Reglementene er under revisjon av formannskapet. Under formannskapet står det § 2 at *Ordføreren sørger for at saksliste og saksdokumenter i god tid sendes formannskapets medlemmer, varamedlemmer, ...* I god tid er ikke nærmere definert. Revisjonen kan ikke se at det er gitt andre lovkrav eller politiske vedtak knyttet til grunnlaget for behandlingen i møter.

Antall møter vil ha betydning for politikernes styring da færre møter vil gi politikere færre muligheter til å diskutere og fatte vedtak. Dette må veies mot bl.a. kostnadene flere møter medfører. Det er ikke satt krav til antallet, men revisjonen mener en reduksjon i antall møter vil kunne redusere politikernes styringsmulighet.

En annen viktig forutsetning for politisk styring, er at politikere har god tid til å sette seg inn i sakene før møtene. På den annen siden vil for lang forberedelsestid redusere aktualiteten av sakene, og dermed redusere styringsmuligheten. Revisjonen vil her forutsette at sakforberedelsestiden har vært rimelig og at en reduksjon vil ha redusert politikernes styringsmulighet.

En reduksjon i antall saker til behandling kan bety at politikere får færre muligheter til å styre kommunen. På den annen side kan for mange saker føre til at politikere mister oversikten og dermed styringsmuligheten. En reduksjon i antall saker vil likevel være en indikator på en endring i politikernes styringsmulighet.

- ⇒ Antall møter bør ikke reduseres.
- ⇒ Forberedelsestiden bør ikke reduseres.
- ⇒ Antall saker bør ikke reduseres.

4.2 Funn/fakta

4.2.1 *Er antall møter redusert?*

I kommunestyret var antallet møter omtrent det samme i 1999 og 2003, henholdsvis 11 og 12. I formannskapet har antallet nesten doblet seg fra 16 møter i 1999 til 31 i 2003. For sektorutvalg og komiteer samlet har antallet møter gått opp fra 25 i 1999 til 32 i 2003. Dette har antagelig sammenheng med at det nå er tre sektorutvalg, mens det var to komiteer tidligere. Flere utvalg medfører gjerne flere møter.

4.2.2 *Er forberedelsestiden redusert?*

Vi ser her på tidsforskjellen mellom dato for møteinnkallingen og møtedato for kommunestyret, formannskapet og de tre sektorutvalgene i årene 2001 - 2004.

⁵ Kommunestyret 29.10.03 sak 78/03

Forberedelsestiden viser ingen klar utvikling disse årene. Gjennomsnittlig tid fra sakene ble sendt ut til sakene skulle behandles, var 13 dager i 2001 og 12 dager i 2004. Det kan synes å være en svak tendens til at representantene i kommunestyre og formannskap har fått noe kortere tid til forberedelse nå enn i 2001. Det er klare forskjeller mellom utvalgene i antall dager fra dato for saksliste til møtedato, der kommunestyret og formannskapet i gjennomsnitt har 14 dager, mens sektorutvalgene i gjennomsnitt har 11 dager.

Tilleggskartene ble i gjennomsnitt sendt ut 7 dager før sakene skulle behandles i 2001 mot 6 dager før i 2004. Det er klare variasjoner fra det ene året til det neste og tallene viser ikke en klar tendens i utvikling.

Tallene viser heller ikke noen utvikling når det gjelder hvor mange møter som hadde utsendte tilleggskart. Det er likevel stor variasjon mellom utvalgene. 61% av møtene i kommunestyret har hatt utsendte tilleggsaker i perioden, 44% i Formannskapet, 23% i BIOM, 33% i Baun og 17% i Leve.

Til enkelte møter har det blitt sendt ut tilleggsaker i tre omganger før møte og det er også tre tilfeller der tilleggskart er datert samme dag eller dagen før møtet. I mange tilfeller er tilleggskartene datert fire dager før møtet. Det tar gjerne noen dager fra tilleggsakene er ferdig til de er tilgjengelige for allmennheten på internett.

