



Saksutgreiing

Nissedal kommune

2018 :: 730 010

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er eit av dei største interkommunale revisjonsselskapa i landet. Alle dei 18 kommunane i Telemark, Larvik kommune i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eigarar av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tenester for eigarane våre og andre kommunale/fylkeskommunale aktørar.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innanfor dei fleste område, og med forskjellige innfallsvinklar. Våre tilsette har samfunnsfagleg, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har brei kompetanse innan offentleg forvaltning. Vi gjennomfører oppdraga i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). TKR samarbeider fagleg og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Sæterdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Nissedal kommune har fått følgjande rapportar om forvaltningsrevisjon sidan 2014:

730 007 Internkontroll (2014)

730 009 Sosiale tenester (2016)

Du kan finne alle rapportane våre på nettstaden vår www.tekomrev.no, der du også kan lese meir om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhald

Samandrag	iii
1 Innleiing	1
1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet.....	1
1.2 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium	2
1.4 Avgrensing	3
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	3
1.6 Høyring	3
2 Saksutgreiing	5
2.1 Kommunen sine tiltak for å sikre forsvarleg saksutgreiing.....	5
2.2 Oppfølging av kommunen sine tiltak for forsvarleg saksutgreiing.....	10
3 Oppfølging av vedtak	20
3.1 Reglement og rutinar i kommunen knytt til oppfølging av vedtak	20
3.2 Iverksetting av politiske vedtak - ny småskule ved Tveit skule.....	22
4 Styring av investeringsprosjekt	25
4.1 Rutinar for styring av investeringsprosjekt og oppfølging av desse	25
4.2 Utbygging av småskulen ved Tveit.....	28
5 Konklusjonar og tilrådingar	29
5.1 Konklusjonar og oppsummering.....	29
5.2 Tilrådingar.....	30
Litteratur og kjeldereferansar	31
Vedlegg	31
Vedlegg 1: Revisjonskriterium	32
Saksutgreiing.....	32
Iverksetjing av vedtak.....	34
Internkontroll og rutinar	34
Revisjonskriterium.....	35
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	37

Foto framside: TKR

Samandrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Nissedal. Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen er kommunestyret si handsaming av sak om auka løyving til utbygging av småskulen ved Tveit. Kommunestyret bad kontrollutvalet sjå på administrasjonen sine arbeidsprosessar, særleg korleis anbodet samsvarar med politisk vedtak, og elles all sakshandsaming knytt til denne saka. Kontrollutvalet vedtok at forvaltningsrevisjonen også skulle omfatte saksutgreiing meir generelt.

Tiltak for å sikre at saker til kommunestyret er forsvarleg utgreidde

- *I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at saker til kommunestyret er forsvarleg utgreidde, særleg med omsyn til økonomiske konsekvensar?*
 - *I kva grad har desse tiltaka blitt følgde?*

Kommunen har nokre tiltak for å sikre forsvarleg utgreiing av saker, men desse er ikkje tilstrekkelege for å sikre at sakene blir forsvarleg utgreidde. Saksframstillingsmalen sikrar ikkje aleine at utgreiingane er dekkande, og saksgjennomgangen syner at nokre saksframlegg manglar informasjon som vanlegvis er naudsynte for at politikarane kan treffe rett vedtak ut frå eigen politisk ståstad.

Dei tiltaka kommunen har for forsvarleg saksutgreiing har berre til ei viss grad blitt følgde. Tiltaka i økonomireglementet er ikkje følgt opp godt nok. Økonomiske konsekvensar av driftssakene er godt nok utgreidd, men ikkje i investeringssakene.

Tiltak for å sikre at politiske vedtak blir sett i verk

- *I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at politiske vedtak blir sett i verk?*
 - *I kva grad har politiske vedtak i sak om ny småskule ved Tveit blitt sett i verk?*

Kommunen har eit system for å sikre iverksetting av politiske vedtak. Ansvar for gjennomføring av vedtak er plassert i organisasjonen, og det blir rapportert gjennom tertialrapporteringa og rådmannens gjennomgang av handlingsprogram og planstrategi med einingsleiarane. Kommunen har ikkje eit system for å sikre rapportering på vedtak som kjem utanom budsjett, handlingsprogram og planstrategi.

Fleire av vedtaka som gjeld ny småskule ved Tveit er sett i verk, men administrasjonen har gått utover sitt mandat ved å lyse ut og signere kontrakt som det ikkje var budsjettdekning for.

Styring av investeringsprosjekt

- *Har kommunen tilfredsstillande rutinar for styring av investeringsprosjekt?*
- *Korleis er bygging av ny småskule ved Tveit blitt følgd opp?*

Kommunen har lite rutinar for styring av investeringsprosjekt. Etter vår vurdering har ikkje kommunen rutinar som er eigna til å sikre god nok styring av investeringsprosjekt.

Sjølve utbygginga av ny småskule ved Tveit er følgd opp av prosjektleiar i tett dialog med brukarane av bygget. Utfordringane i dette investeringsprosjektet var primært knytt til saksutgreiinga og fastsetting av økonomisk ramme, samt manglande rapportering før inngåing av kontrakt.

Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- vurdere fleire tiltak for å sikre forsvarleg utgreiing og rapportering av politiske saker, f.eks. retningsliner, malar/sjekklistar og opplæring,
- sikre at prosjekterings- og byggenemnda er i tråd med kommunelova kapittel 6 og at den blir forankra i kommunens reglement, i samsvar med ynskt rolle og formål,
- etablere rutinar/retningsliner knytt til planlegging og gjennomføring og rapportering av investeringsprosjekt,
- sikre rapportering på gjennomføring av alle vedtak og rapportering utanom tertialrapporteringa i investeringsprosjekt, der det er naudsynt.

Skien, 07.03.18

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innleiing

1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Nissedal i sak 30/17.

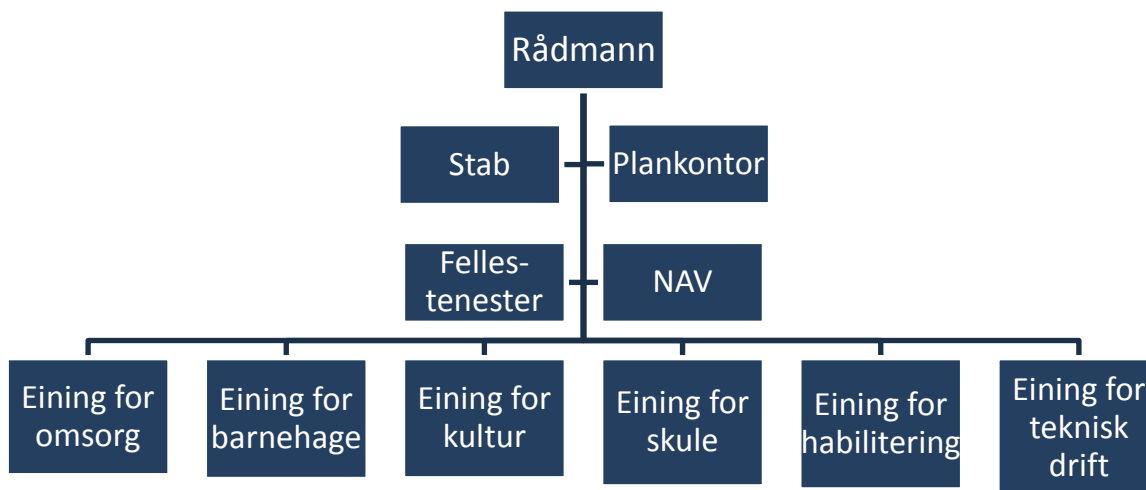
Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen er kommunestyret si handsaming av rapport for 1. tertial (sak 39/17), der det kom fram at det var trong for auka løyving til utbygging av småskulen ved Tveit. Kommunestyret bad kontrollutvalet sjå på administrasjonen sine arbeidsprosessar, særleg korleis anbodet samsvarar med politisk vedtak, og elles all sakshandsaming knytt til denne saka. Kontrollutvalet handsama i sak 14/17 forslag til prosjektplan, og vedtok at forvaltningsrevisjonen også skulle omfatte sakshandsaming meir generelt, i tillegg til undersøkinga av saka om småskulen ved Tveit.

Heimel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelova § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutval kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

Organisering

Nedanfor er organisasjonskartet for kommunen vist.



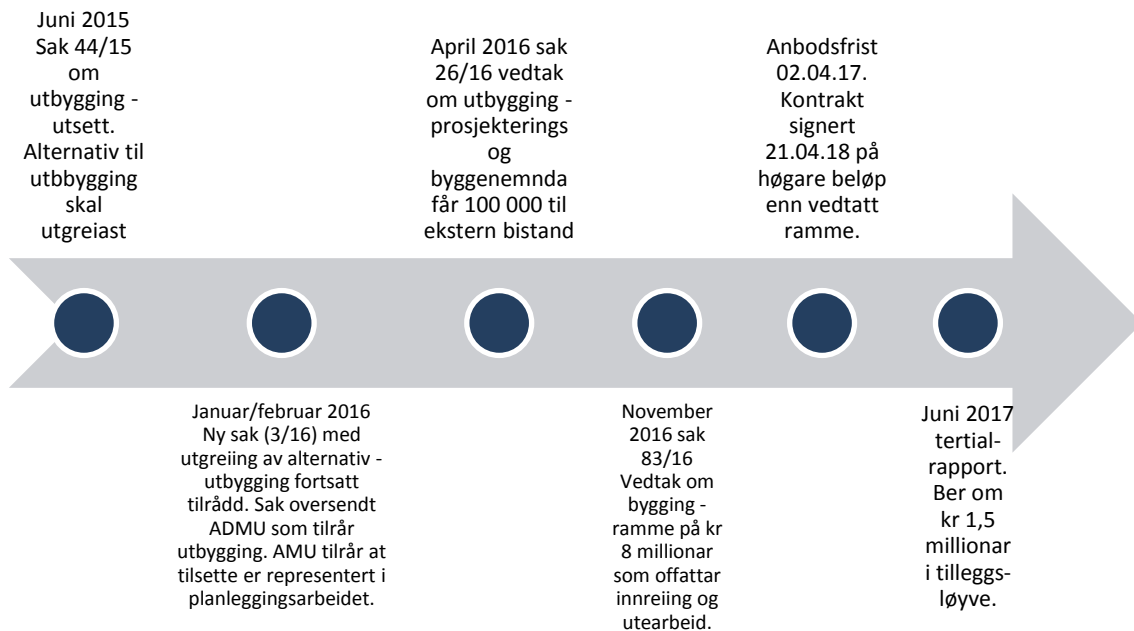
Figur 1 Organisasjonskart Nissedal kommune

Rådmannen saman med kommunalsjef Økonomi og kommunalsjef for samfunn og utvikling utgjer rådmannsgruppa i kommunen. Kommunalsjef Økonomi har ansvar for budsjett og rapportering og Fellestenester, medan kommunalsjef for samfunn og utvikling har ansvar for rekneskap, IT, samfunnsplan og strategisk arbeid med vatn og avløp.

Einingsleiarane er underlagt rådmannen. Eining for teknisk drift har ansvar for investeringsprosjekt på bygg og på vatn og avløp. Utanom rådmannen og kommunalsjefane, er det einingsleiarane, samt leiar for plankontoret og NAV-leiar som er sakshandsamar i politiske saker i kommunen. Tilsette i stab, som næringskonsulenten, kan også vere sakshandsamar.

