

Møteinnkalling

Kontrollutvalget Rakkestad

Møtested: Rakkestad kommune, møterom Formannskapssalen

Tidspunkt: 08.10.2015 kl. 09:00

Eventuelle forfall meldes til Anita Rovedal, telefon 908 55 384, e-post anirov@fredrikstad.kommune.no

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Rakkestad, 01.10.2015

Inger Kaatorp
Leder
(sign.)

Sakliste

U.off.

- PS 15/18 Protokoll fra kontrollutvalgets møte 04.06.2015
- PS 15/19 Oppfølging av rapport om "Bruk av konsulenttenester" - Rakkestad kommune
- PS 15/20 Forvaltningsrevisjonsrapport "Oppfølging av politiske vedtak generelt, og spesielt innen teknisk" - Rakkestad kommune
- PS 15/21 Informasjon fra revisjonen
- PS 15/22 Eventuelt

Saksnr.: 2015/13164
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 129289/2015
Klassering: 510/128
Saksbehandler: Casper Støten

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 08.10.2015	Utvalgssaksnr. 15/18
---	-------------------------------	--------------------------------

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 04.06.2015

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 04.06.2015 godkjennes

Rakkestad, 30.09.2015

Indre Østfold kontrollutvalgssekretariat IKS

Vedlegg

- Protokoll fra kontrollutvalgets møte 04.06.2015

Vurdering

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 04.06.2015 legges frem for godkjenning.

Møteprotokoll

Kontrollutvalget Rakkestad

Møtedato: 04.06.2015,
Tidspunkt: fra kl. 09:00 til kl. 09:50
Møtested: Rakkestad kommune, møterom gr. rom 1
Fra – til saksnr.: 15/12 – 15/17

MEDLEMMER	MØTT	VARAMEDLEMMER
Inger Kaatorp leder	X	
Tor N. Nakkim	X	
Knut Ruud, meldt forfall	X	Hans Graarud innkalt og møtt
Marit Torp	X	
Jan Storeheier	X	

Antall stemmeberettigede fremmøtte 5 av 5.

Møtende fra revisjonen: Anita Rønningen og Bjørn Karlsen
Møtende fra kontrollutvalgssekretariatet: Anita Rovedal og Casper Støten

.....
Inger Kaatorp, Leder

.....
Tor N. Nakkim

.....
Knut Ruud

.....
Marit Torp

.....
Jan Storeheier

Merknader

Kontrollutvalget Rakkestads møte 04.06.2015

Sakliste

- PS 15/12 Protokoll fra kontrollutvalgets møte 07.05.2015
- PS 15/13 Oppdragsvurdering og vurdering av revisors uavhengighet
- PS 15/14 Planlagte ressurser og tidsforbruk 2015 - Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
- PS 15/15 Overordnet revisjonsstrategi 2015, Rakkestad kommune
- PS 15/16 Møteplan for kontrollutvalget i Rakkestad, andre halvår 2015
- PS 15/17 Eventuelt

U.off.

PS 15/12 Protokoll fra kontrollutvalgets møte 07.05.2015

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Protokoll fra kontrollutvalgets møte 07.05.2015 godkjennes.

Rakkestad, 27.05.2015

Anita Rovedal
daglig leder

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 04.06.2015:

Det hadde sneket seg inn en feil i leders navn.

Vedtaket som innstilling

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak/innstilling 04.06.2015:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 07.05.2015 godkjennes.

PS 15/13 Oppdragsvurdering og vurdering av revisors uavhengighet

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Revisjonens oppdragsvurdering og brev av 26.05.2015 om vurdering av oppdragsansvarlig revisors uavhengighet, tas til orientering.

Rakkestad, 27.05.2015

Anita Rovedal
daglig leder

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 04.06.2015:

Vedtaket som innstilling

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak/innstilling 04.06.2015:

Revisjonens oppdragsvurdering og brev av 26.05.2015 om vurdering av oppdragsansvarlig revisors uavhengighet, tas til orientering.

PS 15/14 Planlagte ressurser og tidsforbruk 2015 - Indre Østfold Kommunerevisjon IKS

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. «Planlagte ressurser og tidsforbruk 2015» i Rakkestad kommune tas til orientering.

Rakkestad, 28.05.2015

Anita Rovedal
daglig leder

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 04.06.2015:

Revisjonen redegjorde for saken og svarte på spørsmål fra utvalget
Vedtak som innstilling

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak/innstilling 04.06.2015:

«Planlagte ressurser og tidsforbruk 2015» i Rakkestad kommune tas til orientering.

PS 15/15 Overordnet revisjonsstrategi 2015, Rakkestad kommune

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. «Overordnet revisjonsstrategi 2015, Rakkestad kommune» tas til orientering

Rakkestad, 28.05.2015

Anita Rovedal
daglig leder

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 04.06.2015:

Revisjonen redegjorde for saken og svarte på spørsmål fra utvalget
Vedtak som innstilling

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak/innstilling 04.06.2015:

«Overordnet revisjonsstrategi 2015, Rakkestad kommune» tas til orientering

PS 15/16 Møteplan for kontrollutvalget i Rakkestad, andre halvår 2015

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Med forbehold om endringer fastsetter kontrollutvalget følgende møtedager for sin virksomhet andre halvår 2015:
 - Torsdag 3. september 2015, kl 09:00
 - Torsdag 5. november 2015, kl 09:00

Rakkestad, 27.05.2015

Anita Rovedal
daglig leder

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 04.06.2015:

Utvalget drøftet saken og kom med følgende forslag til forandring til innstillingen, torsdag 3/9 flyttes til torsdag 8/10.

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak/innstilling 04.06.2015:

Med forbehold om endringer fastsetter kontrollutvalget følgende møtedager for sin virksomhet andre halvår 2015:

- Torsdag 8. oktober 2015, kl 09:00
- Torsdag 5. november 2015, kl 09:00

PS 15/17 Eventuelt

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Saken legges frem uten innstilling.

Rakkestad, 27.05.2015

Anita Rovedal
daglig leder

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 04.06.2015:

1. Informasjon fra revisjonen, ang neste forvaltningsrevisjonsprosjekt, mål å bli ferdig til høstmøtet. Revisjonen følger med på prosessen ang kommunereformen.

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak 04.06.2015:

1. Informasjonen fra revisjonen tas til orientering

Saksnr.: 2015/13164
Dokumentnr.: 7
Løpenr.: 161746/2015
Klassering: 510/128
Saksbehandler: Casper Støten

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Rakkestad	08.10.2015	15/19

Oppfølging av rapport om "Bruk av konsulent tjenester", Rakkestad kommune

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak som legges frem for Rakkestad kommunestyre til behandling:

Oppfølging av rapport om «Bruk av konsulent tjenester», Rakkestad kommune tas til orientering.

Rakkestad, 30.09.2015

Indre Østfold kontrollutvalgssekretariat IKS

Sammendrag

På bakgrunn av vedtak i sak 14/3 i kontrollutvalget i Rakkestad og sak 8/14 i kommunestyret i Rakkestad, ble forvaltningsrevisjonsprosjekt «Bruk av konsulent tjenester» i Rakkestad kommune med sine 9 anbefalinger vedtatt.

Kontrollutvalget skal jmfør Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 12 påse at vedtak knyttet til forvaltningsrevisjonsrapporter følges opp, og siden melde til kommunestyret hvordan rapportens merknader har blitt fulgt opp av administrasjonen. Videre skal utvalget vurdere om rapportens anbefalinger anses fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Vedlegg

- Oppfølging av rapport om «Bruk av konsulent tjenester», Rakkestad kommune

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Forvaltningsrevisjonsrapport «Bruk av konsulent tjenester», Rakkestad kommune.

Saksopplysninger

Utgangspunktet for oppfølgingen og vurderingen om de vedtatte anbefalingene er oppfylt, baseres på kommunestyrets vedtak. I kommunestyrets vedtak i sak 8/14 heter det:

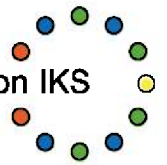
1. Forvaltningsrevisjonsprosjektet «Bruk av konsulenttenester» i Rakkestad kommune tas til etterretning.
2. De 9 anbefalingene som fremkommer av forvaltningsrevisjonsrapporten vedtas.

Revisor konkluderer i sin rapport med at samtlige 9 anbefalinger har blitt fulgt opp.

Vurdering

Sekretariatet vurderer at kontrollutvalget kan anse eget oppfølgingsansvar som overholdt ved at forvaltningsrevisjonsprosjektet er fulgt opp med oppfølgingsrapport. Videre vurderer sekretariatet at administrasjonen enten har fulgt opp, eller er i ferd med å følge opp, kommunestyrets vedtak på en tilfredsstillende måte, jamfør revisjonens oppfølgingsrapport.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å ta oppfølgingsrapporten til orientering.



OPPFØLGING AV

RAPPORT OM

”Bruk av konsulenttenester”

Rakkestad kommune



INNHALDSFORTEGNELSE

1	BAKGRUNN.....	2
1.1	Innledning	2
1.2	Hjemmel for oppfølging	2
1.3	Formål og problemstilling.....	2
2	OPPFØLGINGSKRITERIER.....	3
3	OPPFØLGING.....	4
3.1	Vedtaket punkt 1 (Vedtatt anbefaling nr. 1)	4
3.2	Vedtaket punkt 2 (Vedtatt anbefaling nr. 2)	4
4	KONKLUSJON.....	10
5	VEDLEGG	11

1 BAKGRUNN

1.1 Innledning

Oppfølging av rapport om ”Bruk av konsulenttenester” i Rakkestad kommune kommer som følge av vedtak 14/3 i kontrollutvalget og vedtak 8/14 i kommunestyret.

I vedtak 14/3 fra kontrollutvalget heter det:

1. Forvaltningsrevisjonsprosjektet «Bruk av konsulenttenester» i Rakkestad kommune tas til etterretning.”
2. De 9 anbefalingene som fremkommer av forvaltningsrevisjonsrapporten vedtas.

I vedtak 8/14 fra kommunestyret heter det:

1. Forvaltningsrevisjonsprosjektet «Bruk av konsulenttenester» i Rakkestad kommune tas til etterretning.
2. De 9 anbefalingene som fremkommer av forvaltningsrevisjonsrapporten vedtas.

Revisjonen takker kommunens ansatte for godt samarbeid i prosjektgjennomføringen.

1.2 Hjemmel for oppfølging

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (FOR 2004-06-15 nr. 905) § 12 om ”Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporter” sier følgende:

”Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak i tilknytning til behandling av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp.

Kontrollutvalget skal gi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan kommunestyrets eller fylkestingets merknader til rapport om forvaltningsrevisjon er blitt fulgt opp. Det skal også rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.”

1.3 Formål og problemstilling

Formålet med undersøkelsen er å følge opp forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Bruk av konsulenttenester”.

Problemstilling: Er alle tiltak som ble vedtatt av kommunestyret ved behandlingen av rapporten iverksatt?

2 OPPFØLGINGSKRITERIER

Oppfølgingskriteriene vi måler opp mot er kommunestyrets vedtak i sak 8/14. Det vil være anbefalingene som er gitt i forvaltningsrevisjonsrapporten som danner utgangspunktet for oppfølgingen. I tillegg foreligger også administrasjonens bemerkninger til revisjonens anbefalinger forut for kommunestyrets vedtak, (vedlegg 1).

Revisjonens anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten var følgende:

Anbefaling nr. 1: Revisjonen anbefaler kommunen å være bevisst på at årsmeldinger også bør inneholde rapporter på offentlige anskaffelser.

Anbefaling nr. 2: Revisjonen vurderer at med en økende konsulentbruk, så bør dette behandles av kommunestyret. Ut fra det revisor kan se, så er dette ikke behandlet i kommunestyret, og revisjonen anbefaler at det blir gjort. Revisor anbefaler kommunen om å ha et mer bevisst bruk av konsulenter kontra det å ansette. Det bør også gjøres vurderinger på om kommunen leier inn konsulenter/ vikarbyrå for tjenesteutøvelse som kommunens egne ansatte kan gjøre rimeligere.»

Anbefaling nr. 3: Rakkestad kommune har ikke utarbeidet et strategidokument for anskaffelser i sin internkontroll, men de har knyttet seg til det felles innkjøpssamarbeidet i Indre Østfold. Dette samarbeidet er for tiden i gang med utarbeidelse av et slikt dokument. Revisjonen vurderer dette som positivt og anbefaler Rakkestad kommune å følge opp dette, slik at de får et anskaffelsesstrategidokument på plass.

Anbefaling nr. 4: Revisjonen anbefaler at kommunen tydeliggjør hva som ligger i innkjøpsrutinene, slik at de ansatte er kjent med dette. Dette er også viktig for at de som selger tjenestene skal forholde seg til dette reglementet

Anbefaling nr. 5: Revisor bemerker at andelen av direkte kjøp er stor og det gir grunn for revisjonen å anmode kommunen om å skjerpe bevisstheden til konkurransekrevet. Revisor anbefaler kommunen å øke bevisstheden for praksisen på dette området for å unngå at den ikke kommer i fare for å omgå anbudsreglene, uavhengig om dette er bevisst eller ubevisst.

Anbefaling nr. 6: Revisjonen anbefaler at de punkter som fremkommer av vedlegg 3 til forskrift om offentlig anskaffelser, blir beskrevet i anbudsprotokoller for innkjøp mellom 100 000 kr og 500 000 kroner. For hver anskaffelse over 100 000 kroner skal det foreligge et samlet protokolldokument som tilfredsstiller kravene i FOA vedlegg 3 (evt. vedlegg 4), dette for å sikre etterprøvbarehet, gjennomsiktighet og likebehandling.

Anbefaling nr. 7: Revisjonen anbefaler at kontraktstandard blir benyttet, dette for å ivareta generelle kontraktsvilkår ved kjøp av konsulenttjenester. Disse vilkårene skal legges ved enhver oppdragsavtale, tilbud, formell kontrakt eller andre avtaleformer med konsulenter. Dette vil bidra til å skape forutsigbarhet og klarhet i kontraktsforholdet. Revisjonen anbefaler at kommunen innfører rutiner for kontraktsinnngåelser, både for kjøp som ligger over og under terskelverdiene.

Anbefaling nr. 8: Revisjonen anbefaler kommunen å være bevisst viktigheten av signering/datering av kontrakter innen vedståelsesfristens utløp.

Anbefaling nr. 9: Revisjonen anbefaler at revisjonen følger opp anbefalingene ett år etter kommunestyrets behandling av rapporten.

På bakgrunn av revisjonens anbefalinger og administrasjonens bemerkninger fattet kommunestyret sitt vedtak.

3 OPPFØLGING

Revisor har mottatt svarbrev fra administrasjonen, ved rådmann Alf Skog, datert 10.09.2015, brevet ligger med som vedlegg 2. Administrasjonen har således besvart revisjonens oppfølging av vedtatte anbefalinger.

3.1 Vedtatt anbefaling nr. 1

«Revisjonen anbefaler kommunen å være bevisst på at årsmeldinger også bør inneholde rapporter på offentlige anskaffelser».

I 2013 foretok revisor dokumentanalyser av kommunens halvårsrapporteringer, årsmeldinger og budsjettdokument. Da revisor gjorde vurderinger av kommunens bruk av konsulenttjenester som ble ført på art 270, så var det ingen budsjettpost på artsnivå i de kontrollerte dokumentene. Revisor vurderte at art 270 «Konsulenttjeneste» i regnskapet, har bakgrunn i flere årsaker. Innleide konsulenter kunne være en planlagt bruk for å fylle en turnus, samt en erstatning av egne ansatte ved sykefravær. Ved korttidsfravær ville det påløpe dobbel avgift, mens ved langtidsfravær ville vikarutgiften blitt finansiert ved sykepengerefusjon. Revisjonen vurderte at det ble vanskelig å vurdere bakgrunnen for de enkelte årsaker, samt hvorvidt bruk av vikarbyrå gikk over budsjetterte midler siden det ikke ble budsjettert på art. Revisjonen vurderte også at de folkevalgte ikke hadde fått rapportert merforbruket av konsulenttjenester i halvårsrapporten. Dette fordi det ble rapportert på ramme og ikke på art. Slikt sett vurderte revisor at det ikke ble gjort rapportering på overkant av fem millioner kroner merforbruk på konsulenttjenester både i 2012 og i 2013. Dette fordi rapporteringsrutinen ikke omhandlet artsrapportering. Revisjonen vurderte som uheldig at det ikke ble informert direkte på generell bruk av konsulenter, fordi det vanskeliggjorde budsjettprosessen for folkevalgte.