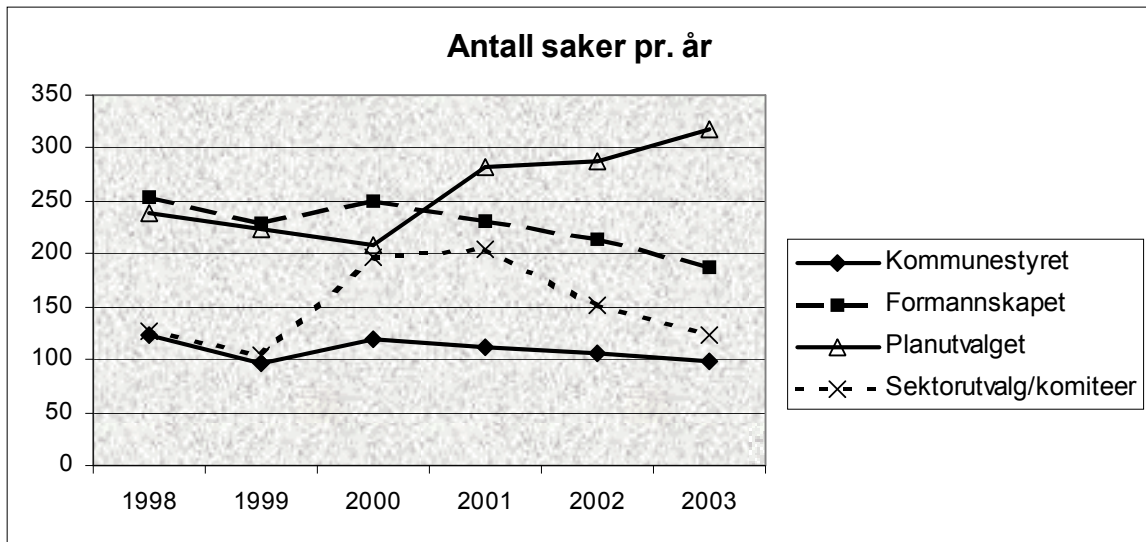
4.2.3 Er antall saker redusert?

Vi har her valgt å se på utviklingen i antall saker i perioden 1998-2003. Antallet saker er satt lik siste saksnummer hvert år, uten å trekke fra saker som er blitt utsatt eller trukket.

Gjennomgangen av protokoller viser at det var få saker i årene 1999 og 2003⁶. Begge disse er valgår, og antallet saker er vanligvis lavere når det er valg. Toppåret var 2001.

I diagrammet nedenfor fremstilles antall saker per år for kommunestyre, formannskap og plan- og miljøutvalget hver for seg. Antallet saker i alle tre sektorutvalg, samt komite for barn/eldre og komite for arbeid/fritid, er slått sammen og presentert samlet i dette diagrammet.

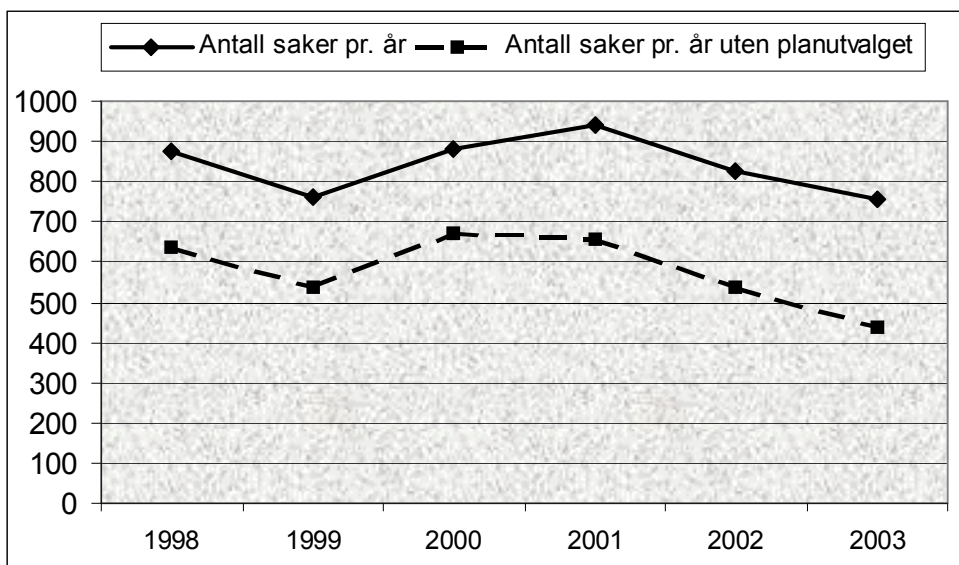
⁶ I diagrammet inngår saker fra kommunestyre, formannskap, plan- og miljøutvalg, administrasjonsutvalg (tom. 1. halvår 2003), økonomiutvalg (tom. 1. halvår 2003), forretningsutvalg (2. halvår 2003), komite for barn og eldre (tom. 1. halvår 1999), komite for arbeid og fritid (tom. 1. halvår 1999), sektorutvalgene for BIOM, BAUN og LEVE (fra og med 2. halvår 1999).