Utbygging av småskulen ved Tveit

Ei sentral sak i denne forvaltningsrevisjonen er utbygging av småskulen ved Tveit. I juni 2015 blei første sak lagt fram for kommunestyret. Dei ulike vedtaka som er fatta og nokre hovudpunkt i saksgangen er vist i figuren nedanfor. Vedtaka er nærmare omtalt i del tre i rapporten.



Figur 2 Tidslinje med oversikt over sentrale i tidspunkt i saka om utbygging av småskulen ved Tveit.

1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande problemstillingar:

- *I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at saker til kommunestyret er forsvarleg utgreidde, særleg med omsyn til økonomiske konsekvensar?*
 - *I kva grad har desse tiltaka blitt følgde?*
- *I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at politiske vedtak blir sett i verk?*
 - *I kva grad har politiske vedtak i sak om ny småskule ved Tveit blitt sett i verk?*

- *Har kommunen tilfredsstillande rutinar for styring av investeringsprosjekt?*
- *Korleis er bygging av ny småskule ved Tveit blitt følgd opp?*

Revisjonskriteria¹ i denne forvaltningsrevisjonen er henta frå kommunelova med forarbeid og kommentarar, statens utgreiingsinstruks, KS sine tilrådingar knytt til internkontroll og tilrådingar frå forskingsprogrammet Concept.² Kriteria går fram under kvar problemstilling i rapporten og er nærmare omtala i vedlegg 1.

1.4 Avgrensing

Vi har ikkje sett på om kommunen har følgd reglane om offentlege anskaffingar eller på kontrakts-oppfølging av leverandør/entreprenør. Vi har ikkje undersøkt oppfølging av kommunens rutine på å føre tilsyn med byggearbeidet.

Vi har sett mangelfull arkivering av dokumentasjon knytt til byggeprosjekt, men dette er ikkje undersøkt systematisk, og vi gir derfor ikkje tilrådingar på dette området.

Vi har sett på saker i kommunestyret i 2017, samt tidlegare vedtak/saksframlegg som gjeld småskulen ved Tveit, flyktningbustader og omsorgsbustader.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Vi har intervjuja rådmann, kommunalsjef Økonomi, fem einingsleiarar, plansjef, hovudtillitsvalt og plasstillitsvalt Utdanningsforbundet og prosjektleiar for dei investeringsprosjekta vi har sett på. I tillegg har vi gått gjennom kommunen sine retningslinjer og rutinar på området, alle saksframlegg som gjeld utbygging av småskulen ved Tveit og flyktningbustader og eit utval andre saker.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtala nærmare i vedlegg 2 til rapporten.

1.6 Høyring

Administrasjonen har fått faktadelen av rapporten til gjennomsyn før rapporten blei sendt på høyring til rådmannen 7. mars 2018. Rådmannen hadde ikkje innvendingar til

¹ Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld innanfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteria er grunnlaget for de analysar og vurderingar som revisjonen gjer og dei konklusjonane vi får. Revisjonskriteria er eit viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheiter.

² Concept er finansiert av Finansdepartementet med forskarar frå SINTEF og NTNU og skal utvikle kunnskap som sikrar betre konseptval, ressursutnytting og effekt av statlege investeringar.

rapporten og opplyste i e-post 22.03.18 at han meiner rapporten gjev eit godt bilete av det den skal sette søkeljos på.

2 Saksutgreiing

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at politiske saker til kommunestyret er forsvarleg utgreidde, særleg med omsyn til økonomiske konsekvensar?

I kva grad har desse tiltaka blitt følgde?

2.1 Kommunen sine tiltak for å sikre forsvarleg saksutgreiing

Revisjonskriterium:

- Kommunen bør ha tiltak for å sikre forsvarleg utgreiing av saker
- Tiltaka bør sikre at saksutgreiinga når det er naudsynt skildrar
 - dei faktiske forholda,
 - kva behov som ligg føre,
 - kva rettsleg handlingsrom kommunen har,
 - økonomiske konsekvensar,
 - alternative løysingar,
 - verknader for likestilling, miljø og barn og
 - føresetnader for god gjennomføring av vedtaket

Rådmann har ansvar for å førebu saker for folkevalde organ og sjå til at sakene er forsvarleg utreidd med omsyn til konsekvensar for økonomi, personell og innbyggjarane sine krav til tenester. Rådmannen har også eit generelt ansvar for å etablere rutinar for god intern kontroll, for å sikre god forvaltning og effektiv bruk av kommunens sine økonomiske ressursar, jf. kommunelova § 23. Dette er det også vist til i det politiske delegasjonsreglementet.

Kommunen sine reglement for delegasjon³, økonomireglementet og saksframstillingsmalen gir nokre føringar for arbeidet med å sikre forsvarleg saksutgreiing. Administrasjonen har i tillegg ei ordning der sakshandsamar kan rådføre seg med rådmannen eller kommunalsjefane. Kommunen har også ei prosjekterings- og byggenemnd, som har ei rolle i arbeidet med saksframlegg i byggeprosjekt. Dette omtalar vi nærmare nedanfor.

³ Reglement for delegasjon av avgjerdsmynde frå kommunestyret til andre folkevalte organ og til rådmannen, vedteke i kommunestyresak 26/13. Administrativt delegeringsreglement, fastsett av rådmannen 25. april 2012.

Reglement for delegasjon

Rådmannen har delegert utgreiing av saker til kommunestyret til einingsleiarane for dei respektive fagområda, jf. administrativt delegeringsreglement. Einingsleiarane har høve til å delegere oppgåva vidare til andre. I delegeringsreglementet er det lagt til grunn at rådmannen vidaredelegerer mest mogleg av sitt mynde til den som har det utøvande eller faglege ansvaret. Vi har fått opplyst i intervju at det er einingsleiarane, samt plansjef, NAV-sjef, kommunalsjefane og rådmannen som er sakhandsamar for saker til kommunestyret. Næringskonsulenten kan også vere sakhandsamar. I saker som gjelde fleire einingar, avgjer rådmannen kven som handsamar saka.

I delegeringsreglementet er det lagt til grunn eit prinsipp om fullført sakshandsaming. I reglementet er det vist til at fullført sakshandsaming inneber at den som har fått delegert oppgåve med saksutgreiing, skal føre saka fram til vedtak. Retten til å tilrå vedtak er ikkje delegert vidare, slik at alle tilrådingar skjer i rådmannen sitt namn. I følgje delegeringsreglementet skal det gå fram av saksframstillinga om rådmannen er ueinig i sakshandsamar sin konklusjon. Rådmannen sitt syn skal da leggast til grunn for tilrådinga. Sakshandsamarane skal konsultere rådmannen i saker det er grunn til å tru kan vere prinsipielle, konfliktfylte eller ha særleg interesse for politisk leiing, aktuelle partar, pårørande, media eller andre.⁴ Sakshandsamarane som vi har intervjuja, har vist til at dei skal konsultere rådmannen i slike saker, og at dei må bli einige om innstilling til vedtak. Rådmannen stadfestar at dette er praksis.

Økonomireglement

Økonomireglementet legg opp til at alle tiltak/saker som krev løyving/tilleggsloøyving i driftsbudsjettet, primært skal fremmast i budsjett-saka eller i tertialrapporteringa. Dette for å sikre ei heilskapleg vurdering av dei økonomiske konsekvensane av dei ulike tiltaka. Vi har i intervju fått opplyst at det er vanleg å gjere det slik.

Det er ein egen del i økonomireglementet om investeringsprosjekt. Alle investeringsprosjekt skal godkjennast av kommunestyret. Investeringsprosjekt skal primært innarbeidast ved rullering av økonomiplan, og berre i unntakshøve fremjast som enkeltsak. Dersom investeringsprosjektet fremmast som enkeltsak, skal konsekvensane av investeringa for planperioden gå fram av saka.

I økonomireglementet er det lagt føringar for kva vedtak om investering skal innehalde. Det skal syne utgifter til forprosjektering der det er aktuelt og utgiftsramme

⁴ Jf. administrativt delegeringsreglement fastsett av rådmannen 25.04.12.

for heile investeringsprosjektet med konsekvensar for driftsbudsjettet, inklusiv framtidige forvaltnings, drifts- og vedlikehaldsutgifter.

Rådmannen skal rapportere jamleg til kommunestyret i saker der kommunestyret vedtek investeringsprosjekt som inneber stor grad av usikkerheit, jf. økonomireglementet. Vi har fått opplyst at administrasjonen legg til grunn at denne rapporteringa er den faste rapporteringa som skjer tertialvis. Vidare står det i reglementet at det snarast mogleg skal leggst fram sak for kommunestyret med forslag til finansiering, dersom eit prosjekt treng tilleggsøyving. Rådmannen har fullmakt til å stoppe prosjekt dersom vedteken løyving ikkje er tilstrekkeleg til å fullføre prosjektet. Vi har fått opplyst i intervju at «snarast mogleg» er forstått som neste tertialrapport.

I følge økonomireglementet skal kommunestyret vedta brutto ramme for kvart investeringsprosjekt, altså at ramma er med meirverdiavgift.

Prosjekterings- og byggenemnda

Kommunen har ei prosjekterings- og byggenemnd som vi har fått opplyst at primært handsamar saker om bygg. Nemnda har ikkje hatt saker som gjeld investering i vatn og avløp. Vi har vidare fått opplyst at det er vanleg at nemnda får mandat på å greie ut investeringsprosjekt og lage ei innstilling til vedtak til kommunestyret. Det er og vanleg at det blir løyvd eit visst beløp til ekstern planleggingshjelp. Prosjekterings- og byggenemnda er ikkje omtalt som eige politisk organ i delegasjonsreglementet og det er heller ikkje omtale av nemnda under punktet om Formannskapet i delegasjonsreglementet.

Kommunen har ikkje definert kva status nemnda har, om den er eit folkevald organ eller ein komité som er heimla i kommunelova § 39 nr. 1. I merknader til kommunelova § 29 er det lagt til grunn at samlingar der folkevalde utgjør hovudtyngda av deltakarane og administrasjonen er til stades i tenesteleg samanheng, er folkevalde organ. Nemnda er ikkje omtalt på kommunens nettsider under politiske utval, og vi har ikkje sett at nemnda følgjer ikkje reglane for sakshandsaming i folkevalde organ, jf. kommunelova kapittel 6, til dømes krav om kunngjering av møte, opne møte og protokoll.

I sak 62/10 om evaluering av den politiske organiseringa vedtok kommunestyret retningsliner for nemnda si samansetning og arbeid.⁵ Nemnda er omtalt som eit politisk utval med to politikarar valt av kommunestyret og ein politikar valt av formannskapet. I tillegg skal rådmannen utnemne ein brukarrepresentant og representantar frå administrasjonen. Desse har møte- og talerett. I saka er det sagt følgjande om saksgang:

Fornuftig saksgang kan vere at rådmannen fremmar ei sak til nemnda, som så fremmar saka vidare til formannskapet/kommunestyret. Mandatet til nemnda må vere tydeleg, og omfatte budsjett og ramme for prosjektet. Går prosjektet utover ramma, må det fremmast sak til politisk handsaming.

Den politiske representasjonen i nemnda blei endra i 2015, i samband med evaluering av den politiske organiseringa i sak 23/15. Kommunestyret fatta følgjande vedtak om nemnda:

Bygge- og prosjekteringsnemnda vert lagt ned slik den er i dag, men vert oppretthalden som politisk utval lagt til formannskapet.