I 2014 svarte rådmannen: « Vi har gått gjennom rapporten. Vi har ingen ytterligere kommentar til den.»

I 2015 svarer rådmannen følgende: «Årsmeldingene inneholder fra 2015 et eget kapittel som omhandler offentlige anskaffelser. Det er hittil spredt utover ulike kapitler, men blir altså samlet i et kapittel fra 2015.»

Revisor vurderte i 2013 at halvårsrapporter og årsmeldinger ikke inneholdt merforbruket som kommunen hadde brukt på offentlige anskaffelser. Revisor ser nå at kommunen fra 2015 vil innarbeide et eget kapittel som omhandler offentlige anskaffelser. Dette vurderer revisor som positivt, og i tråd med anbefalingen. Revisjonen vurderer anbefalingen som fulgt opp.

3.2 Vedtatt anbefaling nr. 2

«Revisjonen vurderer at med en økende konsulentbruk, så bør dette behandles av kommunestyret. Ut fra det revisor kan se, så er dette ikke behandlet i kommunestyret, og revisjonen anbefaler at det blir gjort. Revisor anbefaler kommunen om å ha et mer bevisst bruk av konsulenter kontra det å ansette. Det bør også gjøres vurderinger på om kommunen leier inn konsulenter/ vikarbyrå for tjenesteutøvelse som kommunens egne ansatte kan gjøre rimeligere.»

I 2013 så revisor at KOSTRA- tall og regnskapstall viste at det var et stigende merforbruk ved bruk av konsulenter i Rakkestad kommune. Revisor vurderte at det med økende konsulentbruk, så burde det vurderes av kommunestyret. Imidlertid vurderte revisor også at

hvis kommunen skulle kunne overholde lovpålagte oppgaver, så måtte kommunen ha en forsvarlig bemanning i alle virksomheter. Ved en for lav grunnbemanning måtte man derfor i perioder leie inn konsulenter for å gjøre de grunnleggende oppgavene en kommune skulle gjøre. Slikt sett var det tjenesteutøvelsen som måtte være styrende for hvilken bemanning den enkelte virksomhet skulle ha. Hvis det ble kuttet i grunnbemanningen kunne dette slå seg ut i bruk av konsulenter, eller vikarbyrå, for at kommunen skulle kunne utføre lovpålagte tjenester. Det måtte være reelle tall som ble lagt frem for folkevalgt organ slik at folkevalgte hadde en mulighet til å foreta prioriteringer. Samt at det burde være realistiske budsjetterammer, slik at budsjetterammene kunne overholdes. I følge DIFI skulle behovsdefinering avklare om det var nødvendig med anskaffelse, og beskrive hvilket behov anskaffelsen i så fall skulle dekke. Det var behovshaver som måtte definere og beskrive behovet. Rakkestad kommune hadde et stort merforbruk på området konsulenttjenester/art 270, og dette kunne være en indikasjon på at det ikke var gjort tilstrekkelige behovsdefineringer sett opp mot innleie av konsulenter.

I 2014 svarer rådmannen følgende: « Vi har gått gjennom rapporten. Har ingen ytterligere kommentarer til den.»

I 2015 svarer rådmannen følgende: « I budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019 har Rakkestad kommune et eget kapittel som redegjør for status, utvikling og tiltak som har med kjøp av konsulenttjenester å gjøre. I årsmeldingen fra 2015 tenkes det gjort til et eget tema(kapittel).

Offentlige anskaffelser går også fram av tertialrapportene framover.

For øvrig bemerkes som i kommentaren til rapporten at Rakkestad kommune er bevisst på kjøp av konsulenttjenester vs. Ansettelse av egne medarbeidere permanent eller til særskilte oppdrag.»

Revisor fant i 2013 at kommunen hadde et merforbruk på konsulenttjenester, og anbefalte at de reelle tall ble lagt frem for de folkevalgte slik at de hadde mulighet til å foreta prioriteringer. Revisor har ikke gjort kontroller i kommunens dokumenter i denne oppfølgingsrapporten, men revisor ser at kommunen beskriver at de nå har innført et kapittel i budsjett- og økonomiplan som redegjør for status, utvikling og tiltak i forhold til bruk av konsulenttjenester. Kommunen planlegger også å gjøre dette tema til et eget kapittel i årsmeldingen for 2015. Revisor ser at kommunen har arbeidet med anbefalingen, og vurderer dette som positivt. Revisjonen vurderer anbefalingen som fulgt opp.

3.3 Vedtatt anbefaling nr. 3

«Rakkestad kommune har ikke utarbeidet et strategidokument for anskaffelser i sin internkontroll, men de har knyttet seg til det felles innkjøps samarbeidet i Indre Østfold. Dette samarbeidet er for tiden i gang med utarbeidelse av et slikt dokument. Revisjonen vurderer dette som positivt og anbefaler Rakkestad kommune å følge opp dette, slik at de får et anskaffelsesstrategidokument på plass.»

Revisor vurderte i 2013 at det burde være tydelige ansvarsfordelinger og mandat når det gjaldt hvem som hadde ansvar for de ulike fasene i en innkjøpsprosess. Det burde foreligge en anskaffelsesstrategi. Rakkestad kommune hadde ikke utarbeidet et strategidokument for anskaffelser i sin internkontroll, men de hadde knyttet seg til det felles innkjøps samarbeidet i Indre Østfold. Dette samarbeidet var da i gang med utarbeidelse av et slikt dokument.

I 2014 svarte rådmannen følgende: « Vi har gått gjennom rapporten. Vi har ingen ytterligere kommentar til den.»

I 2015 svarte rådmannen: «Innkjøps samarbeidet i Indre Østfold har laget en mal for «strategidokument for anskaffelser» som den enkelte kommune selv legger innhold i. Dette arbeidet pågår nå i Rakkestad kommune og vil være avsluttet innen 31.12.15.»

Revisor ser at kommunen arbeider med sitt strategidokument, og at de opplyser at arbeidet med å ferdigstille et strategidokument har en frist til 31.12.15. Dette finner revisor positivt, og arbeidet er i tråd med anbefalingen revisor ga i 2013. Revisjonen vurderer anbefalingen som fulgt opp.

3.4 Vedtatt anbefaling nr. 4

«Revisjonen anbefaler at kommunen tydeliggjør hva som ligger i innkjøpsrutinene, slik at de ansatte er kjent med dette. Dette er også viktig for at de som selger tjenestene skal forholde seg til dette reglementet.»

I 2013 så revisor på kommunens prosedyrer for valg av konsulenter. Revisor hovedinntrykk var at kommunen hadde gode rutiner som kunne bidra til at regelverket for offentlige anskaffelser ble fulgt. Imidlertid kunne det ut fra det som ble sagt i oppstartsintervjuet tyde på at de ansatte ikke var godt nok kjent med disse rutinene. Revisjonen vurderte at gode rutiner først ble gode hvis de ble benyttet. Revisjonen vurderte at det var utarbeidet rutiner og reglement som kunne bidra til å sikre at kompetanse og dokumentasjon ble overført fra konsulent til relevant virksomhet. Imidlertid kunne det ut i fra svarene som ble gitt i oppstartsintervjuet tyde på at disse punktene ikke var godt nok implementert hos de ansatte. Rådmannen svarte følgende i 2014: «Vi har gått gjennom rapporten. Vi har ingen ytterligere kommentarer til den.»

I 2015 svarer rådmannen følgende: «Rådmannen har hatt offentlige anskaffelser som eget tema i rådmannens ledergruppe både i 2014 og 2015 og i særskilte seksjoner – for eksempel Familiesenter (med henblikk særlig på barnevern), Hjemmebaserte tjenester og Skautun rehabiliterings- og omsorgssenter (særlig kjøp av vikartjenester) og Teknikk, Miljø og Landbruk (på generelt grunnlag) – for å tydeliggjøre og styrke forståelsen av innkjøpsregler, innkjøpsrutiner og konkrete anskaffelser som sådanne. Dette arbeidet fortsetter.»

Revisor vurderte i 2013 at kommunens rutiner og reglement rundt offentlige anskaffelser var gode, men at dette muligens ikke var godt nok kjent blant de ansatte. Det er i denne oppfølgingsrapporten ikke gjort nye kontrollhandlinger, men revisor ser at kommunen har arbeidet og fortsetter sitt arbeid med offentlige anskaffelser i ulike seksjoner i kommunen. Revisor finner dette positivt. Revisor vurderer at dette vil være med på å øke de ansattes bevissthet rundt offentlige anskaffelser og at de ansatte blir bevisst de rutiner og reglement som allerede finnes på området. Revisjonen vurderer at anbefalingen er fulgt opp.

3.5 Vedtatt anbefaling nr. 5

«Revisor bemerker at andelen av direkte kjøp er stor og det gir grunn for revisjonen å anmode kommunen om å skjerpe bevisstheten til konkurransekravet.

Revisor anbefaler kommunen å øke bevisstheten for praksisen på dette området for å unngå at den ikke kommer i fare for å omgå anbudsreglene, uavhengig om dette er bevisst eller ubevisst.»

I sin rapport i 2013 viste revisor til at det i følge lovverket skulle føres anbudsprotokoller for alle varer og tjenester over 100 000 kroner. Og alle varer og tjenester som ble kjøpt inn for over 500 000 kroner skulle være lyst ut på DOFFIN. Det var ikke lov å stykke opp kjøp, for å unngå bestemmelsene i lovverket. Hvis man visste at man skulle kjøpe varer/ tjenester

vedvarende skulle det gjøres rammeavtaler på dette. Anbud på rammeavtaler over 500 000 kroner skulle lyses ut i DOFFIN. Det var fjorårets regnskap som var retningsgivende for den anslåtte summen. Det ville si at hvis fjorårets regnskap viste at man eksempelvis hadde benyttet seg av konsulenttjenester for over 500 000 kroner på et område, så skulle det lyses en anbudskonkurranse for en rammeavtale på dette.

Revisjonen vurderte at det i samarbeid med Innkjøpssamarbeidet var kunngjort og laget rammeavtaler for flere av de områdene hvor Rakkestad kommune kjøpte vedvarende tjenester. I følge lovverk så skulle kommunen benytte seg av rammeavtaler som fastsatte vilkårene for de kontrakter som skulle tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder. Imidlertid ble ikke dette alltid gjort. Eksempelvis var det benyttet kjøp av tjenester innen barnevern, og juridiske tjenester som ikke var lagt ut på DOFFIN. Dette til tross for at innkjøpene vedvarende de siste år hadde vært over 500 000 kroner. Revisor kunne ikke av sine kontroller se at det var gjort noen form for konkurranse i anskaffelsen av konsulenter, og det var heller ikke ført anbudsprotokoller. Således brøt kommunen de grunnleggende prinsippene i lov om offentlige anskaffelser, både når det gjaldt konkurranse, likebehandling og innsyn/ åpenhet i innkjøpene. Revisor så at i noen av tilfellene ville det aksepteres at forespørselen kun ble rettet til en tilbyder grunnet tidspress som for eksempel ved vikartjenester, akutte driftsproblemer etc. . Revisor stilte spørsmål ved om kommunen allerede i startfasen var tilstrekkelig oppmerksom på hva totalkostnadene til konsulenttjenesten ville bli. Faren for at man ved denne fremgangsmåten fikk et totalbeløp som samlet sett vil kunne overstige terskelverdien var reell.

Når det gjaldt rammeavtalen som var inngått med Ambio Helse for vikarbyrå pleie og omsorg, så oversteget Rakkestad kommune alene, den samlede rammeavtalesummen. Slik sett kunne det som oversteget rammeavtalen bli sett på som en ulovlig direkteanskaffelse.

Revisor fant at kommunen hadde skriftlige retningslinjer som kunne bidra til at man ved direkte anskaffelser også overholdt lovens krav om konkurranse.

I 2014 svarte rådmannen følgende: « Vi har gått gjennom rapporten. Vi har ingen ytterligere kommentarer til den.»

I 2015 svarer rådmannen: «Rådmannen har hatt offentlige anskaffelser som eget tema i rådmannens ledergruppe i 2014 og 2015, og seksjons- og enhetsspesifikke møter i 2014 og 2015 for å skjerpe bevisstheten omkring konkurransekravet og lojaliteten overfor for eksempel rammeavtaler.»

Revisor har i denne oppfølgingsrapporten ikke gjort nye kontrollhandlinger. Revisor ser at kommunen har satt fokus på offentlige anskaffelser og at det er satt som eget tema, både i rådmannens ledergruppe og i møter med seksjons- og enhetsledere. Dette finner revisor positivt, og vurderer at dette er med på å øke kunnskap og bevissthet rundt offentlige anskaffelser og de lovpålagte krav som er lagt til dette. Revisjonen vurderer anbefalingen som fulgt opp.

3.6 Vedtatt anbefaling nr. 6

«Revisjonen anbefaler at de punkter som fremkommer av vedlegg 3 til forskrift om offentlig anskaffelser, blir beskrevet i anbudsprotokoller for innkjøp mellom 100 000 kr og 500 000 kroner. For hver anskaffelse over 100 000 kroner skal det foreligge et samlet protokollokument som tilfredsstillende kravene i FOA vedlegg 3 (evt. vedlegg 4), dette for å sikre etterprøvnbarhet, gjennomsiktighet og likebehandling.»

I sin rapport i 2013 viste revisor til forskrift om offentlig anskaffelser, og protokollplikt for kjøp over 100 000,- Protokollføring ville kunne bidra til at kommunen øket sin bevissthet om sine valg av konsulenter. Regelverket om offentlige anskaffelser krevde at det skulle være ført

en protokoll som sikret at innkjøpene ble dokumentert og kunne etterprøves ved behov, jamfør FOA 3-2. Det var laget vedlegg til FOA som var maler til hvordan slike protokoller skulle føres. Og det sto i paragrafen at protokollen skulle minst omfatte opplysningene som fremgikk av forskriftens vedlegg 3 og 4. I kommunens innkjøpsreglement var det også et krav om at det skulle føres en evaluering av innkomne tilbud. Dette for å sikre en god kronologisk oversikt over anskaffelsesprosessen, og for å sikre seg i tilfelle klagesaker el. l.

Revisjonen vurderte som positivt at det var gjort tilbudsinnhentinger, og at det var skrevet anbudsprotokoller for innkjøp av eksempelvis arkitekttjenester, ved byggesaksprosjekt. Imidlertid fremkom det noen mangler i anbudsprotokollene.

I 2014 svarte rådmannen følgende: « Vi har gått gjennom rapporten. Vi har ingen ytterligere kommentarer til den.»

I 2015 svarer rådmannen: « For anbud mellom kr 100 000 og 500 000 benyttes protokolldokument som tilfredsstillende FOA. Protokollen begrunner valg av entreprenør/leverandør.»

I 2013 fant revisor ved sin gjennomgang av anbudsprotokollene at det fremkom noen mangler. Revisor har ikke gjort nye kontroller i protokoller ved utarbeidelsen av denne oppfølgingsrapporten, men ser at kommunen svarer at de ved anbud mellom 100 000 og 500 000 benytter protokolldokument som tilfredsstillende FOA. Revisor vurderer dette som positivt, og i tråd med anbefalingen. Revisjonen vurderer anbefalingen som fulgt.

3.7 Vedtatt anbefaling nr. 7

«Revisjonen anbefaler at kontraktstandard blir benyttet, dette for å ivareta generelle kontraktsvilkår ved kjøp av konsulent tjenester. Disse vilkårene skal legges ved enhver oppdragsavtale, tilbud, formell kontrakt eller andre avtaleformer med konsulenter. Dette vil bidra til å skape forutsigbarhet og klarhet i kontraktsforholdet. Revisjonen anbefaler at kommunen innfører rutiner for kontraktsinngåelser, både for kjøp som ligger over og under terskelverdiene.»

Revisor viste i 2013 til at Forskrift om offentlige anskaffelser sa at der det fantes fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder, skulle disse som hovedregel brukes ved inngåelse av kontrakter.

Ved byggesaksprosjekt, vurderte revisor at det ble benyttet kontraktstandarder. Dette vurderte revisor som positivt.

Revisor gjorde ikke kontroller i alle kontrakter Rakkestad kommune hadde, men viste til avtalen med Ambio Helse. Her var det ikke blitt benyttet standardavtale.

I 2014 svarte rådmannen følgende: «Vi har gått gjennom rapporten. Vi har ingen ytterligere kommentarer til den.»

I 2015 svarer rådmannen: «Kontraktstandard blir benyttet i alle kontrakter ved kjøp av konsulent tjenester og entrepriser. Kontrakten blir beskrevet i konkurransegrunnlaget og følger de ulike formularer som er utarbeidet av Norsk Standard.»