I kommunestyret har antallet saker gått svakt nedover i perioden. Antallet saker har gått klarere ned i formannskapet i perioden.

For sektorutvalg og komiteer var antallet saker spesielt høyt i 2000 og 2001, og gikk deretter ned i de to neste årene. Antallet saker var høyere i 2003 enn i 1999, noe som kan ha sammenheng med at det var tre utvalg i 2003 mot to i 1999.

Plan- og miljøutvalget har hatt en markert økning i økningen i antall saker fra 2000 til 2003. Sakene i dette utvalget er i hovedsak klager knyttet byggesaker og disse sakene skiller seg ut fra de øvrige sakene som behandles i politiske utvalg. For å få et bedre bilde av utviklingen i de "normale" sakene vil det derfor være interessant å se på utviklingen utenom dette utvalget. I neste diagram fremstilles antall saker per år til behandling i de politiske utvalgene samlet og de politiske utvalgene uten Planutvalget.



Tabellen viser at det har vært en nedgang i antall saker fra 671 i 2000 til 436 i 2003 eller nesten 35%. Kommunestyret og Formannskapet er de eneste utvalgene en kan følge lenger tilbake i tid. Protokollene fra 1992 og framover viser at antall saker har variert fra år til år. Det var en tilsvarende reduksjon i antall saker for begge disse utvalgene fra 1992 til 1995 og så en økning fram til 1998.

4.3 Revisjonens vurdering

Antall møter i politiske utvalg er ikke redusert de siste årene. Det har etter revisjonens vurdering heller vært en svak økning, noe som gir politikerne flere muligheter til å diskutere og fatte vedtak. Dette kan tyde på styrket politisk styring.

De folkevalgtes forberedelsestid har etter revisjonens vurdering ikke hatt noen klar endring i årene 2001 – 2004. At kommunestyre og formannskap som har lengst forberedelsestid, kan synes å ha fått noe kortere tid til forberedelse nå enn tidligere, kan ha svekket styringsmuligheten, men reduksjonen kan også bety økt styring gjennom økt aktualitet.

Revisjonen stiller seg kritisk til at tilleggskart i noen tilfeller blir sendt ut så kort tid i forveien at det er vanskelig for de folkevalgte å få tid til å sette seg inn i sakene. Den korte tiden vil også gjøre det umulig for innbyggerne å få vite at sakene skal opp til behandling. Forberedelsestiden knyttet til enkelte av tilleggskartene strider etter revisjonens mening klart med kommunestyrets vedtak om utsendelse i ”god tid” før møtet

Det samlede antall saker har hatt en svak nedgang i perioden 1998-2003. Antallet saker i planutvalget har økt kraftig. Ser vi bort fra sakene i Plan- og miljøutvalget, som i hovedsak er klager på byggesaker, har det etter revisjonens vurdering vært en relativt klar nedgangen i antall saker i de øvrige politiske utvalgene. Dette kan bety at politikerne får mindre mulighet til å styre kommunen. På den annen side kan som nevnt for mange saker føre til at politikerne mister oversikten og dermed styringsmuligheten. Reduksjonen i antall saker representerer etter revisjonens vurdering en klar endring i politikernes styringsmulighet.