I vurderingsdelen i saksframlegget står det:

Tanken bak dette er at det er ei føremon at formannskapet i større grad er up to date i utbyggingsprosjekt.

I økonomireglementet står det følgjande om prosjekterings- og byggenemnda:

Alle investeringsprosjekt skal godkjennast av kommunestyret. I vedtaket går det fram om prosjekterings- og byggenemnda eller rådmann er delegert oppfølginga av prosjektet. Står ikkje dette omhandla i vedtaket vert dette oppfatta som at rådmannen er delegert dette ansvaret.

Saksframstillingsmal

Kommunen har ein saksframstillingsmal med tre punkt: fakta i saka, ein vurderingsdel og rådmannen si tilråding. Det er ikkje laga retningsliner eller andre føringar som spesifiserer nærmare innhald i dei tre punkta. Dei vi intervjuar opplyste at den delen som handlar om fakta, skal omfatte alle fakta i saka, og at det er viktig å få belyst saka frå ulike sider. Faktadelen skal også omhandle eventuelle økonomiske konsekvensar. Fleire kommenterte at det ikkje er nokon felles form for saksframlegga og at det er personavhengig korleis dei blir i form og omfang. Det blei og kommentert at rådmannen er oppteken av å få fram alle aktuelle fakta i ei sak, slik at politikarane får best mogleg grunnlag for å fatte vedtak.

⁵ Her og i sak frå 2015 er nemnda omtalt som Bygge- og prosjekteringsnemnda, medan namnet Prosjekterings- og byggenemnda er nytta i dei sakene vi har sett på. Det er dette namnet vi brukar.

Sakshandsamarane vi har intervjuet, viser til at dei sender saka til rådmannen for godkjenning, og at dei alltid kan drøfte sakene med rådmann og/eller med kommunalsjefane. Den enkelte må sjølv ta initiativ for å drøfte saka.

Andre tiltak

Kommunen har ikkje noko fast system for opplæring av nye einingsleiarar eller sakshandsmarar generelt og har heller ikkje systematiske tiltak for opplæring i å skrive saksframlegg.

Av dei sju vi intervjuet, er det fire som meiner dei kunne hatt opplæring i det å skrive saksframlegg, slik at dei har ei felles forståing av korleis sakene skal skrivast. Det blei kommentert ønske om retningslinjer/føringar for korleis saksframlegg i Nissedal skal vere.

Vi har fått opplyst i intervjuet at det er vanleg at ein spør økonomi i saker med økonomiske konsekvensar. Dei vi har intervjuet opplyser at dei får god hjelp om dei spør. Det er den som skriv saka som er ansvarleg for å gjere dette, og det er ikkje noko ein må gjere. Vi har fått opplyst at det kan vere tidspress for å få saka ferdig, noko som gjer at ein ikkje alltid involverer økonomi.

Kommunalsjef økonomi meiner at dei på økonomi i større grad kunne blitt involvert i utarbeiding av saksframlegg. Når dei blir involvert, kan ein betre sikre dei økonomiske sidene av saka og at vedtaka er tydelige, til dømes at det går tydeleg fram om beløp i vedtak er med eller utan meirverdiavgift.

Vi har fått opplyst av hovudtillitsvald for Utdanningsforbundet at prinsippet om medråderett er løyst på fleire plan i kommunen. Små saker/saker som gjeld den enkelte arbeidsplass, løysast som regel med møte mellom plasstillitsvald og rektor/styrtar. Større saker/saker som ikkje blir løyst på dette nivået, som utbygging av småskulen ved Tveit, løysast på møte mellom einingsleiar/evt rådmann og hovudtillitsvald.

2.1.1 Revisor si vurdering av kommunen sine tiltak

Kommunen har nokre tiltak for å sikre forsvarleg utgreiing av saker.

I delegasjonsreglementet er einingsleiarar gitt i oppgåve å vere sakshandsamar, samt at rådmannen har høve til å delegere dette også til andre. Det er fastsett at det er

rådmannen som innstiller på vedtak. Slik sett er det fastsett rammer for kven som kan vere sakshandsamar og kven som kan innstille.

Kravet i økonomireglementet om at konsekvensar for driftsbudsjettet skal bli omtalt i investeringsaker, er eit viktig tiltak for å sikre at alle økonomiske konsekvensar av ei investering blir omtalt. Dette tiltaket ville vore sterkare dersom saksutgreiingsmalen, ei sjekkliste eller liknande var med på å sikre at det vart omtalt i praksis.

Ordninga med prosjekterings- og byggenemnda er ein del av sakshandsamingsprosessen i investeringsaker. Det er uklart kva status nemnda har, og kva reglar som gjeld for sakshandsaminga i nemnda. Nemnda sitt mandat er å sikre vidare utgreiing av prosjekt, men vi meiner at det er uklart korleis arbeidsdeling og ansvarsforhold er mellom administrasjon og politikarar i nemnda. Det er usikkert kva for føringar nemnda kan legge på rådmannen sitt ansvar for utgreiing, kor fritt rådmannen står i sin saksutgreiing og om det er nemnda som er ansvarleg for saksframlegget til kommunestyret eller om det er rådmannen. Det burde også vore tydeleg kva som er føremålet med den administrative representasjonen i utvalet.

Saksframstillingsmalen sikrar at dei faktiske forholda blir skildra, men ikkje at andre viktige forhold blir omtalt, til dømes rettsleg handlingsrom og økonomiske konsekvensar. Saksframstillingsmalen er så lite detaljert, at den i seg sjølv i liten grad hjelper til å sikre at saker blir forsvarleg utgreidde. Vi omtalar korleis malen blir brukt i praksis i pkt. 2.2. Saman med ei sjekkliste eller liknande kunne ein generell mal fungere betre til å sikre dekkande utgreiingar.

Kommunen har ikkje tiltak for opplæring i det å skrive saker. Sjølv om tilsette opplever det som enkelt å spørje om hjelp og at ein får hjelp om ein spør, bør kommunen etter vår vurdering ha systematiske tiltak for å sikre god kompetanse i saksutgreiing. Dette kan til dømes vere systematisk internopplæring eller litt meir omfattande retningsliner for saksframlegg, som kan gi ei felles forståing av arbeidet med saksutgreiingar.

Rådmannen si kvalitetssikring og at økonomi kan bidra med å sikre at økonomiske konsekvensar blir skildra, kan bidra til å sikre forsvarleg utgreiing av saker. At det er opp til sakshandsamar å nytte denne ordninga, svekkar tiltaket.

2.2 Oppfølging av kommunen sine tiltak for forsvarleg saksutgreiing

Revisjonskriterium:

- Tiltaka skal følgast.

Dei tiltaka som vi skal vurdere oppfølging av, er delegasjonsreglementa, økonomireglementet, saksframstillingsmalen, ordninga med bistand frå rådmann og kommunalsjef, samt bruk av prosjekterings- og byggenemnda i investeringsprosjekt.

Vi har sett på fem saker som gjeld tiltak i drift:

- KST⁶ sak 6/17 sak om Nissedal brannvesen – behov for påkostningar og nytt utstyr.
- KST sak 14/17 om å tilpasse driftsnivå til budsjettramme – omsorg,
- KST sak 23/17 om utreiing av ulike modellar for gratis skulemat,
- KST sak 24/17 om auka bemanning i Felle barnehage og
- KST sak 72/17 utvida kulturskuletilbod – kunstfag,

Alle er vedtak i kommunestyret i 2017 og dei gjeld fem einingar: kultur, skule, barnehage, omsorg og teknisk drift.

Vi har sett på fire investeringsprosjekt:

- utbygging av småskulen ved Tveit (fem vedtak),
- flyktningbustader,
- omsorgsbustader og
- utbygging av Kyrkjebygda oppvekstsenter.

Dei to første og siste prosjekt har endeleg vedtak om bygging. I dei to første prosjekta er det til saman sju vedtak i kommunestyret, der eit vedtak, Rapport 1. tertial 2017, gjeld begge prosjekta. Flyktningbustadene er handsama i tre vedtak i kommunestyret . Eit vedtak var bustadplan 2016, KST sak 43/16. Her fekk prosjekterings- og byggesaksnemnda sitt mandat, som også omfatta omsorgsbustader. Det andre er budsjettvedtaket for budsjett 2017, der ramma for flyktningbustadene blei vedteken, og det tredje er tertialrapporteringa.

For omsorgsbustader har vi sett på saksutgreiinga av kommunestyrevedtaka der nemnda fekk sitt mandat KST sak 43/16, og prosjekterings- og byggesaksnemnda sitt arbeid med desse prosjekta. Endeleg vedtak om utbygging var ikkje fatta i 2017.

For oppvekstsenteret har vi sett på KST sak 69/17 der nemnda fekk sitt mandat og sak 3/18 som er vedtak om bygging. Vi har her med eit saksframlegg frå 2018. Dette saksframlegget er nytt, og vi har difor ikkje innhenta informasjon utover det som står i

⁶ KST står for Kommunestyret

sjølve saksframlegget. Vi har mellom anna ikkje sett på utgifter i dette investeringsprosjektet.

Vi har også sett på tertialrapporteringar og budsjettsaker knytt til dei ulike sakene.⁷

Val av sakene er nærmare omtalt i vedlegg 2.

Reglement for delegasjon

Delegasjonsreglementa legg føringar for kven som skal utarbeide saksframlegg til politisk nivå, og at tilrådingane skal bli gjort i rådmannens namn. Desse føringane er følgde i dei fem vedtaka som gjeld drift: dei er alle utarbeida av einingsleiar.

Kommunestyresakene 44/15, 3/16, 26/16, som gjeld småskulen på Tveit er utarbeida av einingsleiar skule. Kommunestyresak 83/16 der prosjekterings- og byggenemnda innstiller til kommunestyret om bygging av Tveit skule er utarbeida av rådmannen. Rådmannen opplyser at det er den som er sekretær for nemnda som utarbeider saksframlegg i saker som skal handsamast av nemnda. Normalt er dette einingsleiar for teknisk, eller den einingsleiar peiker ut til å vere administrasjonen sin representant i nemnda. Denne praksisen er ikkje nedfelt skriftleg.

Saksframlegga til vedtaka som gjeld flyktningbustader og omsorgsbustader er utarbeida av kommunalsjef Økonomi. Saksframlegget til kommunestyresak 69/17 der nemnda fekk mandat til å greie ut utbygging av kyrkjebygda oppvekstsenter er utarbeida av rådmannen, medan kommunestyresak 3/18 er utarbeide av einingsleiar skule.

Økonomireglementet

Sak om tilleggsøyving til drift skal normalt leggst fram i samband med tertialrapporteringa jf. økonomireglementet. I tre av dei fem driftssakene som vi har sett på har administrasjonen foreslått tilleggsøyve utanom tertialrapportering, og at ein innarbeider utgiftene i budsjettet seinare i samband med budsjett eller tertialrapportering.

Ifølge økonomireglementet skal utgifter til prosjektering gå fram av kommunestyret sitt vedtak. Prosjekterings- og byggenemnda fekk kr 100 000 til ekstern

⁷ Vi omtalar rapporteringa som administrasjonen har til formannskap og kommunestyret som tertialrapportering. I kommunen er dette ofte omtala som tertialkontroll.

planleggingshjelp i arbeidet med småskulen ved Tveit. Nemnda fekk kr 100 000 til arbeidet med flyktning- og omsorgsbustader, og det blei i tillegg gitt kr 50 000 ekstra for å leige inn ein landskapsarkitekt til arbeidet med omsorgsbustader. Nemnda fekk også kr 100 000 til arkitekt/konsulentbistand for utgreiingsarbeidet med Kyrkjebygda oppvekstsenter. Utover det som er løvd til nemnda sitt arbeid er det ikkje vist til utgifter til prosjektering.