Revisor har ved denne oppfølgingsrapporten ikke gjort nye kontroller av kommunens kontrakter, men ser at kommunen svarer at de nå benytter kontraktstandard i alle sine kjøp av konsulent tjenester og entrepriser. Revisor vurderer dette som positivt. Revisjonen vurderer anbefalingen som fulgt.

3.8 Vedtatt anbefaling nr. 8

«Revisjonen anbefaler kommunen å være bevisst viktigheten av signering/ datering av kontrakter innen vedståelsesfristens utløp.»

Ved sin kontroll i 2014 fant revisor at en av kontraktene var signert, men ikke datert. Det ble slik sett vanskelig å kontrollere om vedståelsesfristen var overholdt. Dette gjaldt kontrakten for SG arkitekter AS. Revisor presiserte at overholdelse av vedståelsesfristen var svært viktig, og det var signering av skriftlig kontrakt som var skjæringspunktet. Ved vedståelsesfristens utløp ansås tilbudene som falt bort. Når tilbudene hadde falt bort var konkurransen avsluttet, uten at leverandør var valgt. I følge flere avgjørelser i KOFA¹ måtte det i slike tilfeller lyses ut ny konkurranse. Kontrakt som ble inngått etter vedståelsesfristen utløp ansås derfor som en ulovlig direkte anskaffelse, der en kunne risikere erstatningskrav fra andre deltakere i konkurransen og overtredelsesgebyr fra KOFA dersom saken ble klaget inn. Revisor vurderte således at det var svært viktig at kontrakter ble signert, og at dette ble gjort innen vedståelsesfristen. Revisjonen vurderte at i de kontrollerte kontraktene var dette i hovedsak gjort, men at det kunne trekkes tvil om hvis ikke kontraktene også ble datert.

I 2014 svarte rådmannen følgende: «Vi har gått gjennom rapporten. Vi har ingen ytterligere kommentarer til den.»

I 2015 svarer rådmannen: « Rakkestad kommune er bevisst datering og signering av kontrakter. Revisjonens anbefalinger på dette punkt er fulgt opp.»

Revisor har i denne oppfølgingsrapporten ikke gjort nye kontroller i kommunens kontrakter. Imidlertid ser revisor at kommunen svarer at de er seg bevisst datering og signering av kontrakter. Revisor vurderer at dette er i tråd med revisjonens anbefaling. Revisjonen vurderer anbefalingen som fulgt opp.

3.9 Vedtatt anbefaling nr. 9

«Revisjonen anbefaler at revisjonen følger opp anbefalingene ett år etter kommunestyrets behandling av rapporten.»

Revisjonen følger opp anbefalingen med denne oppfølgingsrapport.

¹ Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Revisor viser i sin vurdering til NOU 2010: 13.3.

4 KONKLUSJON

Revisor vurderer at kommunen har arbeidet med og fulgt opp samtlige 9 anbefalinger, og vurderer dette som positivt.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
Rakkestad 29.09.2015

Rita Elnes
Distriktsrevisor

Anne Widnes
Forvaltningsrevisor

5 VEDLEGG

1. Administrasjonens bemerkninger til forvaltningsrevisjonsrapport om ”Bruk av konsulenttenester” i brev av 28.01.201.
2. Administrasjonens redegjørelse for hvordan kommunen har fulgt opp de vedtatte anbefalingene i brev av 10.09.2015.

4 KONKLUSJON

Revisor vurderer at kommunen har arbeidet med og fulgt opp samtlige 9 anbefalinger, og vurderer dette som positivt.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
Rakkestad 29.09.2015

(Sign.)

Rita Elnes
Distriktsrevisor

Anne Widnes

Anne Widnes
Forvaltningsrevisor

Vedlegg 2

Rønningen Anita

Saknr: 2013/13965-10
Løper: 18236/2014

Fra: Skog, Alf Thode <Alf.Skog@rakkestad.kommune.no>
Sendt: 28. januar 2014 14:29
Til: Rønningen Anita
Emne: Offentlige anskaffelser

Vi har gått gjennom rapporten.

Vi har ingen ytterligere kommentarer til den.

Med vennlig hilsen

Alf Skog
Rådmann

Telefon: 69225500

Faks:

E-post: Alf.Skog@rakkestad.kommune.no

Web: www.rakkestad.kommune.no

Rakkestad kommune
- Mangfold og samhold

saksnr.: 2013/13965
løpenr.: 150326/2015

Widnes Anne

Fra: Torp Unni
Sendt: 10. september 2015 09:03
Til: Rønningen Anita; Widnes Anne
Emne: VS: BRUK AV KONSULENTTJENESTER

Fra: Skog, Alf Thode [mailto:Alf.Skog@rakkestad.kommune.no]
Sendt: 9. september 2015 20:20
Til: Elnes Rita; Indre Østfold Kommunerevisjon Mailboks
Kopi: Rådmannens ledergruppe
Emne: BRUK AV KONSULENTTJENESTER

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS ber om tilbakemelding på hvordan kommunen har fulgt opp forvaltningsrevisjonsprosjektet «Bruk av konsulenttenester».

Det er besvart nedenfor i åtte punkter.

På grunn tidspress kommer dessverre svaret på forespørselen to dager for sent. Rådmannen beklager dette.

Anbefaling 1 : Revisjonen anbefaler kommunen å være bevisst på at årsmeldinger også bør inneholde rapporter på offentlige anskaffelser.

Tiltak:

Årsmeldingene inneholder fra 2015 et eget kapittel som omhandler offentlige anskaffelser.

Det er hittil spredt utover ulike kapitler, men blir altså samlet i et kapittel fra 2015.

Anbefaling 2 : Revisjonen vurderer at med en økende konsulentbruk, så bør dette behandles av kommunestyret. Ut fra det revisor kan se, så er dette ikke behandlet i kommunestyret, og revisjonen anbefaler at det blir gjort. Revisor anbefaler kommunen om å ha en mer bevisst bruk av konsulenter kontra det å ansette. Det bør gjøres vurderinger på om kommunen leier inn konsulenter/vikarbyrå for tjenesteutøvelse som kommunens egne ansatte kan gjøre rimeligere.

Tiltak:

I budsjett 2016 og økonomiplan 2016 – 2019 har Rakkestad kommune et eget kapittel som redegjør for status, utvikling og tiltak som har med kjøp av konsulenttenester å gjøre. I årsmeldingen fra 2015 tenkes det også gjort til eget tema (kapittel).

Offentlige anskaffelser går også fram av tertialrapportene framover.

For øvrig bemerkes som i kommentarene til rapporten at Rakkestad kommune er bevisst på kjøp av konsulenttenester vs. ansettelse av egne medarbeidere permanent eller til særskilte oppdrag.

Anbefaling 3 : Rakkestad kommune har ikke utarbeidet et strategidokument for anskaffelser i sin internkontroll, men den har knyttet seg til det felles innkjøpsamarbeidet i Indre Østfold. Dette samarbeidet er for tiden i gang med utarbeidelse av et slikt dokument. Revisjonen

vurderer dette som positivt og anbefaler Rakkestad kommune å følge opp dette, slik at den får et anskaffelsesstrategidokument på plass.

Tiltak:

Innkjøps samarbeidet i Indre Østfold har laget en mal for «strategidokument for anskaffelser» som den enkelte kommune selv legger innhold i. Dette arbeidet pågår nå i Rakkestad kommune og vil være avsluttet innen 31.12.15.

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler at kommunen tydeliggjør hva som ligger i innkjøpsrutinene, slik at de ansatte er kjent med dette. Dette er også viktig at de som selger tjenestene skal forholde seg til dette reglementet.

Tiltak:

Rådmannen har hatt «offentlige anskaffelser» som eget tema i rådmannens ledergruppe både i 2014 og 2015 og i særskilte seksjoner – for eksempel Familiesenter (med henblikk særlig på barnevern), Hjembaserte Tjenester og Skautun rehabiliterings- og omsorgssenter (særlig kjøp av vikartjenester) og Teknikk, Miljø og Landbruk (på generelt grunnlag) – for å tydeliggjøre og styrke forståelsen av innkjøpsregler, innkjøpsrutiner og konkrete anskaffelser som sådanne.

Dette arbeidet fortsetter.

Anbefaling 5: Revisjonen bemerker at andelen av direkte kjøp er stor og det gir grunn for revisjonen til å anmode kommunen om å skjerpe bevisstheten til konkurransekravet. Revisor anbefaler kommunen å øke bevisstheten for praksisen på dette området for å unngå at den ikke kommer i fare for å unngå anbudsreglene, uavhengig om dette er bevisst eller ubevisst.

Tiltak:

Rådmannen har hatt «offentlige anskaffelser» som eget tema i rådmannens ledergruppe i 2014 og 2015 og seksjons- og enhetsspesifikke møter i 2014 og 2015 for å skjerpe bevisstheten omkring konkurransekravet og lojaliteten overfor for eksempel rammeavtaler.

Anbefaling 6 : Revisjonen anbefaler at de punkter som fremkommer av vedlegg 3 til forskrift om offentlige anskaffelser, blir beskrevet i anbudsprotokoller for innkjøp mellom kr. 100 000 og kr. 500 000. For hver anskaffelse over kr. 100 000 skal det foreligge et samlet protokollokument som tilfredsstillende FOA vedlegg 3 (evt. vedlegg 4), dette for å sikre etterprøvnbarhet, gjennomsiktighet og likebehandling.

Tiltak:

For anbud mellom kr 100 000 og kr. 500 000 benyttes protokollokument som tilfredsstillende FOA. Protokollen begrunner valg av entreprenør/leverandør.

Anbefaling 7 : Revisjonen anbefaler at kontraktsstandard blir benyttet, dette for å ivareta generelle kontraktsvilkår ved kjøp av konsulent tjenester. Disse vilkårene skal legges ved enhver oppdragsavtale, tilbud, formell kontrakt eller andre avtaleformer med konsulenter. Dette vil bidra til å skape forutsigbarhet og klarhet i kontraktsforholdet. Revisjonen anbefaler at kommunen innfører rutiner for kontraktsinngåelser, både for kjøp som ligger over og under terskelverdiene.

Tiltak:

Kontraktsstandard blir benyttet i alle kontrakter ved kjøp av konsulent tjenester og entrepriser. Kontrakten blir beskrevet i konkurransegrunnlaget og følger de ulike formularer som er utarbeidet av Norsk Standard.

Anbefaling 8 : Revisjonen anbefaler kommunen å være bevisst viktigheten av signering/datering av kontrakten innen vedståelsesfristens utløp.

Tiltak:

Rakkestad kommune er bevisst datering og signering av kontrakter. Revisjonens anbefalinger på dette punkt er fulgt opp.

Anbefaling 9: revisjonen anbefaler at revisjonen følger opp anbefalingene ett år etter kommunestyrets behandling av rapporten.

Med vennlig hilsen

Alf Skog
Rådmann

Telefon:69225500

Faks:

E-post: Alf.Skog@rakkestad.kommune.no

Web: www.rakkestad.kommune.no

Rakkestad kommune
- Mangfold og samhold

Vi gjør oppmerksom på at dette ikke er en privat e-postadresse. Både inngående og utgående e-post blir vurdert for ev. journalføring i kommunens sak-arkivsystem.

Saksnr.: 2015/13164
Dokumentnr.: 4
Løpenr.: 161426/2015
Klassering: 510/128
Saksbehandler: Casper Støten

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 08.10.2015	Utvalgssaksnr. 15/20
---	-------------------------------	--------------------------------

Forvaltningsrevisjonsrapport "Oppfølging av politiske vedtak generelt, og spesielt innen teknisk", Rakkestad kommune

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak som legges frem for Rakkestad kommunestyre til behandling:

1. Forvaltningsrevisjonsrapport «Oppfølging av politiske vedtak generelt, og spesielt innen teknisk», Rakkestad kommune tas til orientering.
2. Rapportens følgende anbefalinger vedtas iverksatt:
 1. Kommunen skal utarbeide en rutine/eventuelt ta i bruk alternativet i saksbehandlingsprogrammet, som omhandler oppfølging. Dette for å sikre politiske utvalg tilbakemelding fra administrative enheter når det gjelder status i saker/vedtak. Herunder også hvordan tilbakemelding skal gis om et vedtak ikke lar seg gjennomføre. For å sikre at folkevalgte får nødvendig informasjon er det slik sett hensiktsmessig at en slik rutine omhandler:
 - Saker som ikke er påbegynt.
 - Saker under arbeid.
 - Saker som er fullført.
 2. Rakkestad kommune skal vurdere å innarbeide i sin rutine for vedtaksprotokoll at tidsfrister for ferdigstilling, og finansieringsmåte fremkommer av vedtak, der hvor dette er naturlig. Kommunen skal også rapportere til folkevalgte organ som fattet vedtaket, ved fristoverskridelser.
 3. Kommunen skal tydeliggjøre i saksfremlegget til tertialrapportbehandling konkrete summer ved merforbruk/mindreforbruk. Kommunen skal også vurdere om eventuell budsjettjustering bør tydeliggjøres i vedtaket.
 4. Kommunen skal fortsette å ha fokus på at manuelle feil kan oppstå ved protokollføring. Kommunen skal også ha videre fokus på at det må fremgå av protokollen om det er en innstilling, eller endelig vedtak.
 5. Kommunen skal bestrebe å legge frem likelydende budsjett-tall i regnskapsdokumentet, som i vedtatt budsjettdokument.

3. Kontrollutvalget følger opp administrasjonens gjennomføring av kommunestyrets vedtak i saken, jmfør forskrift nr. 905/2004 om kontrollutvalg § 12 om oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporter, ved at revisjonen fremlegger oppfølgingsrapport ett år etter at rapporten er ferdigbehandlet i kommunestyret.

Rakkestad, 30.09.2015

Indre Østfold kontrollutvalgssekretariat IKS

Sammendrag

I henhold til kommuneloven § 78 og forskrift nr. 904/2004 om revisjon § 6 skal det i hver kommune utføres forvaltningsrevisjon, hvorpå revisjonen skal rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

I sak 14/24 av 28.08.2014 om plan for forvaltningsrevisjon vedtok kontrollutvalget at forvaltningsrevisjonsprosjekt «hvordan blir politiske vedtak fulgt opp, generelt for kommunen, samt spesielt for teknisk virksomhet», skulle gjennomføres i løpet av planperioden. Planen er vedtatt av kommunestyret i Rakkestad kommune, i sak 26/14.

Vedlegg

- Forvaltningsrevisjonsrapport «Oppfølging av politiske vedtak generelt, og spesielt innen teknisk», Rakkestad kommune

Saksopplysninger

Rapporten er skrevet på bakgrunn av følgende problemstillinger:

1. «Følger kommunen opp vedtak fattet i politiske utvalg? Herunder, er det etablert rutiner for å følge opp politiske vedtak og er de politiske vedtakene utformet så administrasjonen kan følge dem opp?»
2. «Blir politiske vedtak og mål fulgt opp i teknisk? Herunder kontrollere økonomisk måloppnåelse og om oppgaveløsningen samsvarer med de politiske vedtak som er gjort for området.»

Under problemstilling nr. 1 har revisjonen på bakgrunn av et bredt spekter av kontrollhandlinger konkludert at det er utarbeidet gode rutiner for å skrive saksfremlegg og møtebok. Det er imidlertid avdekket at det ikke er utarbeidet konkrete rutiner for beskrivelse av hvordan vedtak skal iverksettes og følges opp, samt av hvordan man skal gi tilbakemelding til folkevalgte om oppfølgingen av vedtak.

Revisor konkluderer også at vedtak i kommunestyret i stor grad i praksis blir fulgt opp av administrasjonen, men peker på at enkelte vedtak kan være vanskelige å følge opp som følge av manglende informasjon om tidsfrister og dekningsmåte/finansieringskilde. Revisor bemerker også at det fremkommer svært lite informasjon av saksfremlegg og vedtak til tertialrapporteringen, noe som kan gjøre det vanskelig for folkevalgte å kontrollere budsjettoppfølging og budsjettjusteringer.

Det fremmes på bakgrunn av dette 3 anbefalinger, som er gjengitt i rapporten (anbefaling 1, 2 og 3).

Under problemstilling nr. 2 har revisjonen kontrollert om politiske vedtak i teknikk-, miljø-, og landbruksutvalget blir fulgt opp, samt om budsjetttramme for virksomhet teknisk overholdes. Revisor konkluderer at saker i teknikk-, miljø-, og landbruk i hovedsak blir fulgt opp, men har avdekket noen feil og mangler i den forenklete protokollen som blir lagt ut på nett. Revisjonen konkluderer også at virksomheten har god økonomisk måloppnåelse, det bemerkes imidlertid at opprinnelig netto budsjetttramme har økt betydelig over de siste tre år. Revisor peker også på at regnskapsdokumentene for virksomheten kan synes å være misvisende og vanskelige å etterprøve, som følge av manglende samsvar mellom opprinnelige budsjettall i budsjettdokumentet og budsjettall i regnskapsdokumentet for 2013 og 2014. På bakgrunn av dette fremmer revisjonen 2 anbefalinger, som er gjengitt i rapporten (anbefaling 4 og 5).