At antall møter og forberedelsestiden har vært stabilt, tyder etter revisjonens vurdering ikke på at det har skjedd vesentlige endringer i politikernes styringsmulighet de siste årene. Begge disse forholdene styres i stor grad av politikerne selv og ikke av administrasjonen.

Antall saker som fremlegges til politisk behandling, vil derimot i stor grad styres av administrasjonen. Forholdet mellom politikk og administrasjon vil vi belyse nærmere i de neste kapitlene.

5. ER DET GOD OFFENTLIGHET OG DEMOKRATISK KONTROLL?

5.1 Vurderingskriterier

Kriteriene som ligger til grunn for vurderingen under dette punktet er utviklet av en internasjonal ekspertgruppe i forbindelse med utdelingen av en pris til "årets kommune" i 1993. Kriteriene er tilrettelagt og tilpasset nordiske forhold av Harald Baldersheim og Morten Øgård ved Universitetet i Oslo⁷ og legges til grunn for evalueringen i *Kommunekompasset*. Kriteriene er basert på demokratiske verdier og effektiviseringsteorier som legges til grunn for organisasjonsutviklingen i kommunene i dag. Det grunnleggende kriteriet er at kommunen skal ha god tilpassings- og læringsevne og derigjennom få høy kvalitet på sin organisasjon. Vi stiller opp to kriterier/ krav knyttet til offentlighet og demokratisk kontroll:

- ⇒ Innbyggerne skal informeres.
- ⇒ Borgernes engasjement skal fremmes.

5.2 Funn og vurderinger

De fremste informasjonskanalene overfor innbyggerne er internett og Bæringen⁸. Bæringen holder en meget høy kvalitet som informasjonsorgan. Med hensyn til initiativ for å engasjere innbyggerne kan det vises til flere eksempler, først og fremst i større utbyggingssaker⁹. Kommunen mangler likevel et tydelig initiativ-/forslagssystem for innbyggerne. Det er for eksempel ikke diskusjonssider på internett.

Resultatinformasjon forekommer i årsrapporten, Bæringen og i rapporter som legges ut på internett. Systematikken i den innbyggerrettede resultatinformasjon er forbedret i siste årsrapport, men gir på noen områder et inntrykk av omtrentlighet. Som poengsummen nedenfor antyder, er det rom for forbedringer på flere områder, for eksempel et tydeligere initiativsystem for innbyggerne, debattsider på internett og resultatrapportering til innbyggerne.

Tabellen nedenfor sammenlikner poengfordelingen i Bærum kommune og fire norske kommuner fra 2004, når det gjelder offentlighet og demokratisk kontroll¹⁰.

	Bærum	Flora	Sørum	Kr.sand	Harstad
Offentlighet og demokratisk kontroll	58	56	49	83	17

Tabellen viser at er at Kristiansand scorer høyere enn Bærum kommune. Når det gjelder "Offentlighet og demokratisk kontroll", er forskjellene å finne i at Kristiansand på bydelsnivå mer aktivt går ut for å involvere innbyggerne i de politiske prosessene. Det er også forskjeller mellom kommunene med hensyn til hvordan en søker å informere og

⁷ Harald Baldersheim og Morten Øgård: *Kommunekompasset. Evaluering i kommunal organisasjonsutvikling*, Kommuneforlaget 1997, for en nærmere presentasjon. Se også *revidert utgave* 2001

⁸ Meldingsblad som sendes alle husstander 20 ganger pr år

⁹ Sandvika, Fornebu, Fossum

¹⁰ *Hovedrapport for Bærum kommune 2004* Baldersheim og Øgård.

involvere innbyggerne i budsjettarbeidet. Budsjettforslaget blir for eksempel distribuert til samtlige husstander. Kristiansand har også utviklet et tilbakemeldingssystem for innbyggerne, samt at en har utviklet en diskusjonsside på nettet. For å utvide nettilgangen for innbyggerne har en rundt om i kommunen i utvalgte bygg og infosentre utplassert maskinvare som gjør det mulig for innbyggerne å kommunisere med kommunen. I Sverige har en kommune utviklet en egen handlingsplan for demokratiutvikling og medvirkning i kommunen.