Administrasjonen har opplyst at kommunen fram til juni 2017 har hatt prosjekterings- og byggherrekostnader på kr 460 00 for småskulen ved Tveit. Vi har fått opplyst frå teknisk at løyvinga til nemnda ikkje skal dekke alt av utgifter til prosjektering. På spørsmål om kva det skal dekke har vi fått litt ulik informasjon. Vi har fått opplyst at det skal dekke utgifter knytt til å starte opp arbeidet med prosjektering og at det skal dekke utgifter til arbeidet med å få utarbeida innstilling til kommunestyret for investeringa. Det har ikkje vore utgifter til prosjektering for flyktningbustadene, og arbeid med omsorgsbustader ikkje avslutta. Utgifter til prosjektering av oppvekstsenteret er ikkje omtalt i kommunestyresak 3/18, og beløpet som blei løyvd i sak 69/17 kjem ikkje fram i skjema 2B i årsbudsjett 2018.⁸

Vedtak om bygging av småskulen ved Tveit og oppvekstsenteret i Kyrkjebygda blei fremma som enkeltsak i starten av budsjettåret. Sak om flyktningbustader blei innarbeida ved rullering av økonomiplan.

Kommunestyret skal vedta brutto ramme for investeringsprosjekt, ramma er altså med meirverdiavgift. For småskulen ved Tveit er det ikkje spesifisert om vedtekne rammer/beløp er med eller utan meirverdiavgift. Beløpet som blei løyva til arbeid med forprosjektering i nemnda er av administrasjonen tolka til å vere utan meirverdiavgift, medan ramma for heile byggeprosjektet er tolka til å være med meirverdiavgift. Ramma til flyktningbustadene er vedteken med meirverdiavgift, men når det gjeld beløpet som er løyvd til arbeidet nemnda skulle gjere for flyktning- og omsorgsbustader er det ikkje spesifisert i budsjettet og vi ser derfor ikkje om det er lagt til grunn med eller utan meirverdiavgift. Ramma som er gitt for oppvekstsenteret i kommunestyresak 3/18 er med meirverdiavgift.

I økonomireglementet står det at utgiftsramma skal vere basert på eit realistisk utgiftsoverslag med konsekvensar for driftsbudsjettet. Utgiftsramma for småskulen ved Tveit var basert på ei kostnadsskisse utarbeida av eit eksternt selskap. Dei la teikningar frå arkitekt som var vedteke av prosjekterings- og byggenemnda til grunn

⁸ Vi har ikkje undersøkt regnskapsførte utgifter for oppvekstsenteret i Kyrkjebygda.

for berekninga. Ramma som blei tilrådd frå rådmannen var identisk med kostnadsskissa, medan nemnda vedtok å tilrå litt høgare kostnadsramme. I kostnadsskissa var ikkje utgifter til inventar med. Det var heller ikkje med utgifter til leikeapparat, og det var ikkje tatt høgde for at kommunen kunne få uføresette utgifter. I samband med tertialrapporteringa i juni blei det bedt om tilleggslyve til leikeapparat og inventar, samt høgare utgifter til sjølve bygginga enn det som var budsjettet.

Bygging av flyktningbustader vart vedtatt i samband med budsjettet for 2017, handsama av kommunestyret i desember 2016. Det var opplyst i budsjettsaka at tilrådd ramme ikkje bygger på nøye kalkulasjonar eller anbod, og at ein må ta omsyn til eventuelle avvik i tertialrapportering. Kommunestyret vedtok ei ramme på kr 10 millionar inkludert meirverdiavgift. Kontrakt for bustadene med ramme på ca. kr 11,4 millionar inkludert meirverdiavgift blei signert 06.04.17. I samband med tertialrapportering til formannskapet og kommunestyret i juni 2017 vedtok kommunestyret tilleggslyving på kr 2,3 millionar, grunna høgare anbodskostnad og tomtekjøp.

I sak 3/18 om oppvekstsenteret er det opplyst at kostnadsramma ikkje er basert på anbod. Det er tatt høgde for utgifter til inventar og solskjerming. Vedteken ramme er litt lågare enn rådmannens innstilling til nemnda, dette fordi nemnda sin innstilling er på et tilbygg på 195 m² medan rådmannen innstilte på eit tilbygg på 220m². Saksframlegget kom kort tid før rapporten blei ferdigstilt og vi har ikkje undersøkt grunnlaget for denne endringa.

Konsekvensar for driftsbudsjettet, som framtidige forvaltnings, drifts og vedlikehaldsutgifter, er omtalt i sak om oppvekstsenteret i Kyrkjebygda, men ikkje for småskulen ved Tveit og flyktningbustadene. Vi har fått informasjon om at administrasjonen ved nybygg/tilbygg legg inn auka driftskostnader i driftsbudsjettet som utgifter til reinhald og oppvarming, men at det ikkje er spesifisert i budsjettsaka. Dette skal vere gjort for skulen og ein skal også ha tatt høgde for kommunale avgifter til og inntekter frå husleige frå bustadene. Det er ikkje sett av noko til eventuelt oppussing ved skifte av leigetakarar. Kommunen opplyser at dei i liten grad har andre forvaltnings- og driftskostnader til flyktningbustadene. Som nemnt tidlegare er det ikkje fatta endeleg vedtak om bygging av omsorgsbustader.

Prosjekterings- og byggenemnda

Arbeidet i nemnda er både ein del av saksførebuinga i investeringssaker, men er også ei oppfølging av kommunestyrets vedtak der nemnda får sitt mandat.

Nemnda hadde fem møter i 2016. Utbygging av småskulen ved Tveit og bygging av omsorgsbustader var tema i alle fem møta. På eit møte blei også flyktningbustadene handsama. I tillegg til formannskapet har rådmannen, prosjektleiar frå teknisk, einingsleiarane for skule, kultur og omsorg, rektor og tillitsvalt ved småskulen ved Tveit og representant frå eldrerådet vore med i alle eller nokre møte.

Av referat frå møta i nemnda om småskulen ved Tveit ser vi at dei tema som har vore handsama er storleik på utbyggingsareal, uteareal, avgrensing av prosjekt – som å avklara at ein ikkje tar med lokale for vaksenopplæringa i saka, plassering av nybygget og dialog med arkitekt og brukarar for å på plass endelege teikningar. Nemnda har bedt om at saka til kommunestyret skal omtale nye forvaltnings-, drifts- og vedlikehaldskostnader. I si tilråding til kommunestyret har nemnda lagt til grunn at innreiing i nybygget skal leggest inn i rammebehovet.

Nemnda handsama sak om flyktningbustadene i møte 23.06.16. Av referatet frå møtet går det fram at prosjektet burde ut på totalentreprise, at ein bustad skal byggast i Tveitsund (Treungen) og ein i Nedre Framnes (Kyrkjebygda). Vidare går det fram at det skal vere vedtak på ramme i kommunestyret i november/desember, som dannar grunnlag for søknad til Husbanken. Vi har fått opplyst i intervju at administrasjonen har gitt informasjon om at bygging i Kyrkjebygda er meir kostbart enn tilrådd ramme frå nemnda.⁹

Nemnda drøfta plassering av omsorgsbustadene og fekk skisse på plassering frå arkitekt. Nemnda vedtok 08.11.16 å innstille på å auke ramma til konsulentbistand med kr 50 000 for å lage ein moglegheitsstudie av området ved Nissedal omsorgssenter både for noverande og framtidige behov. Det er sett av kr 8 millionar inkludert meirverdiavgift til omsorgsbustader i budsjett for 2017. Det er ikkje spesifisert utgifter til prosjektering. I 2017 blei berre kr 5 000 nytta til arbeid med planlegging av omsorgsbustadene. Det resterande er overført til 2018.

Nemnda har hatt eit møte i november 2017 og to møte i februar 2018 om utbygging av Kyrkjebygda oppvekstsenter. Vi har sett referat frå første møte, men referat frå dei to siste var ikkje ferdig utarbeida når vi avslutta arbeidet med rapporten. I første møte fekk nemnda eit skisseforslag, og drøfta planløyising. Skule og barnehage orienterte om framtidige plassbehov. Arkitekten skulle utarbeide kostnadsoverslag som formannskapet skulle handsame på møte i desember 2017. Formannskapet har ikkje fått kostnadsoverslaget til handsaming, men det har kommunestyret i sak 3/18.

⁹ Dette er opplyst i kommunestyresak 77/16 om busetting av flyktningar.

Saksframstillingsmalen

Saksframstillingsmalen er nytta i dei kommunestyresakene vi har sett på, men sakene er ulike i form og kva for informasjon som er med. Vi vil her sjå nærmare på innhaldet i saksframlegga ut frå kriteriene som var satt til saksutgreiinga i punkt 2.1.

Saksutgreiinga bør, når det er naudsynt, skildre:

- dei faktiske forholda,
- kva behov som ligg føre,
- kva rettsleg handlingsrom kommunen har,
- økonomiske konsekvensar,
- alternative løysingar,
- verknader for likestilling, miljø og barn og
- føresetnader for god gjennomføring av vedtaket

Vi vil her sjå først på dei fem vedtaka om tiltak som gjeld drift, deretter vedtaka som gjeld investeringsprosjekt.

Drift

I alle dei fem saksframlegga får ein fram dei faktiske forholda. Det er også omtale av kva for behov som ligg føre, med unntak av i saka som gjeld kulturskuletilbod.

Saksframstillingsmalen har ikkje noko fast punkt om omtale av kva for rettsleg handlingsrom kommunen har. Dette er omtalt i sak om bemanning i barnehagen og i sak om gratis skulemat. I saka om tilpassa driftsnivå er det vist til krav om drøfting av deltid og i sak om brannvesen er det vist til opplæringskrav, men det er ikkje omtale av andre krav. Det er ikkje omtalt om det er regelverk som legg føringar for kommunen i sak om utvida kulturskuletilbod.

Alle saksframlegga har med omtale av økonomiske konsekvensar eller omtale av årsverk. Vi har ikkje undersøkt kvaliteten på tala, men sakshandsamarane opplyser at dei anten sjølv har sjekka ut priser eller har nytta erfaringstal. I desse sakene meinte alle sakshandsamarane at dei hadde god kjennskap til talgrunnlaget i sakene.

Vi har fått opplyst at det ikkje er sett krav om å spesifisere alternative løysingar eller grunnlag for alternative vedtak. I saksframlegget om gratis skulemat, var oppdraget å greie ut ulike modellar for skulemat. Her var det dermed grunnlag for å vurdere alternative løysingar. Det var også til dels tilfelle i saka om brannvesenet, der det var gitt kostnadsanslag for alt utstyr og til opplæring, der kommunestyret blei tilrådd å

starte med nokre av desse. I dei andre sakene er det ikkje utarbeida grunnlag for alternative løysingar.

Ingen av saksutgreiingane har med vurderer verknader for likestilling, miljø og barn. Det er heller ikkje sagt noko om føresetnader for god gjennomføring av vedtaket.