I sin tilbakemelding slutter rådmannen seg til revisjonens anbefalinger og presiserer at det allerede er satt fokus på anbefaling nr. 5. Rådmannen har også fremover fokus på at det er fullt samsvar mellom regnskap og budsjett når det gjelder framstilling/sammenligning av budsjettall.

Vurdering

Sekretariatet vurderer revisors metodiske fremgangsmåte og datainnsamling som et hensiktsmessig grunnlag for å gi et dekkende svar på problemstillingen. Rapporten anses i så måte å være i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.

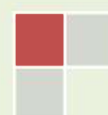
Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å ta rapporten og rådmannens bemerkninger til etterretning. Revisjonen vil være til stede og tilgjengelige for å besvare spørsmål fra utvalget når saken behandles.



Forvaltningsrevisjonsrapport

”Oppfølging av politiske vedtak generelt, og spesielt innen teknisk”

Rakkestad kommune



INNHALDSFORTEGNELSE

1.	FORORD OG PROSJEKTMANDAT	1
2.	SAMMENDRAG	2
3.	INNLEDNING	5
3.1	Problemstillinger	5
3.2	Avgrensning av prosjektet	5
3.3	Revisjonskriterier	5
3.4	Revisjonsmetoder	5
3.5	Introduksjon	6
4.	PROBLEMSTILLING 1: Følger kommunen opp vedtak fattet i politiske utvalg? Herunder, er det etablert rutiner for å følge opp politiske vedtak og er de politiske vedtakene utformet så administrasjonen kan følge dem opp?	7
4.1	Revisjonskriterier	7
4.2	Revisors undersøkelse og innhentede data	9
4.3	Revisors vurderinger og konklusjoner	14
4.4	Anbefalinger	18
5.	PROBLEMSTILLING 2: Blir politiske vedtak og mål fulgt opp i teknisk? Herunder kontrollere økonomisk måloppnåelse og om oppgaveløsningen samsvarer med de politiske vedtak som er gjort for området.	19
5.1	Innledning	19
5.2	Revisjonskriterier	19
5.3	Revisors undersøkelse og innhentede data	19
5.4	Revisors vurderinger og konklusjoner	23
5.5	Anbefalinger	25
6.	RÅDMANNENS BEMERKNINGER	26
7.	KILDEHENVISNINGER	27
8.	VEDLEGG	28

1. FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet «hvordan blir politiske vedtak fulgt opp, generelt for kommunen, samt spesielt for teknisk virksomhet», er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak 14/24 og kommunestyret i Rakkestad kommune, i sak 26/14.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet april - august 2015. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av fagansvarlig forvaltningsrevisor Anita Rønningen. I tillegg har stedlig revisor Bjørn Karlsen deltatt i informasjonsinnsamlingen.

Rapporten oversendes kommunen etter behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
Rakkestad 29. 09. 2015

Rita Elnes
Distriktsrevisor

Anita Rønningen
Fagansvarlig Forvaltningsrevisor

¹ Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1.juli 2004 kapittel 3 § 6.

2. SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjon har i dette prosjektet arbeidet etter følgende to problemstillinger:

Problemstilling 1: Følger kommunen opp vedtak fattet i politiske utvalg? Herunder, er det etablert rutiner for å følge opp politiske vedtak og er de politiske vedtakene utformet så administrasjonen kan følge dem opp?

Problemstilling 2: Blir politiske vedtak og mål fulgt opp i teknisk? Herunder kontrollere økonomisk måloppnåelse og om oppgaveløsningen samsvarer med de politiske vedtak som er gjort for området.

For å besvare problemstilling 1 har revisjonen kontrollert om vedtak som er fattet i politiske utvalg iverksettes og følges opp. Revisjonen har under denne problemstilling forholdt seg til kommunestyrevedtak og protokoller, samt formannskapsprotokoller.

Samt om eventuelle tidsfrister som er satt i det politiske vedtaket, følges. Videre har revisjonen kontrollert om kommunen har utarbeidet et reglement når det gjelder oppfølging/iverksetting av politiske vedtak. Og om kommunestyret har utarbeidet eget reglement når det gjelder å informere folkevalgte/ politiske utvalg i forhold til saksdokumenter og saker som er under behandling, (folkevalgtes rett til innsyn). Det er også kontrollert om møtebok/ protokoll blir skrevet

Det er vurdert om kommunen har utarbeidede rutiner/reglement i forhold til:

- Å gi tilbakemelding til politiske organ, fra administrative enheter.
- Å melde tilbake til politiske organ om at vedtak ikke lar seg gjennomføre.

Kontrollhandlingene har også inneholdt vurderinger på om det er utarbeidede rutiner som sikrer at politiske vedtak blir utformet korrekt og at de er lett fattbare i ettertid. Herunder om vedtak og protokoll inneholder:

- Best mulig klargjort/ utredet voteringstema (presise formuleringer som gir lite rom for skjønn).
- Hvilke partier som har stemt for/ imot, eventuelt andre forslag til vedtak.
- Hvilket organ som avgjør saken (om det framgår klart av protokollen om saken avgjøres av formannskapet, eller om saken går videre til endelig behandling i kommunestyret.)
- Tidsfrister for ikrafttredelse/ frist for ferdigstilling av vedtaket.
- Konkret dekningsmåte/ finansieringskilde/ budsjettendring.

Revisjonen har videre kontrollert at administrasjonen rapporterer til kommunestyret om det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes. Samt om administrasjonen foreslår nødvendige tiltak og aktuelle budsjettjusteringer.

Herunder er det sett på om kommunestyret selv foretar aktuelle budsjettjusteringer hvis det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes. Samt om dette blir redegjort for i neste tertialrapport.

Dessuten har revisjonen kontrollert om administrasjonen leverer kommunestyret minimum to budsjett rapporter i året, tertialrapporter, i tillegg til årsregnskapet.

Revisjonens konklusjon på problemstilling 1 er følgende:

Revisjonen vurderer at det er utarbeidet gode rutiner for å skrive saksfremlegg, og møtebok. Imidlertid er det ikke utarbeidet konkrete rutiner som beskriver hvordan vedtak skal iverksettes og følges opp, og hvordan man skal gi tilbakemelding til folkevalgte fra administrasjon på oppfølgingen av vedtakene. Revisjonen vurderer at vedtak i kommunestyret i stor grad i praksis blir fulgt opp av administrasjonen. Enkelte vedtak kan være vanskelig å følge opp, dette kan eksempelvis være vedtak som: «saken utsettes», uten at det er tidfestet

hvor lenge den skal utsettes. Samt «løse vedtak» som beskriver at dette skal sees opp mot kommende budsjettbehandling, eller innarbeides i økonomiplanen. Ved de saker som bør inneholde tidsfrister, og/ eller dekningsmåte/finansieringskilde, fremkommer ikke dette alltid av vedtakene. Dette kan bidra til at det blir vanskeligere å følge opp vedtakene for administrasjonen. Når det gjelder halvårsrapportering/ tertialrapportering, så fremkommer svært lite informasjon av saksfremlegget og også av vedtaket. Både saksfremlegg og vedtak viser til vedlegg til saken, selve rapporteringen. Dette kan medføre at det er vanskelig for folkevalgte å kontrollere budsjettoppfølging og budsjettjusteringer. Revisjonen viser for øvrig til kontrollhandlinger, og vurderinger for hvert revisjonskriterie, og fremmer følgende anbefalinger:

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler kommunen å utarbeide en rutine/eventuelt ta i bruk alternativet i saksbehandlingsprogrammet, som omhandler oppfølging. Dette for å sikre politiske utvalg tilbakemelding fra administrative enheter når det gjelder status i saker/vedtak. Herunder også hvordan tilbakemelding skal gis om et vedtak ikke lar seg gjennomføre. For å sikre at folkevalgte får nødvendig informasjon er det slik sett hensiktsmessig at en slik rutine omhandler:

- Saker som ikke er påbegynt.
- Saker under arbeid.
- Saker som er fullført.

Anbefaling 2: Revisjonen anbefaler Rakkestad kommune å vurdere å innarbeide i sin rutine for vedtaksprotokoll at tidsfrister for ferdigstilling, og finansieringsmåte fremkommer av vedtak, der hvor dette er naturlig. Revisor anbefaler også kommunen å rapportere til folkevalgte organ som fattet vedtaket, ved fristoverskridelser.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler kommunen å tydeliggjøre i saksfremlegget til tertialrapportbehandling konkrete summer ved merforbruk/mindreforbruk. Revisjonen ber også kommunen vurdere om eventuell budsjettjustering bør tydeliggjøres i vedtaket.

For å besvare problemstilling 2 har revisjonen kontrollert om politiske vedtak i teknikk-, miljø-, og landbruksutvalget blir fulgt opp. Videre er det kontrollert om budsjetttramme for virksomhet teknisk overholdes.

Revisjonens konklusjon på problemstilling 2 er følgende:

Revisor vurderer at saker i teknikk-, miljø-, og landbruk i hovedsak blir fulgt opp administrativt. Revisjonen vurderer dette som positivt. Revisor vurderer imidlertid at det er noen feil og mangler i den forenklede protokollen som blir lagt ut på nett. Årsaken til dette er trolig at det ved enkelte operasjoner må gjøres manuelle endringer, og da kan det oppstå menneskelig svikt. Dette kan utgjøre en problemstilling fordi det er den forenklede protokollen som offentliggjøres og slik sett blir førende for innbyggerne, presse, folkevalgte etc. på hvordan saken er behandlet. Den forenklede protokollen kan slik sett noen ganger være misvisende.

Da revisjonen skulle gjøre kontrollhandlinger i budsjettdokument og regnskapsdokument viste det seg at de opprinnelige budsjettallene i budsjettdokumentet ikke samsvarte med de som var oppført som opprinnelige budsjettall i regnskapsdokumentet for årene 2013 og 2014. Revisjonen vurderer at regnskapsdokumentene for virksomheten slik sett kan være misvisende for folkevalgte, og vanskelig å etterprøve.

Når det gjelder virksomhetens overholdelse av budsjettramme vurderer imidlertid revisjonen at virksomheten har en god økonomisk måloppnåelse, sett opp mot regulert budsjettramme. Det har imidlertid vært en stor økning på opprinnelig netto budsjettramme, de siste tre år. En økning på nærmere 20 millioner kroner. Revisjonen viser til kontrollhandlinger og vurderinger for hvert revisjonskriterie, og fremmer følgende to anbefalinger:

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler kommunen om å fortsette å ha fokus på at manuelle feil kan oppstå ved protokollføring. Revisjonen anbefaler også kommunen å ha videre fokus på at det må fremgå av protokollen om det er en innstilling, eller endelig vedtak.

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler kommunen bestrebe å legge frem likelydende budsjettall i regnskapsdokumentet, som i vedtatt budsjettdokument.

3. INNLEDNING

3.1 Problemstillinger

Problemstilling 1: Følger kommunen opp vedtak fattet i politiske utvalg? Herunder, er det etablert rutiner for å følge opp politiske vedtak og er de politiske vedtakene utformet så administrasjonen kan følge dem opp?

Problemstilling 2: Blir politiske vedtak og mål fulgt opp i teknisk? Herunder kontrollere økonomisk måloppnåelse og om oppgaveløsningen samsvarer med de politiske vedtak som er gjort for området.

3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet avgrenses til nevnte problemstillinger. Under problemstilling 1 er det i hovedsak tatt utplukk i kommunestyresaker/ kommunestyreprotokoller, samt noen formannskapsprotokoller det siste halvannet år. Forvaltningsrevisjonsprosjektet har slik sett ikke gått i dybden på andre politiske utvalg. Det er hvorvidt kommunen har rutiner og reglementer for oppfølging av politiske vedtak som har hovedfokus under problemstilling 1. Problemstilling 2 er avgrenset til å omhandle saker som er behandlet i teknikk-, miljø-, og landbruksutvalget. Nærmere avgrensning av problemstilling 2 fremkommer av delkapittel 5.1.

3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt ”foretrukket praksis”, er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner
- «Beste praksis»
- Rakkestad kommunes budsjett for 2012, 2013 og 2014.

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i rapporten.

3.4 Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon. For å besvare prosjektets problemstillinger har revisor gjennomført intervju med stabsleder og rådmann. Her ble revisor orientert om kommunens interne retningslinjer og prosedyrer i forhold til dokumenthåndtering og behandling av politiske vedtak.

I tillegg har revisor foretatt dokumentanalyse, for å gjøre vurderinger opp mot revisjonskriterier, av kommunens interne reglement og retningslinjer, herunder «Brukerhåndbok/ rutine for elektronisk behandling av saker til politisk behandling for

møtesekretær». «Administrativ rapporteringsmal», «Politisk styringsstruktur vedtatt i kommunestyret 30. 05. 2013». Kommunens delegasjonsreglement: «Arbeidsdelings- og delegasjonsreglement for politisk nivå vedtatt i kommunestyret 30. 05. 2013.» Revisor har også gjennomført kontrollhandlinger i samtlige innkallinger og kommunestyreprotokoller fra desember 2013 til og med juni 2015. I alt 7 saker i 2013, 44 saker i 2014, og 27 saker i 2015. Dette for å kontrollere overholdelse av rutiner, og hvordan politiske vedtak blir fulgt opp. Revisor har i tillegg tatt et utplukk på fem protokoller for formannskapet i 2015, for å kontrollere hvorvidt det klart fremkommer av vedtaket hvilket organ som avgjør saken. Det er også gjort kontrollhandlinger i samtlige innkallinger og protokoller/ vedtak for teknikk-, miljø-, og landbruksutvalget, fra 2014 til og med våren 2015, i alt 51 saker, for å kontrollere om saker som blir behandlet i dette utvalget blir fulgt opp administrativt. I tillegg er det gjort en kontroll av kommunestyresak 17/09, som kontrollutvalget spesielt ønsket en gjennomgang av. Sak 17/09: «Ny ordning – innsamling av plastembalasje fra husholdning» ble behandlet i Landbruk-, plan og teknikkutvalget 19. 03. 2009, Formannskapet 01. 04. 2009, Kommunestyret 23. 04. 2009. Under problemstilling 2 er det også gjort kontrollhandlinger i budsjett og regnskap for 2012-til og med 2014, samt halvårsrapporter 2013-2014, og tertialrapport våren 2015, for å kontrollere overholdelse av budsjett.

Revisjonen finner handlingene gyldige og pålitelige, til å trekke konklusjoner prosjektet.

3.5 Introduksjon

I den overordnede analysen som forvaltningsrevisjonen gjennomførte i 2014 fremkom det av intervju med administrasjonen i Rakkestad kommune at det kunne vært ønskelig med et forvaltningsrevisjonsprosjekt som omhandler, styring/ ledelse/ administrasjon, sett opp mot politiske målsettinger. Det ble sagt at noen ganger oppleves de politiske signalene uklare, og det kan være vanskelig å styre mot mål som ikke er spesifisert, eller målsettinger som blir endret.

I intervju med ordfører og varaordfører fremkom det at de synes et aktuelt område for forvaltningsrevisjon hadde vært oppfølging av politiske vedtak, de anser dette som nyttig både for folkevalgte og administrasjonen, og at det gjelder generelt for alle kommunens virksomheter. Det oppleves noen ganger som at det er vanskelig å få satt vedtak ut i «livet», og at de forsvinner litt. Dette er bakgrunnen for at kontrollutvalget vedtok et forvaltningsrevisjonsprosjekt som omhandler oppfølging av politiske vedtak. Kontrollutvalget ønsket også at det spesielt skulle sees nærmere på de politiske vedtak som omhandlet teknisk virksomhet.

4. PROBLEMSTILLING 1: Følger kommunen opp vedtak fattet i politiske utvalg? Herunder, er det etablert rutiner for å følge opp politiske vedtak og er de politiske vedtakene utformet så administrasjonen kan følge dem opp?

4.1 Revisjonskriterier

Politikere fatter vedtak i sine respektive utvalg innenfor rammene av den myndighet utvalget er tildelt etter kommuneloven, (LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner) og etter kommunens reglementer. I kommunelovens § 6 fremgår følgende: «Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov, eller delegasjonsvedtak.»