6. ER DET KLARHET I SAMSPILLET POLITIKK – ADMINISTRASJON?

6.1 Vurderingskriterier

Funnene vil også her bli vurdert mot kriteriene i *Kommunekompasset*. Det grunnleggende kriteriet er at kommunen skal ha god tilpassings- og læringsevne, og derigjennom få høy kvalitet på sin organisasjon. Vi stiller opp fire kriterier/ krav:

- ⇒ Kvaliteten på målformuleringsarbeidet skal være god.
- ⇒ Delegasjon og ansvarsfordeling mellom politisk og administrativt nivå skal være klar.
- ⇒ Det skal være effektiv rapportering fra administrativt til politisk nivå.
- ⇒ Det skal fremmes gjensidig forståelse av oppgaver, roller og spilleregler.

6.2 Funn og vurderinger

I Bærum er kommuneplan og handlingsplan (budsjett) politisk behandlet i sektorutvalg, formannskap og kommunestyre. Budsjettarbeidet starter i januar med dialog med politikerne. Det er utarbeidet resultatindikatorer som følger av et gjennomgående 'målekart' for alle kommunens virksomheter, med fem strategiske fokusområder¹¹. Målekartene avspeiles igjen i resultatavtalene som ledere på forskjellige nivåer inngår med rådmannen.

På bakgrunn av at kommunen har måttet gjennomføre omfattende innstramminger i budsjettet for 2003 og 2004, har det ikke vært godt samsvar mellom tilgjengelige ressurser og aktivitetsnivå. Uten ekstraordinære inntekter (Forvaltningsfondet) og disposisjoner (føring av premieavvik på pensjon) ville kommunen hatt negativt driftsresultat. Innstrammings- og effektiviseringsbehovet vil fortsatte være tilstede i de nærmeste årene. Bakgrunnen for ressursvikt ligger delvis utenfor kommunens kontroll, i sviktende konjunkturer med redusert skatteinntang og i en omlegging av det nasjonale inntektssystemet, til ugunst for Bærum. Kommunestyret har for det meste godtatt de innstrammingsforslag rådmannen i denne situasjonen har satt fram. Det ser dermed ut til å være en felles virkelighetsforståelse i det politiske og det administrative miljøet mht. kommunens økonomiske stilling. De økonomiske problemene kan føre til at kommunens ledelse får liten mulighet til å fokusere på andre sider enn de økonomiske.

Kommunen har et vidtgående delegeringsreglement som gir muligheter for stor lokal fleksibilitet i bruken av tildelte ressurser. Tjenesteledere kan foreta omdisponeringer innenfor tildelte budsjetttrammer og overføre mindreforbruk til neste års budsjett. I praksis begrenses disse mulighetene av at sektorutvalgene utjevner mer-/mindreforbruk på tvers av tjenestesteder innenfor sine områder. Kommunens allmenne økonomiske situasjon har også redusert mulighetene. Det rapporteres om ryddige forhold i samspillet mellom politikk og

¹¹ Brukere, medarbeidere, læring & fornyelse, samfunn/livskvalitet

administrasjon. Kommunen har også god klarhet i samspillet mellom politikk og forvaltning. Det betyr at kommunen har en tydelig politisk ledelse, gjensidig rolleforståelse og gode rapporteringsrutiner.

Rapporteringen til de politiske organer følger den vanlige syklus med økonomiske tertialrapporter¹². Formannskapet og sektorutvalgene mottar månedlige rapporter om utviklingen i driftsinntekter og –utgifter. Det forekommer lite sammenligninger med andre kommuner i rapporteringen. Målorientert rapportering utover økonomiske forhold forekommer bare i årsrapporten. Forvaltningsrevisjonen produserer en rekke rapporter om vedtaksoppfølging, effektivitetsutvikling og måloppnåelse på forskjellige områder. Rapportene behandles utførlig i Kontrollutvalget men bare mer sporadisk i kommunestyret. Forvaltningsrevisjonen har i flere tidligere rapporter påpekt mangelfull tilbakemelding fra administrasjonen til politiske organer om måloppnåelse¹³ og oppfølging av revisjonsmerknader¹⁴.