Investering

Det er gjort greie for faktiske forhold i alle sakene. I saka om Kyrkjebygda oppvekstsenter er det ikkje med framskriving av tal på barn i barnehage og skule, men dette er med i saksframlegg som nemnda og kommunestyret handsama i februar 2018.

I saksframlegga som gjeld småskulen ved Tveit er det vist til reglane om elevane sitt fysiske miljø og arealbehov. I sak om flyktningbustader og omsorgsbustader er ikkje krava som er satt til kommunen om å skaffe bustad omtalt. Det er vist til at det er mogleg til å få støtte frå Husbanken. Relevante rettsreglar er omtala i sak 3/18 om oppvekstsenteret i Kyrkjebygda, men ikkje i sak 69/17.

Omtale av økonomiske konsekvensar i saksframlegga er omtalt tidlegare i rapporten under del om økonomireglement.

I saka om småskule ved Tveit blei alternative løysingar til utbygging av skule utgreidd etter at kommunestyret vedtok å utsette saka til det var gjort greie for alternativ til utbygging. I sak om bustadplan er det vist til at ein må bygge nytt eller leige bustad for å busette flyktningar og at det har vore problematisk å få gode løysingar for familiar på leigemarknaden i Treungen. Det er ikkje vist til alternativ til å utbygging av omsorgsbustader, men det er vist til at det over tid er meldt frå om behov for fleire omsorgsbustader. Det er også vist til at tilskot frå Husbanken og leigeinntekter gjer at bygging av omsorgsbustader vil gå i balanse eller gje eit lite overskot. Det har ikkje vore drøfta alternative løysingar for oppvekstsenteret.

I saksutgreiingane er det ikkje tatt med omtale av føringar knytt til miljøstandard på bygg, eller spesifisert andre verknader for likestilling, miljø og barn. Det er heller ikkje sagt noko om kva som kan hindre eller fremme god gjennomføring av vedtaka.

Andre tiltak

Sakshandsamarane opplyser at dei vanlegvis drøftar saker med rådmannen, men at dei ikkje gjer det i saker som er kurante. Dei spør også kommunalsjef økonomi, dersom det er naudsynt. Vi har fått opplyst at i saker med knappe fristar, blir det mindre

involvering av rådmann og kommunalsjef. Rådmannen har vore involvert i alle sakene som gjeld drift, medan Økonomi var noko involvert i to av driftssakene. Fleire sakshandsamarar viser til at sakene vi har plukka ut var kurante, og at dei er usikre på kor involvert rådmann og Økonomi har vore.

Rådmann eller kommunalsjef har vore sakshandsamar fleire av saksutgreiingane som gjeld omsorgsbustader, flyktningbustader og småskulen ved Tveit. Økonomi var litt involvert i sak om oppvekstsenteret, men ikkje i utforming av forslag til vedtak.

Saksframlegget til sak 3/16 om utbygging av småskulen ved Tveit blei sendt hovudtillitsvalt til uttale før den blei sendt til politisk handsaming. Dei tillitsvalde fekk berre ein dag på å uttale seg, noko dei meinte var alt for kort tid. Dei valde å gi uttale trass i den korte fristen, fordi saka var viktig for dei tilsette og fordi det var viktig å sikre framdrift i saka. Det går ikkje fram av saksframlegget at tillitsvalt har hatt saka til uttale. I saka står det at einingsleiar skule i samarbeid med eining for teknisk drift har gått grundig gjennom dagens funksjonsplan, som danna grunnlag for prisberekning av eit eventuelt påbygg til småskulen.

2.2.1 Revisors vurdering av oppfølginga av kommunen sine tiltak

Sakshandsamar for sakene vi har sett på er i tråd med delegasjonsreglementet.

Kommunen har ikkje følgd retningslinene i økonomireglementet godt nok. Av dei tre investeringsprosjekta vi har sett på, er to fremma som enkeltsaker: småskulen ved Tveit og oppvekstsenteret. Økonomireglementet legg opp til at enkeltsaker berre unntaksvis skal fremmast utanom budsjettsaka. I desse to sakene er det med ein meir omfattande omtale av prosjekta enn i saka om flyktningbustader. Politikarane hadde dermed betre grunnlag for å vurdere budsjettamma i desse to prosjekta.

Framtidige forvaltnings-, drifts- og vedlikehaldskostnader er ikkje med slik dei skal etter økonomireglementet i alle saker. I siste sak om oppvekstsenteret er dei tatt med. Det har ikkje vore spesifisert godt nok i alle sakene om dei beløp og rammer som er løyvd i investeringsprosjekta har vore med eller utan meirverdavgift. Det at administrasjonen har tolka minimum eit beløp til å vere vedteken utan meirverdiavgift og andre med syner at praksis ikkje har vore einsarta. Det at vedtak ikkje er tydeleg på om meirverdiavgifta er med eller ikkje, skaper risiko for misforståing om kostnadsramma.

Punktet i delegasjonsreglementet om at utgifter til prosjektering skal framgå av vedtaket er ikkje følgd opp. Det er spesifisert utgifter som er løyvd til arbeidet nemnda

skal stå for, men vi har fått informasjon om at utgifter til prosjektering omfattar meir og har sett at utgiftene til prosjektering av småskulen ved Tveit var høgere enn beløpet nemnda fekk.

I økonomireglementet er det lagt til grunn at vedteken ramme i investeringsprosjekt skal vere basert på eit realistisk utgiftsoverslag. For småskulen ved Tveit har administrasjonen gjennom kostnadsskissa følgd opp kravet for å sikre ei realistisk ramme for sjølve bygget. Men administrasjonen har ikkje tatt høgde for alle utgifter som burde vore kjent. Det er til dømes ikkje satt av ekstra til prosjektering, utover det som blei løyvd til nemnda. Vi har fått opplyst at løyvinga til nemnda ikkje var tenkt å dekke alle utgiftene til prosjektering. Dessutan er det ikkje tatt høgde for utgifter til inventar og til leikeapparat eller uføresette utgifter, noko som etter vår vurdering burde vore med i eit realistisk utgiftsoverslag. Når det gjeld flyktningbustadene har administrasjonen opplyst om at utgiftsoverslaget er usikkert. Då ville det etter vår vurdering vere naturleg å fremma ny sak med eit meir nøyaktig utgiftsoverslag så snart som mogleg. Det er positivt at det i sak om oppvekstsenter er tatt med utgiftsposter som inventar som blei utelatt i sak om småskulen ved Tveit.

Det er også positivt at administrasjonen i saksframlegget for oppvekstsenteret har vist til at ramma ikkje bygger på eit konkret anbod. Det er viktig at administrasjonen er tydelege på at det vil vere usikkerheit knytt til vedtak om ramme før anbod har kome inn.

Vi har sett at nokre saker har utgreiing av relevante tema, men også at ein del saker manglar omtale av sentrale forhold. Saksframstillingsmalen er nytta, og men som omtalt tidlegare vil den i liten grad bidra til å sikre at saka er forsvarleg utgreidd.

I sakene vi har sett på har rådmann vore involvert, men det er fleire saker der Økonomi ikkje har vore involvert i saksutgreiing eller utforming av forslag til vedtak. Tiltaket med at ein kan rådføre seg med rådmann eller Økonomi verkar dermed ikkje heilt i praksis. Dersom Økonomi hadde vore involvert som fast rutine meiner vi at administrasjonen i større grad kunne sikra at det var tydeleg om utgiftsramme i innstilling til vedtak var med eller utan meirverdiavgift.

Tillitsvalt blei involvert seint i arbeidet med å utgreie behovet for utbygging av skulen. Dette er eit arbeid der det er naturleg og i tråd med avtaleverket å involvere tilsette/tillitsvalt. Eit av formåla med kravet om medverknad i arbeidsmiljølov og avtaleverk er å sikre betre informasjon som grunnlag for avgjerdene.

3 Oppfølging av vedtak

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at politiske vedtak blir sett i verk?

I kva grad har politiske vedtak i sak om ny småskule ved Tveit blitt sett i verk?

- Rådmanen skal sikre at politiske vedtak blir sett i verk, og bør etablere rutinar/system for å sikre dette.

3.1 Reglement og rutinar i kommunen knytt til oppfølging av vedtak

I kommunen sitt reglement for delegasjon av avgjerdsmynde frå kommunestyret til rådmannen, er det vist til at rådmannen har ansvar for å følgje opp politiske vedtak og etablere gode rutinar for rapportering av gjennomføring av desse vedtaka.

Einingsleiarane er som nemnt tidlegare delegert ansvar for sakshandsaming for sine respektive fagområde, og rådmannen skal avgjere kven som handsamar saker som gjeld fleire einingar. Det er ikkje presisert om sakshandsaming også gjeld oppfølging av vedtak, men dei vi har intervjuet opplyser at dei har ansvar for å følgje opp politiske vedtak på eige område. Nokre av dei vi har intervjuet opplyser at rådmannen skal tildele ansvar for oppfølging av vedtak som gjeld fleire einingar, medan andre er meir usikre på korleis dei sikrar oppfølging av slike vedtak.

Kommunen nyttar sakshandsamingssystemet Ephorte, men systemet blir ikkje nytta til å fordele politiske vedtak og sikre oppfølging av desse.

Det administrative delegeringsreglementet legg til grunn at utøving av mynde skal rapporterast etter dei til ei kvar tid gjeldande rutinar for dette. Nissedal har rapportering kvart tertial. Det blir lagt fram budsjettreportar både i høve til drifts- og investeringsbudsjettet. Det skal også rapporterast i høve til mål og premisser som er vedtekne i handlingsprogrammet. Vesentlege avvik skal kommenterast særskilt, med omtale av kva tiltak som blir sett i verk for at måla skal verte nådd. Dette skal normalt gjerast i tertialrapportering. Vi har fått opplyst at kommunen i praksis ikkje har noko rapportering utanom tertialrapportering. I tillegg til tertialrapporteringa skal alle som er gjeve mynde vurdere om det er grunn til særskild rapportering til sin overordna. Slik rapportering skal vere skriftleg. I praksis har det ikkje vore slik skriftleg rapportering.

Rådmannen har faste møte med einingsleiarane kvar 14. dag. Enkelte einingsleiarar trakk fram desse møta som eit forum der ein rapporterer på oppfølging av politiske vedtak. Rådmannen opplyste at dei går gjennom kommunens planstrategi og handlingsprogram i desse møta rundt 4 gonger i året. Då sjekkar dei ut oppfølging av dei vedtaka som ligg i strategi og handlingsprogrammet.

Økonomireglementet har føringar for oppfølging av vedtak i investeringsprosjekt. Det skal vere klart kven i administrasjonen som har ansvar for økonomisk oppfølging av prosjektet, før det vert sett i gang. Alle investeringsprosjekt skal ha ein ansvarleg for oppfølging både i høve til økonomi og i høve til gjennomføring av prosjektet. Dersom eit investeringsprosjekt treng tilleggsøyving, skal det snarast mogleg leggast fram sak for kommunestyret med forslag til finansiering. Administrasjonen opplyser at «snarast mogleg» i praksis er neste tertialrapportering.

Kommunen har ikkje rutine eller system for å rapportere på vedtak som kjem utanom handlingsprogrammet. Ein av dei vi intervjuar meinte at dei omtalte slike vedtak i tertialrapporten i kommentarfeltet, medan fleire opplyste at det ikkje blir rapportert på slike vedtak.