I § 23, 2.punkt står det videre at 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 instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I forarbeidene til loven (NOU 1995: Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, punkt 4.2.2.5.2, b)iii): fremgår det at administrasjonssjefen vil være avhengig av å fordele oppgavene på etatssjefene og andre tjenestemenn, men administrasjonssjefens instruksjonsmyndighet gjelder fullt ut. For å sikre at vedtak blir fulgt opp bør det eksistere en form for rutine(r) for hvordan ansvaret blir fulgt opp. Selv om oppfølging av vedtak delegeres til andre, ligger ansvaret for at vedtak blir fulgt opp på administrasjonssjefen.

§ 30, 3.punkt sier at: Det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere regler om føring av møtebok.

Revisjonen er av den formening at en møtebok kan, og bør, tjene flere hensyn. Kontrollhensynet er det mest fremtredende. Møteboken er en arbeidsordre til administrasjonen om innholdet i de vedtak som skal iverksettes. Administrasjonens handlingsplikt er en funksjon av vedtakenes innhold.

§ 40, 5.punkt – Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

§ 47, 1.punkt – Kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer.

Forskrift 15.12.2000 nr 1423 om årsbudsjettet (for kommuner og fylkeskommuner)

§ 10 – Administrasjonen skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjettet. Dersom administrasjonssjefen eller kommune- eller fylkesrådet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.

I merknader til forskrift om årsbudsjett – heter det at uttrykkene ”gjennom året” og ”rapporter” angir at slik rapportering skal skje med jevne mellomrom og minimum to ganger i året.

Således har revisor utledet følgende revisjonskriterier:

- Vedtak fattet i politiske utvalg skal iverksettes og følges opp. Eventuelle tidsfrister som er satt i det politiske vedtaket, skal følges.
- Kommunen bør ha utarbeidet reglement når det gjelder oppfølging/iverksetting av politiske vedtak.
- Kommunestyret skal ha utarbeidet eget reglement når det gjelder å informere folkevalgte/ politiske utvalg i forhold til saksdokumenter og saker som er under behandling, (folkevalgtes rett til innsyn). At møtebok/ protokoll blir skrevet
- Kommunen bør ha utarbeidede rutiner/reglement i forhold til:
 - Tilbakemelding til politiske organ, fra administrative enheter.
 - Å melde tilbake til politiske organ om at vedtak ikke lar seg gjennomføre.
- Kommunen bør ha utarbeidede rutiner som sikrer at politiske vedtak blir utformet korrekt og at de er lett fattbare i ettertid - Beste praksis er at et minimumsinnhold i ethvert vedtak som skal stemmes over bør kunne inndeles slik:
 - Best mulig klargjort/ utredet voteringstema (presise formuleringer som gir lite rom for skjønn).
 - Hvilke partier som har stemt for/ imot, eventuelt andre forslag til vedtak.
 - Hvilket organ som avgjør saken (Det må framgå klart av innstillingen om saken avgjøres av formannskapet, eller om saken går videre til endelig behandling i kommunestyret.)
 - Tidsfrister for ikrafttredelse/ frist for ferdigstilling av vedtaket.
 - Konkret dekningsmåte/ finansieringskilde/ budsjettendring.
- Om det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes, skal administrasjonen rapportere dette til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak og aktuelle budsjettjusteringer.
- Når det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes, skal kommunestyret selv foreta aktuelle budsjettjusteringer. Dette bør da redegjøres i neste tertialrapport.
- Ved siden av årsregnskapet, skal administrasjonen levere kommunestyret minimum to budsjett rapporter i året – tertialrapporter.

4.2 Revisors undersøkelse og innhentede data

Oppfølging av vedtak og de folkevalgtes innsyn

I oppstartsintervjuet spurte revisor om kommunen har rutiner som sikrer at politiske vedtak blir fulgt opp innen gitte tidsfrister. Rådmann og stabsleder svarer at fast byggekomite er gitt delegert myndighet for gjennomføring av investeringsprosjekter over 3 millioner kroner. For hvert prosjekt etableres prosjektgrupper, fremdriftsplaner og rapporteringstidspunkter som komiteen selv fastsetter og vedtar. Hvis prosjektene overstiger rammen blir dette rapportert også til kommunestyret for budsjettjustering.

Videre rapporteres det hvert tertial til politisk nivå, basert på administrativ rapportering, (de to siste år har rapporten vært halvårig, men fra 2015 er den per tertial.)

Det er ikke utarbeidet noe system utover dette. Imidlertid har det tidligere vært benyttet en rapporteringsform for tilbakemelding til folkevalgte i teknisk utvalg. Dette benyttes ikke aktivt i dag.

Revisor har fått utlevert Arbeidsdeling- og delegasjonsreglement for politisk nivå, revidert av kommunestyret 30. 05. 2013 – sak 24/13.

Revisor har gjennomgått denne og ser at det er beskrevet at de forskjellige utvalgene avgjør saker på sine områder, så langt de ligger innenfor budsjett- og økonomiplanrammene, og ikke har tverr- eller oversektorielle konsekvenser. Utvalgene innstiller direkte til kommunestyret i saker innen sine tjenesteområder. I saker av tverrseksjonell karakter og/eller i saker som er behandlet i flere utvalg, innstiller utvalget overfor formannskapet.

Når det gjelder Fast byggekomite, så skal komiteen i henhold til Økonomireglementet gjennomføre bygge- og anleggsprosjekter med budsjettert kostnadsramme over kr. 3 000 000,-. Prosjektene gjennomføres innenfor de økonomiske rammer som er gitt av kommunestyret, og akseptere anbud der kontraheringen skjer i henhold til lov om offentlige anskaffelser med forskrifter. Fast byggekomite tar stilling til organisering i hvert enkelt prosjekt, inkludert bruk av ekstern prosjektleder, anbudskriterier m.m. Komiteen innstiller overfor kommunestyret i investeringssaker knyttet til bygge- og anleggsprosjekter.

Revisor har kontrollert hvilke rutiner som finnes for oppfølging av politiske vedtak. Herunder om kommunen har utarbeidet rutiner for registrering og oppfølging av vedtak. Med oppfølging menes her så som skriving av protokoll, utformingen av vedtak, oversendelse av politiske vedtak til rette instans, tilbakemeldinger fra administrasjonen i virksomhetene etc.

I oppstartsmøtet fikk revisor utlevert «Brukerhåndbok/rutiner» for møtesekretærer for bruk av elektronisk saksbehandlingssystem. Det blir sagt i oppstartsintervjuet at kommunen benytter ESA, leverandør EVERY. Alle saksbehandlere i kommunen benytter dette, ca 100 saksbehandlere. Kommunen har planer om å gå til anskaffelse av et oppgradert ESA-system, dette vil samle systemets funksjoner i en web basert versjon.

Revisjonen har kontrollert brukerhåndboken for ESA og ser at den inneholder rutiner og oppskrift for:

Saksfremlegg, saksliste, sakspapirer, foreløpig møteprotokoll, møteprotokoll, saksprotokoll, melding om vedtak, samlet saksfremstilling, hvordan informere om ferdig sak, lage melding om vedtak for en utvalgssak.

Stabsleder opplyser i intervjuet om at det er et valg/ alternativ i saksbehandlingssystemet ESA-EVERY-systemet som omhandler oppfølging, dette blir ikke benyttet per dags dato.

Revisjonen spurte også i intervjuet om hvordan eventuelle verbalvedtak fanges opp. Enkelte politiske vedtak kan være lite konkrete, og hvordan fanger administrasjonen opp dette. Eksempelvis er dette vedtak som sier «innarbeides i budsjett» eller innarbeides i økonomiplan». Det blir sagt i intervjuet at det hender de politiske utvalgene fatter lite konkrete vedtak – («løse vedtak»), eksempelvis tilleggsvedtak i forbindelse med budsjett, og økonomiplan. Kommunen har ikke utarbeidet nedskrevne rutiner for å følge opp slike, men hvis vedtakene er så lite konkrete at det er vanskelig for administrasjonen å følge dem opp blir dette redegjort for, og tatt opp i forbindelse med tertialrapporter, sier rådmann. Det kan imidlertid være at slike saker enkelte ganger blir flytende i systemet. Imidlertid blir alle vedtak gjennomgått i Rådmannsteamet, og de ulike virksomhetslederne tar det med til sin virksomhet for å fordele oppgaver der.

Rådmann sier at der hvor administrasjonen opplever at forslag til vedtak er diffuse, forsøker administrasjonen å opplyse de folkevalgte om dette, slik at de kan «pusse» på formuleringen før endelig vedtak. Dette lar seg ikke alltid gjennomføre.

I intervjuet med rådmann og stabsleder stilte revisor spørsmål om det er lik praksis i forhold til dokumenthåndtering av politiske vedtak på tvers av de ulike virksomhetene i kommunen. Samt hvordan blir informasjon vedrørende politiske vedtak formidlet til politikere, administrasjonen og allmennheten.

Det fremkom av intervjuet at det er lik praksis for de ulike virksomhetene, herunder felles politisk sekretariat som sikrer lik behandling, og et felles saksbehandlingssystem. Protokoll med vedtak godkjennes i neste møte i behandlingsorganet, med unntak av kommunestyret som godkjennes i møtet. Samlet saksfremstilling sendes til berørte parter, samt saksbehandler for eventuelt videreoppfølging. Protokoll med vedtak publiseres på kommunens nettside.

Rådmann opplyser om at bevilgninger kan komme noe sent enkelte ganger, og at de har fokus på dette.

Revisjonen kontrollerte også via intervju om det blir rapportert tilbake til folkevalgte organ hvis et politisk vedtak ikke lar seg gjennomføre. Revisjonen fikk opplyst at dette blir gjort via tertialrapporteringer, (tidligere halvårsrapporteringer), er det en egen sak med utgangspunkt i årets budsjett, evt. enkeltvedtak. I noen saker rapporteres status via meldinger som omhandler «oppstart», «oppfølging» og «avslutning». Hvis forutsetningene endrer seg så gir også administrasjonen tilbakemelding på dette.

Revisor har sett tertialrapporten som ble behandlet i kommunestyre 11. juni 2015 og ser at tertialrapporten inneholder noe informasjon om budsjettvedtak som ikke lar seg følge opp/ eventuelt må utsettes med på grunn av økonomiske forutsetninger. Revisor kan for øvrig ikke se at det er noe eget punkt i tertialrapporten som omhandler oppfølging av vedtak generelt, og det fremkommer heller ikke av saksfremlegget til saken.

I oppstartsintervjuet fikk revisjonen utlevert «Reglement for møter og saksbehandling, revidert i kommunestyresak 24/13, den 30. 05. 2013.» Revisor ser at dette blant annet inneholder et punkt om føring av møtebok – møtets slutt, hvor det står beskrevet at det som er protokollert under forhandlingene i kommunestyret leses opp ved møtets slutt. Protokoll fra formannskap, hovedutvalg og andre utvalg gjøres tilgjengelig for medlemmer og varamedlemmer som deltok på møtet. Møteprotokollen settes opp som første post på sakslista ved neste møte for godkjenning. Det står også et punkt i reglementet som omhandler møter – innkallinger – dokumenter. Her står det beskrevet at sakspapirer legges ut på Rakkestad kommunes nettside, og på hovedbiblioteket og servicekontoret.

Revisor har kontrollert samtlige kommunestyreprotokoller fra desember 2013 til og med juni 2015. I alt 7 saker i 2013, 44 saker i 2014, og 27 saker i 2015. Revisor har ikke kontrollert samtlige utvalgs protokoller, men vil komme nærmere tilbake til hvordan vedtak fattet i teknikk og miljøutvalget, blir fulgt opp, under problemstilling 2.

Det fremkommer lite tidsfrister for ikrafttredelse og ferdigstilling av vedtakene revisor har kontrollert, og det er slik sett vanskelig for revisjonen å gjøre kontrollhandlinger på hvorvidt de politiske vedtakene er fulgt opp. Det står ikke beskrevet i vedtakene at administrasjonen skal gi tilbakemelding/ rapportere til kommunestyret når vedtak er igangsatt/ ferdigstilt. Et par saker fremkommer det i vedtaket at det skal gjøres nye vurderinger, uten at det fremkommer av vedtaket når ny vurdering skal foreligge, og hvem som skal gjøre vurderingen. Revisor ser også at det ved minst to saker fremkommer utsettelsesforslag. Vedtakene ble da som følgende: «Saken utsettes» og «saken utsettes til neste kommunestyremøte, etter ny behandling i formannskapet». Revisor ser at begge disse sakene er fulgt opp, og behandlet på nytt i kommunestyret. Et par vedtak viser til at saken skal behandles i andre utvalg for videre vurdering. Den ene saken ble behandlet på nytt, mens revisor ikke kan se at den andre saken fremkommer til ny behandling.

Rutiner for utforming av vedtak

Revisor kan ikke ut fra sine kontroller se at det i brukerhåndboken er rutiner for hvordan man skal utforme innstillinger. Eksempelvis fremkommer det ikke noen maler som sier at finansieringskilder, frister etc må fremkomme av innstillingen til vedtak. Revisor ser av sine kontroller at det er utarbeidet rutiner for den fysiske utførelsen av å skrive saksfremlegg, og protokoll. Imidlertid inneholder disse rutinene lite som beskriver kvaliteten og innholdet i saksfremlegget, og innstillingene. Det er utarbeidet mal for hvordan et politisk vedtak skal være utformet. Revisor har fått opplyst at denne ikke alltid blir benyttet i alle utvalgene, men at den blir benyttet i formannskap og kommunestyret. Revisor har kontrollert malen, og ser at den inneholder følgende punkter: - møteorgan, - møtedato, - forslag fremmet i sak, - forslag fremmet av, - følgende forslag fremmes, - signatur, - votering: -For, - Mot. - Vedtatt, -ikke vedtatt.

I «Reglement for møter og saksbehandling, revidert i kommunestyresak 24/13, den 30. 05. 2013», punkt 19: Vedtak står følgende beskrevet:

«Vedtatt fattes i møte. Et vedtak krever et forarbeid (saksfremlegg – muntlig eller skriftlig), en mulighet til meningsutveksling, en avstemming og et etterarbeid (skriftlig protokoll – møtebok) for at det skal være gyldig. For å sikre allmennhetens mulighet til innsyn og kontroll bør det bestrebes at flest mulig vedtak fattes på bakgrunn av et skriftlig saksfremlegg og dokumenter det har vært mulig å få innsyn i – og dermed også mulighet til å påvirke – før det politiske organ trer sammen. Organet kan bare treffe vedtak hvis minst halvparten av medlemmene har vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i vedkommende sak. Vedtak treffes med alminnelig flertall, hvis ikke annet følger av kommuneloven. Ved stemmelikhet i andre saker enn valg, er møtelederens stemme avgjørende.»

Revisor viser til tidligere beskrevet kontroll av kommunestyreprotokoller fra desember 2013 til og med juni 2015. I alt 7 saker i 2013, 44 saker i 2014, og 27 saker i 2015.

Revisor ser av sin kontroll at vedtak inneholder utredet voteringsskjema. De ulike forslag som er satt frem, blir fremlagt i protokollene, samt hvilke folkevalgte/partier som har stemt for/ imot, eventuelt andre forslag til vedtak. Innstilling fra andre utvalg fremkommer også.

Det fremkommer imidlertid lite tidsfrister for ikrafttredelse og ferdigstilling av vedtakene.

Konkret dekningsmåte/ finansieringskilde fremkommer ofte, men ikke alltid, av vedtakene. Et par av vedtakene fremkommer ikke finansiering av vedtaket, men dette fremkommer imidlertid av saksfremlegg. Revisor har også sett eksempel på at det i vedtak/ saksfremlegg blir vist til kommende budsjett og økonomiplan uten å konkretisere finansieringskilden ytterligere.

Noen vedtak viser til informasjon i saksfremlegget, og er slik sett lite konkrete i selve ordlyden i vedtaket. Hvis man skal vite hva som er vedtatt i disse sakene, må man lese hele saksfremlegget.

Revisor har også tatt et utplukk på fem protokoller for formannskapet i 2015, for å kontrollere hvorvidt det klart fremkommer av vedtaket hvilket organ som avgjør saken. Revisor ser at det er rutiner for at saker som skal videre til kommunestyret for behandling, beskriver dette i innstillinger. Der hvor saken blir endelig behandlet i formannskapet kommer dette tydelig frem ved at det står beskrevet formannskapets vedtak.

Tertialrapportering og budsjettjustering

Økonomireglement for Rakkestad kommune, som er revidert i kommunestyresak 24/ 13, den 30. 05. 2013 ble overlevert revisor i oppstartsmøtet. Reglementet inneholder blant annet budsjettoppfølging og budsjettjustering, sier rådmann.