En velfungerende beslutningsprosess krever gjensidig rolleforståelse blant politiske og administrative aktører. Det arrangeres innimellom seminar med anledning til mer utførlig dialog mellom administrasjonen og folkevalgte om aktuelle temaer. Formannskapets resultatsamtaler med rådmannen gir tilsvarende anledning til forventningsavklaring.

Tabellen nedenfor sammenlikner poengfordelingen på Bærum kommune og fire norske kommuner når det gjelder klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon¹⁵.

	Bærum	Flora	Sørum	Kr.sand	Harstad
Klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon	66,5	63	68,5	92	77

Det som skiller Bærum og Kristiansand, som skårer høyest her, går på at en i Kristiansand i langt større utstrekning enn i Bærum produserer materiale og rapporter som gjør det mulig for politikerne å sammenlikne egen kommunes prestasjoner med andre sammenliknbare kommuner. I tillegg vektlegger Kristiansand i langt sterkere grad folkevalgtopplæring. Denne er meget omfattende og gir nyvalgte politikere en plattform til å forstå og arbeide ut fra, i deres videre politiske virke i kommunestyret og utvalg. Det er også kommuner som har indikatorer i rapporteringssystemet for økonomi, produksjon og kvalitet og som har halvårsrapportering på hvordan en ligger an i forhold til måloppnåelse. Flere kommuner inngår i nettverk der en regelmessig sammenlikner seg med andre innenfor et sett av indikatorer innenfor aktuelle tjenesteområder og som presenterer rapportene for politikerne og innbyggerne.

¹² Sak 005/04 til Kommunestyret

¹³ Sak 20/04, Kontrollutvalget

¹⁴ Sak 03/04, Kontrollutvalget

¹⁵ *Hovedrapport for Bærum kommune 2004* Baldersheim og Øgård.

7. ER DET GOD KONTROLL OG RAPPORTERING?

7.1 Vurderingskriterier

Funnene vil også her bli vurdert mot kriteriene i *Kommunekompasset*. Dette stiller opp fire kriterier/ krav til kontroll og rapportering:

- ⇒ Rapporteringen skal være differensiert.
- ⇒ Det skal rapporteres fra tverrsektorielle prosjekter/programmer.
- ⇒ Det skal være strategier for å synliggjøre kostnader.
- ⇒ Det skal være kontroll- og oppfølgingsrutiner.

7.2 Funn og vurderinger

I Bærum mottar formannskapet og sektorutvalgene månedlige rapporter om utviklingen i driftsinntekter og –utgifter. Rapporteringen til de politiske organer følger den vanlige syklus med økonomiske tertialrapporter¹⁶. Rådmannen legger fram rapportene til behandling henholdsvis i juni og oktober. Målorientert rapportering utover økonomiske forhold forekommer bare i årsrapporten. Kontrollutvalg og kommunerevisjon har påpekt manglende rapportering av effekter og måloppnåelse knyttet til tiltak, men at kvaliteten på årsrapporten for det siste året har blitt betydelig bedre sammenliknet med tidligere. I den siste årsrapporten bygger en på målekart som har innslag av kvalitetsindikatorer for eksempel i tilknytning til brukerundersøkelser.

Det er i årsrapporten ingen komparative innslag, som kan gi leserne informasjon om hvordan det står til i Bærum kontra andre kommuner. Innslag av denne typen informasjon finner vi i handlingsprogrammet, men da er den i all hovedsak knyttet opp til informasjon om et økonomisk nøkkeltall. Rådmannen fremstiller i mindre grad sammenlignbart materiale for brukertilfredshet, arbeidsmiljø, lederprestasjoner, og for eksempel produktivitetsutvikling. Mange kommuner sammenlikner seg kontinuerlig med et knippe av sammenliknbare kommuner langs ulike variabler. Denne strategien kjenner vi bl.a. fra Kristiansand og Larvik.

Tverrsektorielle prosjekter og programmer blir rapportert til oppdragsgiver. I gruppeintervjuene ble det uttrykt litt skepsis til rapporteringen fra denne type prosjekter både når det gjelder frekvens og for eksempel måloppnåelse.