3.1.1 Revisors vurdering

Ansaret for å følgje opp politiske vedtak er definert gjennom delegasjonsreglement. Einingsleiarane er merksame på ansaret for å følgje opp vedtak på eige område. For vedtak som gjeld fleire einingar/tenesteområder er det rådmannen som er ansvarleg og eventuelt peikar ut kven som skal følgje opp vedtak i kvart tilfelle.

Kommunen har eit system for å rapportere på vedtak om budsjett og mål og tiltak i handlingsprogram, samt tiltak i planstrategien. Kommunen har ikkje eit system for å sikre rapportering på vedtak som kjem utanom handlingsprogrammet.

At ein skal rapportere om investeringsprosjekt som treng tilleggsøyving snarast mogleg, er eit tiltak for å sikre at politiske vedtak blir sett i verk slik kommunestyret vil. Men praksisen med å vente med rapportering til tertialrapporteringa kan bidra til at rapporteringa kjem for seint, og at vedtaka ikkje blir sett i verk slik kommunestyret vil.

Kommunen kunne nytta sakshandsamingssystemet eller anna saksoversikt for å sikre oppfølging av alle politiske vedtak.

3.2 Iverksetting av politiske vedtak - ny småskule ved Tveit skule

Tabellen nedanfor viser kommunestyrevedtaka som gjeld ny småskule ved Tveit og korleis vedtaka er følgde opp. Teksten i tilråding og vedtak er noko forkorta.

Tilråding og vedtak	Oppfølging
<p>Sak 44/15 (18.06.15)</p> <p>Rådmannens tilråding – Nemnda får i mandat å gå vidare med utgreiing av sak om utbygging og kan nytte inntil kr 50 000 i ekstern planleggingshjelp.</p> <p>Vedtak om å greie ut andre alternativ enn utbygging av småskulen.</p>	<p>Det blei nedsett eit arbeidsutval ved skulen. Arbeidsutvalet la fram utgreiing 16.09.15. Utgreiinga er grunnlag for rådmannen sine vurderingar og tilråding i sak 3/16. Årsaka til at det tok tid før resultat frå utgreiinga blei presentert for kommunestyret i sak 3/16 er at eining for skule fekk ny einingsleiar i august 2015.</p> <p>I saksframlegget i sak 3/16 har administrasjonen gjort greie for dei alternativa som kommunestyret bad om, samt eit femte alternativ, som er utbygging av småskulen.</p>
<p>Sak 3/16 (28.01.16)</p> <p>Rådmannens tilråding – Småskulen byggjast ut med om lag 100 m². Nemnda får mandat til å gå vidare med utgreiing av sak om utbygging og kan nytte inntil kr 100 000 i ekstern planleggingshjelp.</p> <p>Vedtak om å utsette saka og at den skal handsamast av ADMU før formannskap og kommunestyre fattar vedtak</p>	<p>ADMU handsama saka i møte 18.02.16 og gikk for utbygging av småskulen. Det blei også vedtatt at det skulle utarbeidast eit framlegg med mellombels løysing på plassmangelen ved skulen. Dette blei gjort i sak 26/16.</p>
<p>Sak 26/16 (28.04.16)</p> <p>Rådmannens tilråding – Småskulen byggjast ut. Nemnda får mandat til å gå vidare med utgreiing av sak om utbygging og kan nytte inntil kr 100 000 i ekstern planleggingshjelp.</p> <p>Vedtak om utbygging og nedsetting av prosjekterings- og byggenemnda som fekk ei ramme på inntil kr 100 000,- til</p>	<p>Det blei sett av kr 125 000,- i budsjett til ekstern planleggingshjelp.</p> <p>Nemnda hadde fem møter i perioden juni – november 2016 og kom med forslag som blei fremma for kommunestyret i sak 83/16.</p> <p>I nemnda satt formannskapet, samt einingsleiar skule, rektor og ein plasstillitsvalt frå Tveit skule for</p>

Tilråding og vedtak	Oppfølging
<p>ekstern planleggingshjelp i arbeidet med å greie ut sak om utbygging av småskulen.</p>	<p>prosjektet som gjaldt skulen. Nemnda handsama tre prosjekt i desse møta, flyktningbustader og omsorgsbustader i tillegg til skulen.</p> <p>Nemnda presiserte i siste møte at saka til kommunestyret skulle beskrive FDV-kostnader.</p> <p>FDV-kostnader er ikkje omtalt i sak 83/16</p>
<p>Sak 83/16 (26.11.16)</p> <p>Innstilling frå nemnda – småskulen byggjast ut for ei ramme på inntil kr 8,5 mill. I denne ramma ligg utgifter til innreiing og utarbeid.</p> <p>Notat frå rådmannen med utfyllande opplysningar og endring av tilråding til 8 mill. blei lagt fram for kommunestyret før handsaming av saka.</p> <p>Vedtak om utbygging av småskulen med ei ramme på inntil 8 millionar kroner som skal omfatte innreiing og utarbeid.</p>	<p>I budsjettet blei det lagt inn kr 7 937 000 inkl. mva. (Beløpet i kostnadsskissa som var vedlegg til sak 83/16 er på kr 7 937 500 inkl. mva. og omfattar kostnader til prosjektering og utomhusarbeid, men ikkje inventar.)</p> <p>Anbod blei lagt ut på Doffin i februar 2017 med kostnadsanslag på 8 millionar kr ekskl. mva.¹⁰ Ønsket byggeperiode juni – november 2017. Tilbudsfrist 07.04.17. Vedståelsesfristen var på tre månader frå tilbudsfristen.</p> <p>Kontrakt inngått 21.04.17 – kontraktsum på 8 268 750,- kr inkl. mva. Kontrakt signert av prosjektleder på vegne av kommunen.</p>
<p>Sak 39/17 (15.06.17) (1. tertial 2017)</p> <p>Innstilling frå rådmann punkt 3 og 4 – Investeringsbudsjettet vert endra og det vert tatt opp lån til utleigebustad, skulebygg mm.</p> <p>Vedtak i tråd med rådmannens innstilling med tillegg – Kommunestyret ber kontrollutvalet sjå på administrasjonens arbeidsprosesser, særleg korleis anbodet</p>	<p>Investeringsbudsjettet blei endra i tråd med vedtaket.</p> <p>Kontrollutvalet har bestilt denne forvaltningsrevisjonen for å undersøke det kommunestyret ber om.</p>

¹⁰ Når anbod for flyktningbustadene blei kunngjort var det også lagt inn ein estimert totalverdi som var over ramma satt av politikarane. Her var totalverdien estimert til kr 10 millionar eksklusiv meirverdiavgift.

Tilråding og vedtak	Oppfølging
samsvarer med politiske vedtak og elles all sakshandsaming knytt til denne saka.	

I delegasjonsreglementet punkt 3.8 om investeringsrekneskapen har rådmannen delegert mynde til å gjere innkjøp til teknisk sjef. Delegert mynde i høve til investeringsrekneskapen kan ikkje vidaredelegerast. Kontrakten om utbygging av småskulen ved Tveit er signert av prosjektleiar.

3.2.1 Revisors vurdering - iverksetting av vedtak om bygging av småskule ved Tveit

Kommunestyrevedtaka som gjeld Tveit skule er i hovudsak følgde opp i samsvar med det som er vedtatt, med unntak av utlysing av anbod og signering av kontrakt. Ved kunngjering av anbodet har administrasjonen signalisert ei større ramme for sjølv byggeprosjektet enn den som var vedtatt av kommunestyret, både ved at beløpet er sett utan meirverdiavgift og ved at ein ikkje har tatt høgde for at innreiing skulle inngå i ramma. Same feilen knytt til meirverdiavgift var også gjort for flyktningbustadene. Ved signering av kontrakt har administrasjonen gått utover sitt mandat i høve til ramma. Kontrakten er signert av ein tilsett i kommunen som ikkje hadde mynde til å inngå slik kontrakt.

4 Styring av investeringsprosjekt

I kva grad kommunen tilfredsstillande rutinar for styring av investeringsprosjekt?

Korleis er bygging av ny småskule ved Tveit blitt følgd opp?

Revisjonskriterium til første problemstilling:

- Kommunen bør sikre at:
 - investeringsprosjekt blir organisert med klare roller og ansvarsforhold,
 - det ligg føre retningsliner og prosedyrar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt,
 - det er etablert rutinar for kvalitetssikring av planlegging og gjennomføring,
 - det er etablert rutinar for å gjennomføre risikoanalyser av prosjekt,
 - etablerte rutinar blir følgde.

Når det gjeld oppfølging av etablerte rutinar ser vi på prosjekta om bygging av småskulen ved Tveit og flyktningbustader. Andre problemstilling er beskrivande og har ikkje revisjonskriterium.

4.1 Rutinar for styring av investeringsprosjekt og oppfølging av desse Organisering

Ut frå informasjon vi har fått i intervju, blir sjølve byggeprosessen i praksis styrt av teknisk eining i kommunen, eventuelt i samarbeid med den eininga som skal bruke bygget. Bygging av småskulen ved Tveit og flyktningbustadene er leia av teknisk eining, i samarbeid med eininga som skal bruke bygget. Vi får opplyst at det har vore tettare samarbeid rundt bygging av skulen enn det har vore rundt bygging av bustadene.

Kommunen har som tidlegare nemnt ei prosjekterings- og byggenemnd som brukast ved planlegging av byggeprosjekt. Nemnda får mandat av kommunestyret i det enkelte prosjekt, og det skal gå fram av mandatet om nemnda er delegert oppfølging av sjølve byggeprosjektet. Nemnda hadde ikkje delegert slik oppfølging for bygging av småskulen ved Tveit og flyktningbustadene.

Som nemnt i punkt 3.2 har økonomireglementet har føringar for oppfølging av investeringsprosjekt. Alle investeringsprosjekt skal ha ein ansvarleg for oppfølging

både i høve til økonomi og gjennomføring av prosjektet. For dei to prosjekta vi ser på var det avdelingsingeniør ved eining for teknisk drift som hadde denne oppgåva.

Kommunen har ikkje noko opplæringstiltak for den som er ansvarleg for oppfølging i investeringsprosjekt, i til dømes den politiske prosessen rundt eit investeringsprosjekt. I økonomireglementet står det at arbeid med forprosjekt og detaljprosjektering skal følgje parallelt med prosessane, men det er ikkje spesifisert nærmare kva som ligg i dette. Utover dette er det ikkje omtale av ulike fasar eller styring av investeringsprosjekt.

Planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt

Det er ikkje utarbeida retningslinjer eller rutinar for planlegging av investeringsprosjekt, utover at prosjekterings- og byggesaksnemnda kan brukast ved planlegging av byggeprosjekt. Kommunen har praksis for å leige inn konsulent/arkitekt for å lage anbudsgrunnlag. Administrasjonen har ikkje kapasitet eller kompetanse til å gjere dette sjølv. Dette blei gjort for småskulen ved Tveit. Det blei ikkje gjort for flyktningbustadene, sidan kommunen her nytta ferdighus.

Det er nedfelt i økonomireglementet at det skal vere vedtak i kommunestyret før investeringsprosjekt blir sett i gang. Det er ikkje spesifisert nærmare om det skal fattast vedtak før prosjektering og eventuelt på nytt etter at anbod har kome inn, men det er vist til at vedtaket skal omfatte utgifter til forprosjektering der det er aktuelt, og utgifter for heile investeringsprosjektet.