Revisor har kontrollert økonomireglementet og ser at det inneholder punkt om enkel økonomirapportering til utvalgene, samt punkt om halvårsrapportering. Det står beskrevet at utvalgene orienteres muntlig om økonomisk status for sine respektive rammeområder – per februar, juni og oktober. Utvalgene avgjør saker på sine områder, så langt de ligger innenfor budsjett- og økonomiplanrammene, og ikke har tverr- eller oversektorielle konsekvenser, jfr. arbeidsdelings- og delegasjonsreglementet. Under punkt om halvårsrapportering står det blant annet beskrevet at det hvert halvår skal utarbeides en rapport til behandling i formannskap og kommunestyre, som viser avvik sett i forhold til de mål, tiltak og premisser som er vedtatt i årsbudsjettet. Det er også et punkt som beskriver prosjektrapportering, herunder at vedtatte driftsprosjekter med økonomisk ramme over kr 500 000,- skal sluttrapporteres til kommunestyret.

Revisor har kontrollert via intervju hvordan budsjettoppfølgingen i Rakkestad kommune foregår, og om det er utarbeidet rutiner for rapportering til politiske utvalg ved behov for budsjettjusteringer. Det blir sagt at Rådmannen har seksjonsvis økonomigjennomgang 2. hver måned basert på en administrativ rapporteringsmal. Som tidligere beskrevet så sier rådmann også at det blir rapportert til folkevalgte på vedtak og mål som ikke lar seg følge opp, via tertialrapporteringer, (tidligere halvårsrapporteringer). Rådmann sier at ved behandling av dette er det en egen sak med utgangspunkt i årets budsjett, evt. enkeltvedtak.

Revisor har kontrollert halvårsrapport for 2013, behandlet i kommunestyresak 32/13. rapporten redegjør for status – mål og tiltak for alle virksomheter. Det blir beskrevet generelle utfordringer, og økonomi blir beskrevet spesielt, for hver virksomhet. Rapporten redegjør for mindreforbruk, og merforbruk generelt, og viser til et samlet merforbruk på 2 815 000 kr. Rådmann legger i halvårsrapporten frem forslag om at dette skal dekkes av disposisjonsfondet. Kommunestyrevedtaket i saken er som følger: «*Rakkestad kommunestyre vedtar «halvårsrapport 2013»*». Det står ikke beskrevet i vedtaket, eller i saksfremlegg for saken hvor stort merforbruket er, og hvordan merforbruket skal dekkes. Dette står i halvårsrapporten, som er vedlegg til saken. Halvårsrapporten for 2014 blir behandlet i kommunestyresak 32/14 her fremkommer det et samlet mindreforbruk på 1 435 000 kr. Det står ikke beskrevet i hverken saksfremlegg, eller vedtak.

Forslaget fra rådmann står beskrevet i halvårsrapporten og er: «Mindreforbruk anvendes til dekning av tjenestevariasjoner – fordi det fremdeles er stor uforutsigbarhet, uoversiktighet og utfordringer på dette punkt i kommunen sin virksomhet pr. 30.06.14.» Vedtaket i saken er som følger: Rakkestad kommunestyre vedtar «Halvårsrapport 2014 for Rakkestad kommune».

I 2015 gikk Rakkestad kommune over til å levere tertialrapporter. I kommunestyresak 17/15 blir tertialrapport pr. 30. 04. 2015 behandlet. Vedtaket i kommunestyret er som følgende: «*Rakkestad kommunestyre vedtar «Tertialrapport nr 1. 2015 for Rakkestad kommune.»*»

I tertialrapporten kalkulerer rådmannen (30.4. d.å.) med et underskudd/merforbruk på driftsbudsjettet på 6 millioner kroner i 2015. Og skriver at underskudd/merforbruk dekkes av disposisjonsfondet.

Rådmannens forslag fremkommer ikke av saksfremlegg, eller i vedtak.

4.3 Revisors vurderinger og konklusjoner

Oppfølging av vedtak og de folkevalgtes innsyn

Revisjonskriterier:

Kommunen skal ha utarbeidet reglement når det gjelder oppfølging/iverksetting av politiske vedtak. Møtebok/ protokoll skal utarbeides.

Kommunestyret skal ha utarbeidet eget reglement når det gjelder å informere folkevalgte/ politiske utvalg i forhold til saksdokumenter og saker som er under behandling, (folkevalgtes rett til innsyn)

En møtebok kan og bør tjene flere hensyn. Kontrollhensynet er det mest fremtredende. Møteboken er en arbeidsordre til administrasjonen om innholdet i de vedtak som skal iverksettes. Administrasjonens handlingsplikt er en funksjon av vedtakenes innhold. Revisor vurderer at Rakkestad kommune har utarbeidet gode rutiner for saksfremlegg og skriving av møteprotokoll og registrering av vedtak, og vurderer dette som positivt. Revisjonen vurderer også at ved at alle møteprotokoller/ møtebøker blir lagt ut på Rakkestad kommunes hjemmeside bidrar dette til å gi folkevalgte og allmenheten informasjon og innsyn. For at kommunens øverste organ, kommunestyret, skal være sikret nødvendig informasjon er det viktig at det er en hensiktsmessig dialog mellom kommunestyret og administrasjon. Det er kommunestyret som vedtar ulike tiltak som får betydning for virksomhetenes drift. Kommunestyret bør være sikre på at vedtakene som er fattet blir gjennomført av administrasjonen i kommunen. Derfor er det nødvendig med en tydelig saksgang, samt tilbakemelding fra virksomhetene. På denne måten får kommunestyret informasjon om at vedtakene er gjennomført. Tilsvarende er det viktig at kommunestyret får tilbakemelding hvis et vedtak ikke lar seg gjennomføre. Revisor vurderer loven slik at det bør være utarbeidet et reglement som regulerer dialogen mellom kommunestyret og administrasjonen. Revisjonen vurderer også ut fra innhentede data at dette er utarbeidet i Rakkestad kommune, noe som ansees som positivt. Imidlertid vurderer revisjonen at det ikke er noe tydelig reglement som beskriver hvordan vedtak skal iverksettes og følges opp. Når det gjelder tilbakemelding fra administrative enheter til politiske organ, er det vanskelig for revisor å si hvor gode tilbakemeldinger administrative enheter gir, dette fordi det ikke er utarbeidet noen helhetlig rutine for dette. Imidlertid ble det sagt i oppstartsintervjuet at det blir rapportert til folkevalgte via tertialrapportering hvis et vedtak ikke lar seg gjennomføre. Revisor vurderer at dette blir gjort i en viss grad, spesielt sett opp mot budsjettvedtak som ikke lar seg følge opp/ eventuelt må utsettes.

Revisjonskriterier:

Vedtatt fattet i politiske utvalg skal iverksettes og følges opp. Eventuelle tidsfrister som er satt i det politiske vedtaket, skal følges.

Folkevalgte fatter svært mange vedtak i løpet av et år. Administrasjonen har ansvaret for å følge opp vedtakene. For at de politiske vedtakene skal bli fulgt opp på en god måte, er man avhengig av gode systemer. Kommuneloven sier i § 23 2.pkt at administrasjonssjefen skal påse at «vedtak blir iverksatt». Med dette menes at administrasjonssjef, (rådmann), har ansvar for at vedtak fattet i folkevalgte organer blir utført. For at rådmann til enhver tid kan ha

oversikt over hvilke vedtak som skal iverksettes og som har blitt iverksatt, er det viktig at kommunen har nedfelte rutiner for hvordan de ulike virksomhetene skal rapportere tilbake til rådmann, og videre til folkevalgte.

Revisor har under denne problemstillingen kun forholdt seg til vedtak fattet av kommunestyret.

Revisors kontroller viser at to saker som er vedtatt utsatt, ble fulgt opp og behandlet på nytt. Imidlertid fremkommer det et par andre vedtak som viser til at saken skal behandles i andre utvalg for videre vurdering. Den ene saken ble behandlet på nytt, mens revisor ikke kan se at den andre saken fremkom til ny behandling. Det fremkommer lite tidsfrister i vedtakene, slik sett kan det være vanskelig å følge opp, og også kontrollere om vedtakene er fulgt opp. Dette vil bli nærmere behandlet senere i rapporten.

Revisjonskriterier:

Kommunen bør ha utarbeidede rutiner/reglement i forhold til:

- Tilbakemelding til politiske organ, fra administrative enheter.
- Å melde tilbake til politiske organ om at vedtak ikke lar seg gjennomføre

Det fremkommer av kontrollhandlingene at det ikke er utarbeidet konkrete rutiner for rapportering på hvordan politiske vedtak blir fulgt opp. Stabsleder opplyser om at det er et alternativ i saksbehandlingssystemet som omhandler oppfølging, dette blir ikke benyttet per dags dato.

Enkelte vedtak kan også oppfattes som lite konkrete, og vanskelig å følge opp.

Revisor anbefaler kommunen å utarbeide en rutine/ eventuelt ta i bruk alternativet i saksbehandlingsprogrammet, som omhandler oppfølging. Dette for å sikre politiske utvalg tilbakemelding fra administrative enheter når det gjelder status i saker/vedtak. Herunder også hvordan tilbakemelding skal gis om et vedtak ikke lar seg gjennomføre. For å sikre at folkevalgte får nødvendig informasjon er det slik sett hensiktsmessig at en slik rutine omhandler:

- Saker som ikke er påbegynt.
- Saker under arbeid.
- Saker som er fullført.

Rutiner for utforming av vedtak

Revisjonskriterier:

Kommunen bør ha utarbeidede rutiner som sikrer at politiske vedtak blir utformet korrekt og at de er lett fattbare i ettertid - Beste praksis er at et minimumsinhold i ethvert vedtak som skal stemmes over bør kunne inndeles slik:

- Best mulig klargjort/ utredet voteringstema (presise formuleringer som gir lite rom for skjønn).
- Hvilke partier som har stemt for/ imot, eventuelt andre forslag til vedtak.
- Hvilket organ som avgjør saken (Det må framgå klart av innstillingen om saken avgjøres av formannskapet, eller om saken går videre til endelig behandling i kommunestyret.)
- Tidsfrister for ikrafttredelse/ frist for ferdigstilling av vedtaket.
- Konkret dekningsmåte/ finansieringskilde/ budsjettendring.

Et politisk vedtak har i tillegg til instruks til administrasjon, også verdi som alminnelig informasjonskilde for presse, innbyggere i kommunen og andre. Dessuten skal vedtaksformuleringen sikre en rask og effektiv oppfølging.

Revisor vurderer at samtlige vedtak som er blitt kontrollert inneholder utredet viteringsskjema. De ulike forslag som er lagt frem blir fremlagt i protokollen. Under behandlingen fremgår det votering og stemmetallet.

Revisor vurderer at det er praksis for at det fremkommer av innstillingen hvilket organ som avgjør saken. Der hvor sakene blir endelig behandlet i formannskapet fremkommer dette av innstillingen, hvor det står «formannskapets vedtak». Revisor vurderer dette som positivt. Revisor ser at det ved minst to saker fremkommer utsettelsesforslag. Vedtakene ble da som følgende: «Saken utsettes til neste kommunestyremøte, etter ny behandling i formannskapet», og «Saken utsettes». Revisor vurderer utsettelsesvedtak som beskriver når saken skal behandles på nytt som positivt, fordi det da er konkretisert når saken skal opp igjen. I de tilfeller hvor saker kun blitt utsatt blir det vanskelig for både folkevalgte og administrasjon å ha oversikt over når saken skal opp på nytt, og hva som skal gjøres vurderinger på i evt. andre utvalg.

Revisor vurderer at kulepunkt 1, 2, 3 er ivaretatt i Rakkestad. Når det gjelder tidsfrister/ frist for ferdigstillelse av vedtak, kulepunkt 4, så fremkommer ikke dette bestandig av vedtakene. Revisor vurderer at en del vedtak, som det er naturlig skal følges opp innen en gitt tid, ikke inneholder tidsfrister. Hvis det blir gitt en konkret tidsfrist i vedtakene, vil vedtakene være enklere å etterprøve i henhold til om de blir gjennomført innenfor gitt tidsfrist. Revisor mener at vedtakene bør inneholde dato og/eller tidsfrister, spesielt i forbindelse med oppstart av prosjekter og forventet slutt av prosjekter. Revisor vurderer at så lenge ikke tidsfrister blir fremstilt i politiske vedtak, kan heller ingen kontroll bli utført for å sjekke om tidsfrister blir overholdt. Dessuten blir det vanskelig for folkevalgte å ha oversikt over utviklingen i de vedtak de har fattet. Det samme for kulepunkt 5 som omhandler konkret finansieringskilde/ dekningsmåte. De fleste vedtak som inneholder økonomiske finansieringer har også beskrevet finansieringskilde, men ikke alle. Ved enkelte saker fremkommer dette av saksfremlegget, og ikke av vedtaket.

Revisjonen anbefaler Rakkestad kommune vurdere å innarbeide i sin rutine for vedtaksprotokoll at tidsfrister for ferdigstillelse, og finansieringsmåte fremkommer av vedtak, der hvor dette er naturlig. Revisor anbefaler også kommunen å rapportere til folkevalgte organ som fattet vedtaket, ved fristoverskridelser.

Tertialrapportering og budsjettjustering

Revisjonskriterier:

Om det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes, skal administrasjonen rapportere dette til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak og aktuelle budsjettjusteringer. Når det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes, skal kommunestyret selv foreta aktuelle budsjettjusteringer. Dette bør da redegjøres i neste tertialrapport. Ved siden av årsregnskapet, skal administrasjonen levere kommunestyret minimum to rapporter i året – tertialrapporter

Ved siden av årsregnskapet, skal administrasjonen levere kommunestyret minimum to rapporter i året – tertialrapporter.

I henhold til forskrift om årsbudsjett, skal kommunens administrasjon rapportere til politisk utvalg, minimum tre ganger i året – ett årsregnskap og to tertialrapporter. Rakkestad kommune har frem til 2015 ikke hatt tertialrapporter, men halvårsrapporter. I 2015 ble tertialrapportering innført. Revisjonen vurderer dette som positivt. Det blir sagt at Rådmannen har seksjonsvis økonomigjennomgang 2. hver måned basert på en administrativ rapporteringsmal. Som tidligere beskrevet så sier rådmann også at det blir rapportert til folkevalgte på vedtak og mål som ikke lar seg følge opp, via tertialrapporteringer, (tidligere halvårsrapporteringer). Av kontrollarbeidet finner revisor at det er innarbeidet en likartet rutine som gjelder alle virksomhetene i kommunen. Tertialrapportene inneholder både skriftlige kommentarer og regnskapstall fra hver virksomhet. Revisor ser tertialrapporteringer som viktige dokumenter når det gjelder kommunens økonomistyring. Tertialrapportene er med på å gi kommunestyret en oversiktlig og ajourført beskrivelse, og vurdering av kommunens økonomiske status per tertial.

Slik sett vurderer revisjonen at administrasjonen fra 2015 leverer to tertialrapporter, samt årsregnskap til politiske organ. På den måten holder administrasjonen i Rakkestad kommune seg innenfor gitte minimumskrav, når det gjelder økonomisk rapportering til kommunestyret, revisor vurderer dette som positivt.

Ifølge kommuneloven er årsbudsjettet for kommunen bindende.

I revisjonskriteriene blir det påpekt at administrasjonen skal rapportere til kommunestyret om det oppstår situasjoner, som fører til at fastsatt budsjett ikke kan overholdes. Administrasjonen skal da foreslå nødvendige tiltak, og eventuelle behov for budsjettendringer. Videre skal kommunestyret foreta aktuelle budsjettendringer. Dette skal redegjøres for i neste tertialrapport. Revisor er av den formening at tertialrapporteringen også bør være med på å gi et grunnlag for neste års budsjettprosess. Derfor er det vesentlig at konklusjonene i tertialrapportene er riktige og grundig sikret. I henhold til kommuneloven er det rådmannens oppgave å sikre rapportenes innhold/ opplysninger. Revisjonen vurderer at dette blir gjort. Imidlertid blir ikke konkrete summer lagt frem i saksfremlegg, men ligger som vedlegg i saken, (tertrialrapport). Det fremkommer heller ikke av vedtak konkrete summer, og hvilke budsjettendringer som skal til. Kommunestyrevedtakene for de siste tre år er at kommunestyret vedtar halvårsrapport/ tertialrapport. Dette kan medføre at det er vanskelig for folkevalgte å følge med på hva som faktisk er vedtatt. Det kan også vanskeliggjøre informasjonen til de folkevalgte i forhold til merforbruk/ mindreforbruk. Noe som igjen kan gi uklare styringssignaler til administrasjonen. Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere å tydeliggjøre i saksfremlegget hva som er i merforbruk/ mindreforbruk. Revisjonen ber også kommunen vurdere om eventuell budsjettjustering bør tydeliggjøres i vedtaket.

Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Revisjonen har under denne problemstilling forholdt seg til kommunestyrevedtak og protokoller, samt formannskapsprotokoller.

Revisjonen vurderer at det er utarbeidet gode rutiner for å skrive saksfremlegg, og møtebok. Imidlertid er det ikke utarbeidet konkrete rutiner som beskriver hvordan vedtak skal iverksettes og følges opp, og hvordan man skal gi tilbakemelding til folkevalgte fra administrasjon på oppfølgingen av vedtakene. Revisjonen vurderer at vedtak i kommunestyret i stor grad i praksis blir fulgt opp av administrasjonen. Enkelte vedtak kan være vanskelig å følge opp, dette kan eksempelvis være vedtak som: «saken utsettes», uten at det er tidfestet hvor lenge den skal utsettes. Samt «løse vedtak» som beskriver at dette skal sees opp mot kommende budsjettbehandling, eller innarbeides i økonomiplanen. Ved de saker som bør inneholde tidsfrister, og/ eller dekningsmåte/finansieringskilde, fremkommer ikke dette alltid

av vedtakene. Dette kan bidra til at det blir vanskeligere å følge opp vedtakene for administrasjonen.

Når det gjelder halvårsrapportering/ tertialrapportering, så fremkommer svært lite informasjon av saksfremlegget og også av vedtaket. Både saksfremlegg og vedtak viser til vedlegg til saken, selve rapporteringen. Dette kan medføre at det er vanskelig for folkevalgte å kontrollere budsjettoppfølging og budsjettjusteringer. Revisjonen viser for øvrig til kontrollhandlinger, og vurderinger for hvert revisjonskriterie, og fremmer følgende tre anbefalinger:

4.4 Anbefalinger

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler kommunen å utarbeide en rutine/eventuelt ta i bruk alternativet i saksbehandlingsprogrammet, som omhandler oppfølging. Dette for å sikre politiske utvalg tilbakemelding fra administrative enheter når det gjelder status i saker/vedtak. Herunder også hvordan tilbakemelding skal gis om et vedtak ikke lar seg gjennomføre. For å sikre at folkevalgte får nødvendig informasjon er det slik sett hensiktsmessig at en slik rutine omhandler:

- Saker som ikke er påbegynt.
- Saker under arbeid.
- Saker som er fullført.

Anbefaling 2: Revisjonen anbefaler Rakkestad kommune å vurdere å innarbeide i sin rutine for vedtaksprotokoll at tidsfrister for ferdigstilling, og finansieringsmåte fremkommer av vedtak, der hvor dette er naturlig. Revisor anbefaler også kommunen å rapportere til folkevalgte organ som fattet vedtaket, ved fristoverskridelser.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler kommunen å tydeliggjøre i saksfremlegget til tertialrapportbehandling konkrete summer ved merforbruk/mindreforbruk. Revisjonen ber også kommunen vurdere om eventuell budsjettjustering bør tydeliggjøres i vedtaket.

5. PROBLEMSTILLING 2: Blir politiske vedtak og mål fulgt opp i teknisk? Herunder kontrollere økonomisk måloppnåelse og om oppgaveløsningen samsvarer med de politiske vedtak som er gjort for området.

5.1 Innledning

Presentasjon av problemstilling og avgrensning

Da prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget, sa kontrollutvalget at de spesielt ønsket å få en kontroll og vurdering av kommunestyrevedtaket som ble gjort angående plastsortering - og hvorvidt dette er fulgt opp. Revisjonen har slik sett gjort kontrollhandlinger i denne saken, samt andre saker som er blitt behandlet i teknisk utvalg i 2014 til og med våren 2015, for å vurdere hvorvidt vedtak i teknikk-, miljø-, og landbruksutvalget blir fulgt opp administrativt.

Revisjonen har avgrenset kontroll av økonomisk måloppnåelse, og om oppgaveløsningen samsvarer med de politiske vedtak som er gjort for området til å omhandle overholdelse av budsjетtramme, revisor har kontrollert regnskap mot budsjett på hvert enkelt ansvar innenfor virksomhet teknisk. Det er ikke gjort kontrollhandlinger på investeringsprosjekt/ investeringer, kun drift.

5.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterie 1: Politiske vedtak skal følges opp

Revisjonskriterie 2: Budsjетtramme for virksomhet teknisk bør overholdes

5.3 Revisors undersøkelse og innhentede data

Kontroll av plastsorteringsaken

Revisor har gjort kontrollhandlinger i sak som omhandlet «Ny ordning – innsamling av plastembalasje fra husholdning». Denne saken ble behandlet i Landbruk-, plan og teknikkutvalget 19. 03. 2009, Formannskapet 01. 04. 2009, Kommunestyret 23. 04. 2009. Revisjonen viser til at det i den administrative saksbehandlingen til saken blir lagt frem kommuneavtale med grønt punkt Norge. Det fremkommer også av saksbehandlingen konsekvensvurderinger, herunder helse- og miljøkonsekvenser og økonomiske konsekvenser. Det står beskrevet at det vil være positive følger for miljøet ved materialgjenvinning, mens at det vil være økonomiske konsekvenser og at det vil bli dyrere, i hvertfall i en foregangsperiode det vil medføre en økning på ca 70 kr per abonnent i året.

Formannskapets innstilling i saken lød som følgende:

1. Rakkestad kommune innfører innsamling av plastembalasje fra husholdninger via avtale med Grønt Punkt Norge.
2. Rakkestad kommune velger alternativ B- balling, lagring og transport utføres gjennom avtale med leverandør/ transportør eller kommune/ IKS.
3. Rakkestad kommune øker renovasjonsgebyrene i samsvar med forventede utgifter av tiltaket, og viser i den sammenheng til budsjett 2010 og økonomiplan 2010-2013.

Rakkestad kommune forventer at årsgebyrene vil øke med kr. 70 pr. abonement som følge av ordningen.

4. Rakkestad kommune etablerer tiltaket fra 1. 1. 10.
5. Container for plastavfall settes ut på Koplå snarest.

Da kommunestyret behandlet saken ble følgende vedtatt:

«Saken utsettes. Det regnes på om det er økonomisk og miljømessig fornuftig å forbrenne på anlegget i Rakkestad. 20 mot 5 stemmer.»

Oppfølging av vedtak i teknikk-, miljø-, og landbruksutvalget generelt

Revisor har kontrollert samtlige vedtak fra januar 2014 til og med juni 2015. I alt 40 saker i 2014 og 11 saker per første halvår 2015. Samlet 51 saker. Fordelt på 5 møter i 2014, samt 3 møter første halvår 2015. Samlet 8 møteinnkallinger og protokoller. Dette er kontrollert opp mot videre behandling i kommunestyret, i de saker hvor utvalget har innstilt til kommunestyret. I de aller fleste sakene blir vedtaket/ innstillingen likt rådmannens forslag til vedtak. De sakene som har endret ordlyd, og hvor utvalget har fremmet tilleggsforslag, har revisor kontrollert nærmere.

Revisor har fått opplyst, og ser at det fremkommer av saksfremlegget, hvilke utvalg som skal behandle saken. Det bør alltid fremkomme hvorvidt utvalgene har endelig vedtaksmyndighet, eller kun innstillingsrett. Hvis saken skal sluttbehandles i kommunestyret bør dette fremkomme av saksfremlegget. I følge stabsleder så må dette legges inn manuelt i saksbehandlingssystemet, og at det noen ganger kan glippe, men at kommunen har fokus på at dette til enhver tid blir lagt inn i saksfremlegget.

Revisor har fått opplyst at der hvor det står at saker blir sendt til saksbehandler, blir alltid særutskrifter sendt. Det er saksbehandlers ansvar når den får særutskrift å følge opp saken videre. Saksbehandlingsystemet har ikke egne alternativ for å skrive inn om det er innstilling, eller endelig vedtak. Dette må føres manuelt. Slik sett kan dette glippe. En mangel i saksbehandlingsystemet er at rådmannens forslag til vedtak alltid ender opp nederst i protokollen. Dette selv om kommunestyret eksempelvis har vedtatt innstillingen til Teknikk-, miljø- og landbruksutvalget, og dette ikke er likelydende med rådmannens forslag. Dette må også fjernes manuelt og det kan derfor oppstå feil noen ganger. Dette gjelder den forenklede protokollen, i hovedprotokollen fremgår det klart hvilke utvalg som har behandlet saken, og hva som er det endelige vedtak.

Revisor viser til følgende saker i Teknikk-, miljø- og landbruksutvalget hvor man ser kan se eksempler på disse problemstillingene:

- Sak 3/14 Teknikk-, miljø- og landbruksutvalget

Under behandlingen av saken fremkom et tilleggsforslag til rådmannens forslag til vedtak.. Rådmannens forslag til vedtak pluss tilleggsforslag ble utvalgets innstilling til kommunestyret.

Når denne saken ble behandlet i kommunestyret i sak 1/14, så fremgår innstillingen fra utvalget i saksfremlegget. Rådmannens forslag til vedtak fremkommer også. I protokollen til kommunestyret står det at teknisk utvalgs innstilling ble enstemmig vedtatt. Likevel er ordlyden på kommunestyrets vedtak i protokollen likelydende med rådmannens forslag til vedtak, dette uten tilleggspunktet fra teknisk utvalg.

- Sak 20/14 i Teknikk-, miljø- og landbruksutvalget

Saken omhandler Landbruksplan for Rakkestad kommune 2014-2024 til gjennomsyn. Vedtak i utvalget ble at saken utsettes. Det fremkommer av behandlingen at planens målsettinger oppfattes mer som visjoner, og utvalget ba om at planen gjennomgås av administrasjonen på nytt for å definere flere målbare mål. Det fremkommer ikke av protokollen hvem utsettelsesforslaget blir sendt til, og hvem som skal behandle dette videre. Det fremkommer av saksfremlegget at saken skal behandles kun i teknikk-, miljø-, og landbruksutvalget.

Saken blir administrativt fulgt opp i sak 33/14. Da blir rådmannens forslag til vedtak enstemmig vedtatt. Det fremkommer ikke av saksfremlegget at denne skal videre til kommunestyret. Det fremkommer ikke noe nytt av saksbehandlingen. Revisjonen har ikke gjort kontrollhandlinger på om det fremkommer noe nytt av vedlegg til saksbehandlingen. Det fremkommer av ordlyden at dette er en innstilling til kommunestyret. Saken blir ikke behandlet i kommunestyret, men utvalget behandler saken en gang til i sak 2/15, og innstiller til kommunestyret. I sak 2/15 står det beskrevet i saksfremlegget at saken skal behandles i formannskapet og kommunestyret. Det blir lagt frem som sak, og innstillingen fremkommer i saksfremlegget til kommunestyret. Innstilling og vedtak er likelydene med rådmannens forslag til vedtak.

- Sak 29/14 Saken omhandler Innføring av fartsregulerende tiltak kommunal vei Førriisdahl/ Øverby.

Det fremkommer av saksfremlegget at denne kun skal behandles i utvalget. Imidlertid fremkommer det av vedtaket at dette er en innstilling til kommunestyret. Utvalgets innstilling til kommunestyret er ikke samsvarende med rådmannens forslag til vedtak. Revisor har kontrollert samtlige møteinnkallinger/ til kommunestyret etter møte i september, og kan ikke se at saken er blitt lagt frem for kommunestyret. Revisor har etterspurt denne behandlingen hos stabsleder, og hun har kontrollert at saken er avsluttet, og ble sluttbehandlet i utvalget.

- Sak 9/15 - Salg av tomt til Rakkestad og Degernes jeger og fiskeforening, og 10/15 – Endring av veinavn Varteigveien

Det fremkommer av protokollen innstillingen til kommunestyret i disse sakene ikke er likelydende med rådmannens forslag til vedtak. Innstillingen fra utvalget fremkommer av innkallingen/ sakspapirene til kommunestyret. Utvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt av kommunestyret, dette fremkommer av protokollen.

Budsjettramme bør overholdes

Revisor har gjort kontrollhandlinger, og analysert budsjett- og regnskapstall for 2012, 2013 og 2014 i drift virksomhet teknikk- miljø og landbruk. I den forbindelse har revisor bygget på tall i kommunens opprinnelige budsjettdokument, kommunens årsregnskap og tall som er hentet ut fra regnskapssystemet Visma i ettertid.

Tallene presenteres i tabellene nedenfor. Regnskapet er presentert netto, dvs. utgifter etter fradrag for inntekter.

Tabell 1

	Oppr.budsjett 2012	Reg. budsjett 2012	Regnskap 2012	Avvik (per)
Totalt netto				
Fra Skjema 1B, årsregnskap:	-1 301 724	9 233 055	8 023 829	1 207 226
Fra Visma:	-1 301 724	9 231 055	8 023 829	1 207 226

Kilde: Regnskapsrapporter 2012, Rakkestad kommune

Tabell 2

	Oppr.budsjett 2013	Reg. budsjett 2013	Regnskap 2013	Avvik (per)
Totalt netto				
Fra skjema 1B, årsregnskap:	4 692 013	8 138 019	6 386 781	1 751 238
Fra Visma:	4 692 013	11 276 207	10 318 787	957 420

Kilde: Regnskapsrapporter 2013, Rakkestad kommune

Tabell 3

	Oppr.budsjett 2014	Reg. budsjett 2014	Regnskap 2014	Avvik (per)
Totalt netto				
Fra skjema 1B, årsregnskap:	40 363 000	40 399 000	35 898 000	4 501 000
Fra Visma:	18 492 975	18 984 514	14 483 494	4 501 020

Kilde: Regnskapsrapporter 2014, Rakkestad kommune

Som tabellene viser, avviker de tall revisor har tatt ut fra Visma i ettertid og de tallene som fremkommer av kommunens årsregnskap. For 2012 avviker også det opprinnelige budsjettet i kolonnen i årsregnskapet fra tallet i det opprinnelige budsjettet. For å etterprøve regnskapstallene måtte revisjonen gjøre en regnskapsanalyse ned på artsnivå. For 2013 er ikke revisor i stand til å finne noen forklaring på avviket, mens det for 2014 i hovedsak synes å skyldes at avskrivninger er medtatt i virksomhetens ramme dette året, men ingen av de øvrige finansinntektene/-utgiftene.

Når det gjelder tallene i det vedtatte budsjettet, har revisor sammenlignet disse med kolonnen for opprinnelig budsjett (netto) i årsregnskapet. Tallene fra budsjettskjema 1B er benyttet og ikke tallene som står i kapittelet som vedrører virksomheten. Det er fordi tallene som vedrører virksomheten er rådmannens forslag, og er ikke omarbeidet for å stemme med vedtaket slik budsjettskjemaet er.

2014-rammen er vesentlig høyere enn 2012- og 2013-rammen. Det kommer av at avskrivningene er lagt inn i rammen i 2014 mens de ikke er med de to andre årene (avskrivningene er en finansutgift). I tillegg ble kompensert merverdiavgift fra investeringsprosjekter inntektsført i driftsramme for årene 2012-2013, mens de på grunn av lovendring ikke ble det i 2014.

5.4 Revisors vurderinger og konklusjoner

Plastsorteringssaken

Revisor vurderer at det ikke fremkommer av vedtaket til kommunestyret hvor lenge saken utsettes. Revisjonen er av den formening at ved utsettelsesvedtak, så bør det fremkomme av ordlyden når saken skal tas opp på nytt. Revisjonen vurderer også at saksfremlegget til saken inneholder vurderinger på om det er økonomisk og miljømessig fornuftig å forbrenne på anlegget i Rakkestad. Slik sett kan ikke revisor ut fra saksbehandling og endelig vedtak se behovet for en ny saksfremleggelse for akkurat disse punktene. Imidlertid påpeker revisjonen at det kan ha vært politiske diskusjoner som har vært bakgrunn for vedtaket. Den politiske debatten blir ikke beskrevet i protokoller. Revisjonen vurderer at vedtaket alene gir lite styringssignaler til administrasjonen, og at det derfor kan være vanskelig for administrasjonen å følge opp slik vedtak. Som beskrevet i kapittel 4, anbefaler revisjonen kommunen å ha fokus på ordlyden i utsettelsesvedtak.

