

FORVALTNINGSREVISJON
ØKONOMISTYRING

Budsjettarbeid, byggeprosjekt, anskaffelser

NÆRØY KOMMUNE
2014



FORORD

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av KomRev Trøndelag IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Nærøy kommune i perioden januar til juni 2014.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside www.krt.no.

Grong/Levanger 28.08.14


Heidi Galguften
Oppdragsansvarlig revisor


Rikke Haave
Prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

0. Sammendrag.....	4
1. Innledning	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Bakgrunn	7
1.3 Problemstillinger	7
1.4 Revisjonskriterier	8
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	8
2. Bakgrunnsopplysninger.....	9
2.1 Administrativ organisering	9
2.2 Kommunens økonomi	10
3. Budsjett - kontroll og rapportering.....	12
3.1 Revisjonskriterier	12
3.2 Budsjettarbeid.....	13
3.2.1 Budsjettprosess.....	13
3.2.2 Budsjettrealisme	14
3.3 Forutsetning for god kontroll og styring	17
3.4 Budsjettgjennomgang, avviksanalyser og rapportering	20
3.5 Vurdering.....	24
3.5.1 Budsjettarbeid	24
3.5.2 Forutsetninger for god kontroll og styring	25
3.5.3 Rapportering og avviksanalyse	27
3.4 Konklusjon	28
4. Bygging av Nærøy ungdomsskole – prosjektorganisering, økonomistyring og rapportering	28
4.1 Revisjonskriterier	28
4.2 Byggekomité, prosjektgruppe og byggmøter	29
4.3 Økonomistyring og rapportering	31
4.4 Vurdering.....	32
4.4.1 Organisering.....	32
4.4.2 Økonomistyring.....	33

4.5	Konklusjon	34
5.	Anskaffelser ved bygging av Nærøy ungdomsskole.....	35
5.1	Revisjonskriterier	35
5.2	Data.....	35
5.3	Vurdering.....	37
5.4	Konklusjon	38
6.	Anbefalinger.....	38
7.	Rådmannens kommentarer.....	38
	Figur 1 Organisasjonskart Nærøy kommune	9
	Figur 2 Vurdering av realisme i eget budsjett for 2014	17
	Figur 3 Vurdering av egen kompetanse på økonomiarbeid	19
	Tabell 1 Finansielle nøkkeltall for Nærøy kommune 2012 og 2013.....	10
	Tabell 2 Hovedoversikt driftsregnskapet 2012.....	10
	Tabell 3 Hovedoversikt driftsregnskapet 2013.....	11
	Tabell 4 Oversikt over avvik (i forhold til regulert budsjett) i driftsregnskapet per ansvarsområde	11
	Tabell 5 Hovedtall fra byggeleders regnskapssammendrag og kommunens sluttregnskap	31

0. SAMMENDRAG

Bakgrunn

I årsmeldingene i 2011 og 2012 gikk det fram at kommunene har utfordringer med regnskapsmessig merforbruk og at økonomistyringen i avdelingene må bli bedre. Kontrollutvalget ga signaler om at et prosjekt om økonomistyring burde ha fokus på interne rutiner for budsjettkontroll.

Høsten 2013 kom det fram at det har vært økonomiske overskridelser ved bygging av Nærøy ungdomsskole. Kontrollutvalget ønsket en gjennomgang av forhold omkring byggeprosess og økonomistyring. Kontrollutvalget ønsker også at en gjennomgang av om regelverket om offentlige anskaffelser er fulgt i forbindelse med byggeprosjektet.

Problemstillinger

Følgende problemstillinger er valgt:

- I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende rutiner for budsjettkontroll og økonomistyring?
- Er byggeprosjektet Nærøy ungdomsskole gjennomført i tråd med regleverk/retningslinjer?
- Er innkjøp gjennomført i henhold til regleverk om offentlige anskaffelser?

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført ved hjelp av intervjuer, dokumentanalyse og elektronisk spørreundersøkelse.

Budsjettkontroll og økonomistyring

Nærøy kommunes økonomireglement omtaler årsbudsjett og økonomiplan. Følgende tema omtales: styringsmål, økonomisk statusbeskrivelse, konsekvensjustert budsjett, tidsplan for arbeidet oppstilling og fordeling, og behandling.