Det er heller ikkje laga rutinar eller retningslinjer for gjennomføring av prosjekt. Etter økonomireglementet skal det førast tilsyn med at byggearbeidet blir utført innanfor gjeldande regelverk og budsjettramme. Det er ikkje spesifisert kven som skal føre tilsyn. Vi har ikkje undersøkt om det er ført tilsyn med byggearbeidet. Det skal vere ein som er ansvarleg for oppfølging av økonomi og gjennomføring av prosjektet. Det er ikkje spesifisert kven som skal peike ut den ansvarlege, men det er teknisk som har delegert ansvar for investeringsprosjekt.

Kommunen nyttar ofte totalentreprise fordi ein har liten kapasitet til prosjektleiing internt. Denne entrepriseforma blei nytta i dei to byggeprosjekta vi ser på.

Det er rådmannen eller einingsleiar teknisk som har mynde til å signere kontraktar på vegne av kommunen. Delegert mynde knytt til investeringar kan etter delegasjonsreglementet ikkje delegerast vidare. Kontrakt om flyktningbustadene er signert av einingsleiar, medan avdelingsingeniøren har signert kontrakt om utbygging

av skulen. Avdelingsingeniøren har fått forståing av at han har mynde til å signere kontraktar på vegne av kommunen.

I sjølve byggefasen har teknisk fakturakontroll og oppfølging av økonomi i prosjekta. Teknisk nyttar excel til denne oppfølginga. Teknisk har alltid kontraktsmøte og oppstartsmøte, samt byggemøte med entreprenøren. Det skal bli ført referat frå møta. Vi har fått opplyst at desse referata ikkje blir registrert og lagra i kommunen sitt arkivsystem Ephorte, men blir lagra på lokal server.

Kvalitetssikring

Kommunen kan nytte eksterne konsulentar/arkitektar til å berekne kostnader i byggeprosjekta. Normalt får dei eit kostnadsoverslag frå arkitekten i byggeprosjekt, samt at dei har tilgang på byggekostnadsindeksar og erfaringstal. For småskulen ved Tveit blei det leigd inn ekstern konsulent, fordi ombygging er vanskelegare å kostnadsrekne enn nybygg. Ved å leige inn konsulent fikk dei ei ekstra kvalitetssikring av tala. I vatn og avløpsprosjekt nyttar kommunen konsulent til å lage kostnadsanslag.

Kommunen har ikkje andre rutinar eller praksis for kvalitetssikring av planlegging og gjennomføring.

Risikoanalyse

Kommunen har ikkje rutinar eller praksis for å gjere risikoanalyser av investeringsprosjekt. Det er ikkje gjort slike analyser i dei prosjekta vi har sett på.

4.1.1 Revisor si vurdering av rutinar for styring av investeringsprosjekt

Kommunen har ikkje samla rutinar for planlegging, risikovurdering, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt. Kommunen har såleis ikkje rutinar eller praksis som sikrar risikovurdering, planlegging, kvalitetssikring og gjennomføring av prosjekt i samsvar med tilrådingar frå anerkjende miljø. Det at Nissedal kommune er ein så vidt liten organisasjon, med få tilsette som har ansvar for oppfølging og styring, gjer at behovet for rutinar kan vere mindre. På den andre sida vil ein i ein liten organisasjon ofte vere sårbare fordi det kan vere ein eller få personar som har ansvar for og kunnskap om saksfelt aleine.

Vi har sett at prosjekta blir gjennomført på forskjellige måtar og at dei politiske avgjerdspunkta er forskjellige, utan at det er klare årsaker til det, og at det kunne ha vore behov for fleire politiske rapporterings- eller avgjerdspunkt enn det ein har

praktisert. Vi ser også at det er gjort feil som vi meiner kunne vore unngått med skriftlege føringar/rutinar og opplæring i desse.

4.2 Utbygging av småskulen ved Tveit

I dette prosjektet har teknisk eining hatt prosjektleiaransvaret for gjennomføringa av byggeprosjektet. Prosjektleiar har hatt ansvaret for å følgje opp utbygginga både på økonomi og gjennomføring. Han har følgd opp i tråd med dei tiltaka vi har fått informasjon om at kommunen har. Både prosjektleiar og tillitsvalt opplyser at det har vore tett samarbeid mellom prosjektleiar og leing og tillitsvalt ved skulen. Tillitsvalt og einingsleiar oppfattar at sjølv byggeprosessen har vore bra. Tillitsvalt opplyser at dei har fått kome med innspel underveis, slik at dei kan få eit bygg som er formålstenleg. Einingsleiar opplyser også at dei har hatt ein god dialog og prosess med teknisk i samband med førebels flytting av småskulen under byggeperioden.

Det har ikkje vore gjort risikoanalyse knytt til gjennomføringa av byggeprosjektet.

Både arkitekt og prosjekterande for VVS har laga ei stadfesting av oppdraget, som er signert/akseptert av kommunen. Kommunen har nytta standardkontrakt for totalentreprise for sjølv bygginga. Kontrakten er som signert av avdelingsingeniør på vegne av kommunen. Bygginga starta i juni 2017, i tråd med kontrakten. Sluttfristen var sett til desember 2017, men har blitt justert undervegs.

Det har vore jamlege byggemøter gjennom heile byggefasen.

Kommunen har hatt overtakelsesforretning i februar 2018.

5 Konklusjonar og tilrådingar

5.1 Konklusjonar og oppsummering

5.1.1 Saksutgreiing

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at saker til kommunestyret er forsvarleg utgreidde, særleg med omsyn til økonomiske konsekvensar?

I kva grad har desse tiltaka blitt følgde?

Kommunen har nokre tiltak for å sikre forsvarleg utgreiing av saker, men desse sikrar ikkje i godt nok at sakene blir forsvarleg utgreidde. Saksframstillingsmalen sikrar ikkje aleine at utgreiingane er dekkande, og saksgjennomgangen syner at nokre saksframlegg manglar informasjon som vanlegvis er naudsynte for at politikarane kan treffe rett vedtak ut frå eigen politisk ståstad.

Dei tiltaka kommunen har for forsvarleg saksutgreiing har berre til ei viss grad blitt følgde. Tiltaka i økonomireglementet er ikkje følgt opp godt nok. Økonomiske konsekvensar av driftssakene er godt nok utgreidd, men ikkje i investeringssakene.

5.1.2 Oppfølging av vedtak

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at politiske vedtak blir sett i verk?

I kva grad har politiske vedtak i sak om ny småskule ved Tveit blitt sett i verk?

Kommunen har eit system for å sikre iverksetting av politiske vedtak. Ansvar for gjennomføring av vedtak er plassert i organisasjonen, og det blir rapportert gjennom tertialrapporteringa og rådmannens gjennomgang av handlingsprogram og planstrategi med einingsleiarane. Kommunen har ikkje eit system for å sikre rapportering på vedtak som kjem utanom budsjett, handlingsprogram og planstrategi.

Fleire av vedtaka som gjeld ny småskule ved Tveit er sett i verk ved at skulen er bygd, men administrasjonen har gått utover sitt mandat ved å lyse ut og signere kontrakt som det ikkje var budsjettdekning for.

5.1.3 Styring av investeringsprosjekt

I kva grad kommunen tilfredsstillande rutinar for styring av investeringsprosjekt?

Korleis er bygging av ny småskule ved Tveit blitt følgd opp?

Kommunen har lite rutinar for styring av investeringsprosjekt. Etter vår vurdering har ikkje kommunen rutinar som er eigna til å sikre god nok styring av investeringsprosjekt.

Sjølve utbygginga av ny småskule ved Tveit er følgd opp av prosjektleiar i tett dialog med brukarane av bygget. Utfordringane i dette investeringsprosjektet var primært knytt til saksutgreiinga og fastsetting av økonomisk ramme, samt manglande rapportering før inngåing av kontrakt.

5.2 Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- vurdere fleire tiltak for å sikre forsvarleg utgreiing og rapportering av politiske saker, f.eks. retningsliner, malar/sjekklistar og opplæring,
- sikre at prosjekterings- og byggenemnda er i tråd med kommunelova kapittel 6 og at den blir forankra i kommunens reglement, i samsvar med ynskt rolle og formål,
- etablere rutinar/retningsliner knytt til planlegging og gjennomføring og rapportering av investeringsprosjekt,
- sikre rapportering på gjennomføring av alle vedtak og rapportering utanom tertialrapporteringa i investeringsprosjekt, der det er naudsynt.

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova).
- Forskrift 06. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Bøker/rapportar

- Bernt, Jan Fridthjof og Overå, Oddvar (2011): *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo: Kommuneforlaget
- Kommunenes sentralforbund (2013) Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?
- Welde, Aksdal og Tyholt Grindvoll (2016) Concept-rapport nr. 45 om *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag* (NTNU).

Offentlige dokument

- Ot.prp. nr. 42 (1991-92) om ny kommunelov
- Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) om lov om endringer i kommuneloven
- NOU 2016: 4 Om ny kommunelov
- Finansdepartementet (2016) Utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak, fastsatt ved kgl.res. 19. februar 2016.
- Direktoratet for økonomistyring (mars 2016) Veileder til utredningsinstruksen
- Kommunal og regionaldepartementet (2009) 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane.

Vedlegg

Vedlegg 1: Revisjonskriterium

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Revisjonskriterium

Vi har følgjande problemstillingar:

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at politiske saker til kommunestyret er forsvarleg utgreidde, særleg med omsyn til økonomiske konsekvensar?

I kva grad har desse tiltaka blitt følgde?

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at politiske vedtak blir sett i verk?

I kva grad har politiske vedtak i sak om ny småskule ved Tveit blitt sett i verk?

Har kommunen tilfredsstillande rutinar for styring av investeringsprosjekt?

Korleis er bygging av ny småskule ved Tveit blitt følgd opp?

Ei sentral kjelde for revisjonskriteria i denne forvaltningsrevisjonen er kommunelova § 23 nr. 2:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram 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 instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Kravet om forsvarleg saksutgreiing og at vedtak skal setjast i verk er lagt på rådmannen. Kravet om «betryggende kontroll» er eit krav om at rådmannen må ha eit system for internkontroll.

Siste problemstilling er beskrivande og har ikkje revisjonskriterier.

Saksutgreiing

Det er ikkje nærare definert i kommunelova § 23 kva som ligg i kravet om forsvarleg saksutgreiing. I forvaltningsavgjerder kan ein legge til grunn at utgreiinga skal skaffe fram alle dei opplysningane som trengst for å få ei rett avgjerd. Saksframlegget i saker til politisk behandling skal såleis gi den informasjonen som ein politikar treng for å kunne treffe ei rett avgjerd i høve til eigne politiske verdiar, og innanfor det rettslige og økonomiske handlingsromet som ligg føre.

I NOU 2016:4 om ny kommunelov foreslår kommunelovutvalet å presisere at utgreiinga skal gi faktisk og rettsleg grunnlag for å treffe ei avgjerd.

Regjeringa har fastsett ein instruks for utgreiing av statlige tiltak (Utredningsinstruksen).¹¹ Formålet er å legge eit godt grunnlag for avgjerder om statlige tiltak. Det går fram av instruksen at ei statleg utgreiing mellom anna skal svare på følgjande spørsmål:

- kva er problemet, og kva vil vi oppnå?
- kva for tiltak er relevante?
- kva for prinsipielle spørsmål reiser tiltaka?
- kva er dei positive og negative verknadene av tiltaket, kor varige er dei, og kven blir berørt?
- kva er tilrådinga og kvifor?
- kva er føresetnadene for ei vellukka gjennomføring?