Kommunen praktiserer kostnadsbudsjettering på alle områder, bl.a. ved å synliggjøre kapitalkostnader gjennom å fordele internhusleie på de ulike tjenestestedene. For ytterligere synliggjøring av kostnadsfaktorer praktiseres internfakturerings. Kommunen har per i dag ingen controllerstilling. Avvik som avdekkes i den løpende rapporteringen, skal følges opp gjennom resultatsikringsgruppene. En kan vise til flere eksempler på at avvik har ført til konsekvenser for ledere på ulike nivåer.

Tabellen nedenfor sammenlikner poengfordelingen i Bærum kommune og fire norske kommuner når det gjelder kontroll og rapportering¹⁷.

¹⁶ Sak 005/04 til Kommunestyret

¹⁷ *Hovedrapport for Bærum kommune 2004* Baldersheim og Øgård.

	Bærum	Flora	Sørum	Kr.sand	Harstad
Kontroll og rapportering	61	53	64	87	49

Kristiansand har utviklet klare rutiner/prosedyrer for hvordan det skal rapporteres fra tverrsektorielle prosjekter/programmer. I rapportene klargjøres hva kommunen egentlig får ut av denne type aktiviteter, og hvordan partene fordeler kostnadene seg i mellom. Kristiansand synes også å ha gått lenger enn Bærum for å synliggjøre kostnadsstrukturer i egen organisasjon både når det gjelder enhetskostnader og prosesser. Eksempler på kommuner som har utviklet klare rutiner for prosjektrapportering er Larvik kommune, som har innarbeidet dette i sitt kvalitetssystem. Noen kommuner har utviklet en egen controllerfunksjon som har en fristilt stilling, som hele tiden overvåker organisasjonen i forhold til økonomi, kvalitet og måloppnåelse.

8. KONKLUSJON OG ANBEFALING

8.1 Konklusjon

Revisjonen mener at reduksjonene i antall saker til politisk behandling viser at politikernes styringsmulighet er endret de siste årene. Revisjonen mener også at mange tilleggskart ikke følger vedtaket om å bli sendt ut i ”god tid” før møtene. Undersøkelsen tyder samtidig på at sammenlignet med andre kommunene, ligger Bærum i dag relativt godt an i forhold til offentlighet og demokratisk kontroll samt kontroll og rapportering. Kommunen har også god klarhet i samspillet mellom politikk og forvaltning. Det betyr at kommunen har en tydelig politisk ledelse, gjensidig rolleforståelse og gode rapporteringsrutiner.

Revisjonen mener likevel undersøkelsen avdekker at politikernes styringsmuligheter kan forbedres. Det sentrale spørsmålet synes å være om politikerne får informasjonen de trenger for å ivareta sin styring. Bærum kommune atskiller seg ikke vesentlig fra andre norske kommuner mht. informasjonsrutinene overfor de folkevalgte. Samtaler med folkevalgte antyder at med nåværende organisering av den politiske styringen har de folkevalgte neppe kapasitet til å ta i mot mer informasjon enn de allerede får. Informasjonsgrunnlaget kan vurderes med utgangspunkt i oppgaver og forventninger omkring rollen som folkevalgt. Politikernes oppgaver kan deles i tre: Tilsyn, Strategisk utvikling og Ombud.

Tilsyn: Løpende kontroll med hvordan forvaltningen følger opp og iverksetter politiske vedtak, herunder effektiviteten i oppgaveløsningen. Tilsynsoppgaven kan ivaretas på grunnlag av prosessinformasjon (løpende detaljkontroll) så vel som resultatinformasjon. Resultatinformasjonen kan bestå både av informasjon om måloppnåelse og informasjon som sammenlikner egen kommune med andre kommuner.

Strategisk utvikling: Beslutninger angående kommunens langsiktige utvikling, herunder store investeringsprosjekter av strategisk betydning. Strategisk styring krever utredninger av beslutningsalternativer og konsekvenser av de forskjellige alternativene som grunnlag for informerte valg. Skal utredningene gi grunnlag for reelle valg, må de inneholde flere alternativer med tilhørende konsekvensutredninger. Den strategiske styringen krever også en løpende overvåking av de viktigste samfunnsmessige rammevilkår som påvirker kommunens drift, herunder statlige regelverk og finansieringsordninger, slik at kommunen kan ta sine forholdsregler i tide.