Vedtak generelt

Revisor vurderer at saker i hovedsak blir fulgt opp administrativt. Det fremkommer som regel av protokollen om saker skal sendes videre til kommunestyret, eventuelt til saksbehandler for videre behandling. Særutskrifter av vedtak blir sendt saksbehandler for oppfølging. Revisjonen vurderer dette som positivt. Revisor vurderer imidlertid at det er noen feil og mangler i den forenklete protokollen som blir lagt ut på nett. Dette kan utgjøre en problemstilling fordi det er den forenklete protokollen som offentliggjøres og slik sett blir førende for innbyggerne, presse, folkevalgte etc på hvordan saken er behandlet. Den forenklete protokollen kan slik sett være misvisende.

Når det gjelder Sak 3/14 vurderer revisor at hvis man ikke leser hele protokollen, så vet man ikke hva vedtaket endelig ble. Ordlyden som står beskrevet, og som det står blir sendt økonomikontoret og saksbehandler, samsvarer ikke med det som står i protokollen ble vedtatt. Revisor vurderer at dette viser at det kan oppstå feil når rådmannens forslag til vedtak alltid ligger sist i protokollen og at dette må behandles manuelt for å fjernes, i de saker hvor rådmannens forslag til vedtak ikke blir vedtatt.

I Sak 20/14 vurderer revisor at saksgangen i denne saken kan være noe vanskelig å få oversikt over. Revisor vurderer at dette er en «stor» sak, som vil følge over tid, og blir behandlet flere ganger. Saken er lagt inn i saksbehandlingsprogrammet, og må manuelt endres hvis det skal fremkomme om utvalget skal gi innstilling eller et vedtak, for hver gang saken blir behandlet. I saksfremlegget vurderer revisor at det i første instans burde vært klarere beskrevet at dette gjaldt en høring hvor utvalget skulle gi sin uttalelse, og at de skulle få saken til ny behandling senere for å gi sin innstilling til kommunestyret. Revisors vurdering er også at det som står beskrevet under behandling burde stått i vedtaksordlyden. Ved kun et utsettelsesvedtak blir det vanskelig for både administrasjon, men også folkevalgte selv å følge opp. Hvis eksempelvis den ordlyden som står under behandling av saken, hadde stått i vedtaket: «saken utsettes, og utvalget ber om at planens målsettinger blir utformet som mindre visjonære, og at de konkrete målene blir målbare», så hadde det også vært enklere for administrasjon ved saksbehandler å følge opp vedtaket.

Sak 29/14 står som avsluttet i saksbehandlingsprogrammet, men er ikke behandlet i kommunestyret. Revisor vurderer at dette også kan være en saksbehandlingsfeil, en glipp i systemet. Dette fordi det trolig i protokollen ikke skulle stått innstilling til kommunestyret, men vedtak. Imidlertid viser protokollen for sak 9/15 og 10/15 at det endres manuelt og at

rådmannens forslag til vedtak ble fjernet nederst i protokollen. Det vil med andre ord si at det ikke er gjennomgående feil, men noen manuelle svikt er til stede. Revisor vurderer som positivt at kommunen har fokus på at slike manuelle feil kan oppstå, og anmoder kommunen å ha videre fokus på dette, fordi det er viktig at innbyggere, presse etc får rett informasjon om de vedtak som blir fattet. Revisor anbefaler slik sett at kommunen har videre fokus på at det må fremgå av protokollen om det er en innstilling, eller endelig vedtak.

Budsjettramme bør overholdes

Revisjonen vurderer at sett opp mot opprinnelig budsjett på rammen, for teknikk-, miljø-, og landbruk så er det merforbruk alle tre årene. Imidlertid så blir budsjettet justert, og det er ikke merforbruk sett opp mot regulert budsjett, jamfør tabell 1, 2 og 3. Tabell 1 viser at det i 2012 var en besparelse på rammen, i forhold til regulert budsjett med drøye 1,2 million kroner.

Tabell 2, 2013, viser et vesentlig avvik i forhold til opprinnelig budsjett, men besparelse på rammen i forhold til regulert budsjett, på nærmere 1 million kroner.

Revisjonen vurderer at tabell 3 viser at det for 2014 var god budsjett disiplin, opprinnelig budsjett har tatt høyde for volumavviket de to foregående årene. I 2014 var det en besparelse på rammen på ca. 4,5 millioner kroner.

Imidlertid vurderer revisor at det har vært en stor økning på netto budsjettramme fra 2012 til 2014 i virksomheten. På tre år så har virksomhet teknikk- landbruk og miljø, økt opprinnelig netto budsjettramme med nærmere 20 millioner kroner.

Da revisjonen skulle gjøre kontrollhandlinger i budsjettdokument og regnskapsdokument viste det seg at de opprinnelige budsjettallene i budsjettdokumentet ikke samsvarte med de som var oppført som opprinnelige budsjettall i regnskapsdokumentet for årene 2013 og 2014. Revisor gjorde derfor videre kontrollhandlinger for å avdekke årsaken til dette. Det ble foretatt en budsjett- og regnskapsanalyse for å finne frem til hvilke tall som er blitt benyttet i de ulike dokument. Revisjonen vurderer at regnskapsdokumentene for virksomheten slik sett kan være misvisende for folkevalgte, og vanskelig å etterprøve. Revisjonen anbefaler derfor kommunen bestrebe å legge frem likelydende budsjett-tall i regnskapsdokumentet, som i vedtatt budsjettdokument.

I vår kontroll av økonomisk måloppnåelse for virksomheten har vi hovedsakelig benyttet tall som er hentet ut fra kommunens økonomisystem i ettertid. Ettersom det ikke har vært mulig å finne noen forklaring på avvikene mellom tallene som er tatt ut fra Visma og de budsjett-tallene som fremgår av kommunens årsregnskap for 2013, tas det forbehold om at våre vurderinger i denne rapporten for året 2013 kan være påvirket av disse avvikene.

Regnskapsrevisjonen vil avklare dette med regnskapsavdelingen i Rakkestad kommune.

Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Revisor vurderer at saker i teknikk-, miljø-, og landbruk i hovedsak blir fulgt opp administrativt. Revisjonen vurderer dette som positivt. Revisor vurderer imidlertid at det er noen feil og mangler i den forenklede protokollen som blir lagt ut på nett. Årsaken til dette er trolig at det ved enkelte operasjoner må gjøres manuelle endringer, og da kan det oppstå menneskelig svikt. Dette kan utgjøre en problemstilling fordi det er den forenklede protokollen som offentliggjøres og slik sett blir førende for innbyggerne, presse, folkevalgte etc. på hvordan saken er behandlet. Den forenklede protokollen kan slik sett noen ganger være misvisende.

Da revisjonen skulle gjøre kontrollhandlinger i budsjettdokument og regnskapsdokument viste det seg at de opprinnelige budsjettallene i budsjettdokumentet ikke samsvarte med de som var oppført som opprinnelige budsjettall i regnskapsdokumentet for årene 2013 og 2014.

Revisjonen vurderer at regnskapsdokumentene for virksomheten slik sett kan være misvisende for folkevalgte, og vanskelig å etterprøve.

Når det gjelder virksomhetens overholdelse av budsjетtramme vurderer imidlertid revisjonen at virksomheten har en god økonomisk måloppnåelse, sett opp mot regulert budsjетtramme.

Det har imidlertid vært en stor økning på opprinnelig netto budsjетtramme, de siste tre år. En økning på nærmere 20 millioner kroner. Revisjonen viser til kontrollhandlinger og vurderinger for hvert revisjonskriterie, og fremmer følgende to anbefalinger:

5.5 Anbefalinger

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler kommunen om å fortsette å ha fokus på at manuelle feil kan oppstå ved protokollføring. Revisjonen anbefaler også kommunen å ha videre fokus på at det må fremgå av protokollen om det er en innstilling, eller endelig vedtak.

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler kommunen bestrebe å legge frem likelydende budsjетtall i regnskapsdokumentet, som i vedtatt budsjетtdokument.

6. RÅDMANNENS BEMERKNINGER

Forvaltningsrevisjonsrapporten ” Oppfølging av politiske vedtak, generelt og spesielt innen teknisk ” i Rakkestad kommune har vært til behandling hos administrasjonen ved rådmannen. Rådmannen har gitt sine bemerkninger til revisjonens anbefalinger i e-post av 29. september 2015. Rådmannens bemerkninger er vedlagt som vedlegg 2 til rapporten.

Revisjonen vurderer at rådmannen slutter seg til alle revisjonens anbefalinger. Når det gjelder anbefaling 5 så skriver rådmann at det allerede er stort fokus på denne problemstillingen. Rådmannen har også fremover fokus på at det er fullt samsvar mellom regnskap og budsjett når det gjelder framstilling/ sammenligning av budsjettall.

7. KILDEHENVISNINGER

Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. *Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)*. 1.utgave, 2006. Orkanger.

Dokumenter fra Rakkestad kommune

- «Brukerhåndbok/ rutine for elektronisk behandling av saker til politisk behandling for møtesekretær».
- «Administrativ rapporteringsmal»
- «Politisk styringsstruktur vedtatt i kommunestyret 30. 05. 2013».
- Kommunens delegasjonsreglement: «Arbeidsdelings- og delegasjonsreglement for politisk nivå vedtatt i kommunestyret 30. 05. 2013.»
- Samtlige innkallinger og kommunestyreprotokoller fra desember 2013 til og med juni 2015. I alt 7 saker i 2013, 44 saker i 2014, og 27 saker i 2015.
- Protokoller for formannskapet våren 2015
- Samtlige innkallinger og protokoller/ vedtak for teknikk-, miljø-, og landbruksutvalget, fra 2014 til og med våren 2015, i alt 51 saker.
- Kommunestyresak 17/09: «Ny ordning – innsamling av plastemballasje fra husholdning» ble behandlet i Landbruk-, plan og teknikkutvalget 19. 03. 2009, Formannskapet 01. 04. 2009, Kommunestyret 23. 04. 2009.
- Budsjett og økonomiplan 2012 for Rakkestad kommune
- Budsjett og økonomiplan 2013 for Rakkestad kommune
- Budsjett og økonomiplan 2014 for Rakkestad kommune
- Regnskap for Rakkestad kommune 2012
- Regnskap for Rakkestad kommune 2013
- Regnskap for Rakkestad kommune 2014
- Halvårsrapporter 2013-2014
- Tertialrapport våren 2015

Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

8. VEDLEGG

Vedlegg 1: Revisjonskriterier

LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

§ 23. *Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.*

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.
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 instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.
3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.
4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

§ 30, 3.punkt – Det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere regler om føring av møtebok.

Revisjonen er av den formening at en møtebok kan, og bør, tjene flere hensyn. Kontrollhensynet er det mest fremtredende. Møteboken er en arbeidsordre til administrasjonen om innholdet i de vedtak som skal iverksettes. Administrasjonens handlingsplikt er en funksjon av vedtakenes innhold.

§ 40, 5.punkt – Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

§ 47, 1.punkt – Kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer.

Forskrift 15.12.2000 nr 1423 om årsbudsjettet (for kommuner og fylkeskommuner)

§ 10 – Administrasjonen skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjettet. Dersom administrasjonssjefen eller kommune- eller fylkesrådet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.

I merknader til forskrift om årsbudsjett – heter det at uttrykkene ”gjennom året” og ”rapporter” angir at slik rapportering skal skje med jevne mellomrom og minimum to ganger i året.

Med «foretrukket praksis» mener revisor den arbeidsmetode/ fremgangsmåte for en aktivitet/ tjeneste som har vist seg som mest kostnadsnyttig og gitt best resultater, over tid, for et stort antall mennesker. Således en allmenn akseptert norm. Det er noen forutsetninger som bør ligge til grunn for at virksomheter skal kunne driftes etter foretrukket praksis; internkontrollsystemer, informasjonsflyt innen organisasjonen, nok og riktige ressurser, rett

kvalifikasjon etc. I forbindelse med politiske vedtak, og ut fra ovennevnte paragrafer og vurderinger mener revisor at:

- Vedtak fattet i politiske utvalg skal følges opp. Eventuelle tidsfrister som er satt i det politiske vedtaket, skal følges.
- Kommunestyret skal ha utarbeidet eget reglement når det gjelder å informere folkevalgte/ politiske utvalg i forhold til saksdokumenter og saker som er under behandling, (folkevalgtes rett til innsyn).
- Kommunen bør ha utarbeidede rutiner/reglement i forhold til:
 - Tilbakemelding til politiske organ, fra administrative enheter.
 - Å melde tilbake til politiske organ om at vedtak ikke lar seg gjennomføre.
- Kommunen bør ha utarbeidede rutiner som sikrer:
 - At møtebok/ protokoll blir skrevet
 - At politiske vedtak blir utformet korrekt og at de er lett fattbare i ettertid - Beste praksis er at et minimumsinhold i ethvert vedtak som skal stemmes over bør kunne inneles slik:
Best mulig klargjort/ utredet voteringstema (presise formuleringer som gir lite rom for skjønn).
Hvilke partier som har stemt for/ imot, eventuelt andre forslag til vedtak.
Hvilket organ som avgjør saken (Det må framgå klart av innstillingen om saken avgjøres av formannskapet, eller om saken går videre til endelig behandling i kommunestyret.)
Tidsfrister for ikrafttredelse/ frist for ferdigstilling av vedtaket.
Konkret dekningsmåte/ finansieringskilde/ budsjettendring.
- Om det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes, skal administrasjonen rapportere dette til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak og aktuelle budsjettjusteringer.
- Når det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes, skal kommunestyret selv foreta aktuelle budsjettjusteringer. Dette bør da redegjøres i neste tertialrapport.
- Ved siden av årsregnskapet, skal administrasjonen levere kommunestyret minimum to rapporter i året – tertialrapporter.
- Budsjettramme for virksomhet teknisk bør overholdes

Vedlegg 2: Rådmannens tilbakemelding på anbefalinger

Fra: Skog, Alf Thode [mailto:Alf.Skog@rakkestad.kommune.no]
Sendt: 29. september 2015 11:24
Til: Rønningen Anita
Kopi: Nordli, May-Britt Lunde; Hansen, Bernt-Henrik; Jordet, Espen
Emne: SV: Tilbakemelding på forvaltningsrevisjonens anbefalinger

Rådmannen har gått gjennom rapportens deler «revisjonens vurderinger» og «revisjonens anbefalinger». Tilbakemeldingen er som følger:

Rådmannen har ingen kommentarer til revisjonens vurderinger i saken.

Anbefaling 1: Rådmannen slutter seg til revisjonens anbefaling.

Anbefaling 2: Rådmannen slutter seg til revisjonens anbefaling.

Anbefaling 3: Rådmannen slutter seg til revisjonens anbefaling.

Anbefaling 4: Rådmannen slutter seg til revisjonens anbefaling.

Anbefaling 5: Det er allerede stort fokus på denne problemstillingen. Rådmannen har også fremover fokus på at det er fullt samsvar mellom regnskap og budsjett når det gjelder framstilling/sammenligning av budsjettall.

Med vennlig hilsen

Alf Skog
Rådmann

Telefon:69225500

Faks:

E-post: Alf.Skog@rakkestad.kommune.no

Web: www.rakkestad.kommune.no

Rakkestad kommune
- Mangfold og samhold

1. FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet «hvordan blir politiske vedtak fulgt opp, generelt for kommunen, samt spesielt for teknisk virksomhet», er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak 14/24 og kommunestyret i Rakkestad kommune, i sak 26/14.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet april - august 2015. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av fagansvarlig forvaltningsrevisor Anita Rønningen. I tillegg har stedlig revisor Bjørn Karlsen deltatt i informasjonsinnsamlingen.

Rapporten oversendes kommunen etter behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
Rakkestad 29. 09. 2015

(sign.)
Rita Elnes
Distriktsrevisor

Anita Rønningen
Anita Rønningen
Fagansvarlig Forvaltningsrevisor

¹ Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1.juli 2004 kapittel 3 § 6.

Saksnr.: 2015/13164
Dokumentnr.: 2
Løpenr.: 129299/2015
Klassering: 510/128
Saksbehandler: Casper Støten

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 08.10.2015	Utvalgssaksnr. 15/21
---	-------------------------------	--------------------------------

Informasjon fra revisjonen

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

Informasjon fra revisjonen tas til orientering

Rakkestad, 30.09.2015

Indre Østfold kontrollutvalgssekretariat IKS

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Vurdering

Punkter under denne saken er først og fremst muntlige orienteringssaker og sekretariatet tar utgangspunkt i det i sin saksbehandling.

Saksnr.: 2015/13164
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 129309/2015
Klassering: 510/128
Saksbehandler: Casper Støten

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 08.10.2015	Utvalgssaksnr. 15/22
---	-------------------------------	--------------------------------

Eventuelt

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

Saken legges frem uten innstilling

Rakkestad, 30.09.2015

Indre Østfold kontrollutvalgssekretariat IKS