Ved tiltak som gir vesentlege nytte- eller kostnad, mellom anna vesentlege budsjettmessige konsekvensar, skal det gjerast ein samfunnsøkonomisk analyse, i tråd med gjeldande rundskriv for samfunnsøkonomiske analysar. Vidare går det fram at utgreiinga skal vere så omfattande og grundig som nødvendig.

Det vil variere frå sak til sak kva som er relevant informasjon når politiske organ i ein kommune skal treffe avgjerder. I dei fleste saker vil informasjon om dei faktiske forholda, det behovet som ligg føre, det rettslege handlingsromet som kommunen har, økonomiske konsekvensar og alternative løysingar stå sentralt. Vidare vil det i mange saker vere grunn til å greie ut kva risiko som er knytt til gjennomføringa av vedtaket og kva tiltak ein vil/kan treffe for å redusere risikoen.

Den informasjonen som ligg føre i saka skal vere korrekt, og rådmannen har plikt til å gjere merksam på om det er usikker eller ufullstendig informasjon i saksframlegget. Ansvar for å sikre at sakene er forsvarleg utgreidde gir ikkje rådmannen noko form for utsettande veto, men rådmannen skal altså opplyse om svakheter i saksframlegget, om det er rettslege manglar ved eit forslag til vedtak eller saksførebuinga, samt om eit vedtak er ulovleg (Overå og Bernt 2006).

Ved vedtak av økonomiplan og årsbudsjett er det særlege reglar om sakshandsaminga, jf. kommunelova § 44 nr. 6 og 7 og § 45 nr. 2 og 3. Her er ansvaret for utgreiing avgrensa til å legge fram det faktiske materiale og foreta naudsynete vurderingar av det.

¹¹ Fastsett ved kongeleg resolusjon 19. februar 2016.

Kva som ligg i å foreta naudsynte vurderingar vil vere eit skjønns spørsmål og vil avhenge av type sak.

Kommunestyret skal vedta årsbudsjett, og årsbudsjettet er bindande, jf. kommunelova §§ 45 – 47. Dersom det gjennom året skjer vesentlege endringar i inntekter eller utgifter i forhold til budsjettet, skal kommunen enten treffe korrigerande tiltak, eller så må kommunestyret endre budsjettet. Kommunen skal ikkje gjere utbetalingar eller pådra seg utgifter som ikkje er innarbeida i budsjettet.¹²

Iverksetjing av vedtak

Relevante internkontrolltiltak for å sikre at politiske vedtak blir gjennomført, er system/tiltak som sikrar at vedtaka blir registrert/fanga opp av administrasjonen, at ansvaret for gjennomføringa blir plassert, og at administrasjonen rapporterer på gjennomføringa, eller at dette blir kontrollert/følgt opp på annan måte.

Internkontroll og rutinar

Kravet om internkontroll er både eit ansvar for å ha naudsynt kontroll og eit krav om prosess for å sikre kontroll. Internkontrollen skal bidra til at kommunen si verksemd er i tråd med lover og vedtak, at kommunen løyser oppgåvene med ønska kvalitet og på ein effektiv måte, og at ein unngår uønskte hendingar.¹³ I Ot.prp. nr 70 (2002-2003) blir internkontrollen sett på som ein naudsynt del av rådmannens leiaransvar. Det er vist til at det er i samsvar med aksepterte prinsipp for leiarskap, at ein leiar etablerer rutinar og system som skal bidra til at organisasjonen når dei måla som er satt.

Ein av føresetnadene for god internkontroll, er ei viss formalisering av arbeidet, gjennom organisering, dokumentasjon/rutinar og rapportering/kontrolltiltak.¹³ Dei vanlegaste overordna reglementa i ein kommune er reglement for delegasjon, personale, økonomi/investering, anskaffingar og sakshandsaming. Det vil også vere naudsynt med meir fagspesifikke reglement og rutinar. Tiltak, reglement og rutinar bør bygge på ei risikovurdering, slik at dei er tilpassa det behovet kommunen har. I denne kontrollen vil vi sjå kva rutinar kommunen har etablert for å sikre forsvarleg saksutgreiing.

¹² Dette gjeld ikkje utgifter som kommunen er rettsleg forplikta til å betale, som til dømes økonomisk sosialhjelp.

¹³ Orden i eget hus – rådmannens internkontroll (KS 2013)

Når det gjeld investeringsprosjekt er det mange kommunar som har byggereglement og/eller ein definert prosjektmodell. Ein deler gjerne prosjektet opp i ulike fasar. Fasane er gjerne knytt til oppgåver, eigarskap eller ansvarsforhold, og det er klart definerte avgjerdspunkt mellom fasane.¹⁴ Det er naturleg å utarbeide ulike former for malar, sjekklister, avvikssystem og beskriving av ansvar for dei ulike fasane, gjerne knytt til byggereglement/prosjektmodell.

Revisjonskriterium

På denne bakgrunn har vi følgjande revisjonskriterium til problemstillingane:

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at politiske saker til kommunestyret er forsvarleg utgreidde, særleg med omsyn til økonomiske konsekvensar?

I kva grad har desse tiltaka blitt følgde?

- Kommunen bør ha tiltak for å sikre forsvarleg utgreiing av saker
- Tiltaka bør sikre at saksutgreiinga når det er naudsynt skildrar
 - dei faktiske forholda,
 - kva behov som ligg føre,
 - kva rettsleg handlingsrom kommunen har,
 - økonomiske konsekvensar,
 - alternative løysingar,
 - verknader for likestilling, miljø og barn og
 - føresetnader for god gjennomføring av vedtaket
- Tiltaka skal følgast.

*I kva grad har kommunen rutinar for å sikre at politiske vedtak blir sett i verk?
I kva grad har politiske vedtak i sak om ny småskule ved Tveit blitt sett i verk?*

- Rådmannen skal sikre at politiske vedtak blir sett i verk og bør etablere rutinar/system for å sikre dette.

¹⁴ Welde, Aksdal og Tyholt Grindvoll (2016) Concept-rapport nr. 45 om *Kommunale investeringsprosjekt. Prosjektmodeller og krav til beslutnings-underlag* (NTNU).

Har kommunen tilfredsstillande rutinar for styring av investeringsprosjekt?

- Kommunen bør sikre at:
 - investeringsprosjekt blir organisert med klare rolle og ansvarsforhold,
 - det ligg føre retningsliner og prosedyrar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt,
 - det er etablert rutinar for kvalitetssikring av planlegging og gjennomføring,
 - det er etablert rutinar for å gjennomføre risikoanalyser av prosjekt,
 - etablerte rutinar blir følgd.

I kva grad har rutinane blitt følgde i sak om ny småskule ved Tveit?

Problemstillinga er beskrivande og har ikkje revisjonskriterier.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringa

Forvaltningsrevisjonen starta med brev til Nissedal kommune 08.11.17 og møte om oppstart 12.12.17.

Vi har gjennomført intervju med tilsette og tillitsvalte som har vore i prosjekterings- og byggenemnda i samband med utbygging av småskulen ved Tveit. I tillegg har vi intervjuet tilsette som har vore sakshandsamarar for saker til kommunestyret. Vi valde ut fem av seks einingsleiarar, samt plansjef og kommunalsjef Økonomi, for å få eit breitt bilete av arbeidet med saksframlegg i kommunen. Vi har også intervjuet rådmannen. Dei fem einingsleiarane er frå teknisk, omsorg, skule, barnehage og kultur. I tillegg har vi hatt intervju med hovudtillitsvalt for Utdanningsforbundet, plasstillitsvalt for Utdanningsforbundet ved Tveit skule og avdelingsingeniør med ansvar for byggeprosjekt. Intervju av rådmann og hovudtillitsvalt blei gjort på telefon, dei andre intervjuet var i hovudsak fysiske møte. I tillegg har vi innhenta informasjon frå ordførar, som er leiar i prosjekterings- og byggenemnda.

Vi har gått gjennom administrativt og politisk delegasjonsreglement, økonomireglement og saksframstillingsmalen i kommunen. I tillegg har vi sett på budsjettokument for 2016, 2017 og 2018 og tertialrapportering for 2016 og 2017 og den politiske handsaminga av desse. Her har vi særleg sett på informasjon knytt til omsorgsbustader, flyktningsbustader og småskulen ved Tveit. Vi har i tillegg sett på dei investeringsprosjekta som nemnda har fått i mandat å greie ut i perioden 2016 og 2017 med tilhøyrande vedtak i kommunestyret. Dette gjeld:

- kommunestyresak 43/16, der nemnda fekk i oppdrag å greie ut utbygging av flyktningsbustader og omsorgsbustader,
- kommunestyresakene 44/15, 3/16, 26/16 og 83/16, som alle gjeld småskulen ved Tveit, der nemnda fekk mandatet i sak 26/16 og sak 83/16 omfatta nemnda si innstilling til kommunestyret, samt
- sak 69/17 der nemnda fekk i mandat å greie ut utbygging av Kyrkjebygda oppvekstsenter og sak 3/18 som omfatta nemnda si innstilling til kommunestyret.

Vi har gjort eit utval av saker til kommunestyret i 2017. Kriteria for utval var at vi skulle ha saker frå ulike einingar, og det skulle vere saker med økonomiske konsekvensar. Vi har gjort eit tilfeldig utval av slike saker innanfor kvart område.

13/17 Nissedal brannvesen – behov for påkostingar og nytt utstyr
14/17 Tilpasse driftsnivå til budsjetttramme – eining for omsorg)
23/17 Utgreiing av ulike modellar for gratis skulemat
24/17 Auke bemanninga i Felle barnehage
72/17 Utvida kulturskuletilbod, kunstfag Nissedal kulturskule

Påliteleg og relevant

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast på ein måte som sikrar at innhaldet i rapporten er gyldig og påliteleg. Data som er samla inn skal vere relevante for dei forholde problemstillingane skal avklare og innsamling av data skal skje på ein mest mogleg nøyaktig måte, slik at ein skal kunne få same resultat dersom undersøkinga vert gjort på nytt (påliteleg).

Vi har gjort fleire tiltak for å sikre at datagrunnlaget er relevant og påliteleg. Vi har utarbeida intervjuguidar, både for å sikre at vi får spurt om det som er relevant for revisjonen og for å sikre at innsamlinga er påliteleg, ved at vi har ein fast struktur på intervju og får belyst same tema av fleire av dei vi intervjuar. Dei som er intervjuar er sentrale personar på området. Eit anna tiltak for å sikre datagrunnlaget, er at referat frå intervju blir verifisert (bekrefta) av dei vi intervjuar.

Vi har nytta datatriangulering, dvs. at data er henta frå fleire kjelder. Vi har fått informasjon frå fleire tilsette og nytta ulike skriftlege kjelder. Når det er samsvar i informasjonen frå fleire kjelder, er dette eit teikn på at data gir eit rett bilete av det vi undersøker. Vi har også nytta metodetriangulering, ein kombinasjon av ulike metodar, her intervju og dokumentgjennomgang.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast og rapporterast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standardar på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹⁵.

I følge RSK 001 skal forvaltningsrevisjon kvalitetssikrast, for at undersøkinga og rapporten skal ha naudsynt fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er

¹⁵ Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre med verknad frå 1 februar 2011, og er gjeldande som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidd eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1*
Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester.

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med krava i RSK 001 og vårt kvalitetskontrollsystem.