Ombud: Representere innbyggerne og formidle innbyggernes erfaringer med tjenester og forvaltningsapparat, herunder opplevelse av kvaliteten på tjenestene. Ombudsrollen krever informasjon om innbyggernes levekår og kontakter med forvaltningsapparatet. Slik informasjon tilflyter de folkevalgte i stor utstrekning gjennom den daglige kontakten med innbyggerne i lokalsamfunnet eller gjennom pressen. Foreninger og organiserte grupper bidrar også til å holde de folkevalgte à jour om slike spørsmål. Samtidig er det en fare for at informasjonsgrunnlaget kan vris i skjev retning av mediavinklinger og pressgrupper. Det er derfor viktig å supplere informasjonsbildet med representative innbygger- og brukerundersøkelser.

Flere tiltak kan etter revisjonens vurdering forbedre informasjonsgrunnlaget for folkevalgte mht. de forskjellige oppgavene nevnt ovenfor.

Tilsynsoppgaven kan gjøres lettere gjennom et sterkere fokus på *resultatindikatorer* som kan supplere eller erstatte lange verbalbeskrivelser. Her har kommunen tatt steg i retning av et systematisk målekart. Dette arbeidet bør etter revisjonens vurdering intensiveres. Vi vil framheve tilsyns- og styringsmulighetene knyttet til bruken av sammenlignende indikatorer med andre kommuner. Her har Bærum tidligere vært en foregangskommune. Slik informasjon forekommer i rapporter og beslutningsunderlag til folkevalgte, men kan intensiveres. De foreliggende sammenligningene er i hovedsak fra den nasjonale KOSTRA-databasen med vekt på økonomiske indikatorer.

I tillegg ville det etter revisjonens vurdering være ønskelig med mer kvalitativt fokusert benchmarking, for eksempel angående brukerundersøkelser, arbeidsmiljø, tjenestekvalitet med mer. Slike data foreligger i forskjellige databaser og kan tas inn i for eksempel handlingsprogrammer og årsmeldinger.

I tilknytning til *strategiske beslutninger*, for eksempel større investeringsprosjekter eller reguleringsaker, bør *alternativer* i større grad utredes. Informasjon om alternativer er en nødvendig forutsetning for rasjonelle valg. Hvilke alternativer som skal utredes og i hvilket omfang må vurderes.

En mer prosesspreget beslutningspraksis i strategiske saker kan også styrke den politiske styringen. Foreløpige plannotater kan skisserer de prinsipielle spørsmål knyttet til en sak, og gi de folkevalgte anledning til å antyde alternativer som ønskes utredet og føringer for disse.

I *ombudsrollen* vil folkevalgte kunne ha nytte av informasjon fra brukerundersøkelser om erfaringer med administrasjonen. Også et klage- og meldesystem vil gi folkevalgte kunnskap om hvordan administrasjonen fungerer i møte med innbyggerne, og hvor det eventuelt kan være flaskehalser i kontakten mellom innbyggere og forvaltning. Dette er delvis innført i Bærum, men tilbakemeldingen fra innbyggerne kan forsterkes og systematiseres for å gi de folkevalgte et selvstendig informasjonsgrunnlag angående innbyggerens synspunkter. Det finnes forskjellige dialogmetoder som kan tas i bruk, for eksempel brukerpaneler i tilknytning til tjenesteområdene, tenkegrupper for områdeutvikling og forslagskasser og spørretimer for allmenne initiativer.

8.2 Anbefaling

1. Rådmannen bør fokusere sterkere på resultatindikatorer som kan supplere eller erstatte lange verbalbeskrivelser.
2. Rådmannen bør vurdere å ta inn mer kvalitativt fokusert benchmarking i saker til politisk behandling.
3. Som grunnlag for politikernes strategiske beslutninger bør rådmannen fokusere mer på utredning av alternativer.
4. Rådmannen bør vurdere en mer prosesspreget beslutningspraksis i strategiske saker, der de folkevalgte involveres underveis.
5. Det bør vurderes tiltak for å systematisere tilbakemeldingene fra innbyggerne, til de folkevalgte.