Avdelingene skal utarbeide sine forslag til årsbudsjett på detaljnivå innenfor sine respektive rammeområder etter gjeldende budsjettforskrifter. Kommunestyret vedtar budsjettet på rammenivå for hvert enkelt ansvarsområde.

I forbindelse med oppstart av budsjettarbeidet blir det avholdt et budsjettseminar med kommunestyret. Rådmannen gjør rede for grunnlaget for budsjettet og mottar signaler om viktige saker. Rådmann og økonomisjef mener arbeidet med budsjettet er en god prosess. Dette støttes av flertallet av lederne som var med i spørreundersøkelsen.

Det gjøres i budsjettet rede for rammebetingelser og usikkerhet knyttet til disse på overordnet nivå. De enkelte avdelinger og enheter beskriver status og utfordringer

for sine ansvarsområder, og det går fram at det for enkelte områder utfordrende å forutsi neste års aktivitet og lage et realistisk budsjett.

De fleste lederne mener de kjenner kommunens økonomireglement, og mer enn halvparten mener det er klarhet i budsjettansvar og fullmakter. Enkelte mener det er utfordrende når budsjetttramme settes opp mot fagstandard. Kompetanseheving og mer tid til å arbeide med økonomispørsmål er forhold som etterspørres av flere enhetsledere, mens det i stor grad uttrykkes tilfredshet med den oppfølging den enkelte får fra økonomisjefen i det daglige arbeidet.

Vi mener at Nærøy kommunes rutiner på økonomiområdet synes å ivareta krav til god budsjettkontroll og styring. Gjenomgang av siste års regnskap og budsjetter tyder på at, det til tross for dette, er vanskelig å holde seg innenfor vedtatt budsjett. Noe skyldes uforutsette forhold, men det ser ut til å være behov for fortsatt å ha fokus på oppfølging av enkelte ansvar for å forbedre resultatene.

Til tross for at kommunens målsettinger er gjort kjent gjennom overordnede dokumenter, ser det ut til at det fortsatt er behov for å arbeide med å forankre disse i organisasjonen.

Gjennomgang av budsjett og regnskap viser at enhetene i hovedsak har budsjett på alle vesentlige poster som det rapporteres på i regnskapet.

Rapporteringen gjennom året er i henhold til lov, forskrift og egne reglementer med tanke på hyppighet og generelt innhold. Det går fram at det har vært utfordrende å budsjettere på enkelte områder, og det kan se ut som ikke alle vesentlige avvik er rapportert.

Tertialrapporteringen med tilhørende budsjettregulering har f.o.m. 2013 blitt mer oversiktlig.

Bygging av Nærøy ungdomsskole

Byggekomiteen hadde få møter i planleggingsfasen. Rektor og drifts- og utviklingssjefen (kommunens prosjektleder) var med i prosjekteringsgruppen som utarbeidet forslaget som ble vedtatt av kommunestyret. I byggeperioden ble det avholdt møter ca hver annen måned. Det var ansatt ekstern byggeleder som ivaretok kommunens interesser på byggeplassen på vegne av kommunen. Byggelder kunne godkjenne enkelte endringer i prosjektet (forhold som arkitekt kunne bekrefte var uteglemt); mens endringer som gjaldt kvalitet eller utførelse bare kunne godkjennes av prosjektleder.

Byggeleder rapporterte til prosjektleder om framdrift og økonomisk status. Prosjektlederen hadde ikke eget ”skyggeregnskap”, og forholdt seg til de økonomiske oversiktene byggeleder utarbeidet. Rapport fra juni 2012 viste at det

fortsatt var gjenstående midler på prosjektet, mens rapport fra november 2012 viste at betydelig merforbruk.

Vi mener at gjennomføring av byggeprosjektet ikke fullt ut er i overensstemmelse med de retningslinjer kommunen har for gjennomføring av byggeprosjekter. Oppnevning av byggekomité og utforming av mandat var i henhold til økonomireglementets bestemmelser, men formannskapet skulle også ha oppnevnt leder i komiteen.

Det ble ikke skrevet referat fra alle møtene i byggekomiteen; vurderinger og arbeid i komiteen kan ikke dokumenteres fullt ut.

Kommunen hadde ikke god nok oversikt over den økonomiske utviklingen i prosjektet. Vi mener de økonomiske overskridelser burde ha blitt oppdaget og rapportert på et tidligere tidspunkt.

Anskaffelser ved bygging av Nærøy ungdomsskole

Vi valgte å se nærmere på anskaffelse av hovedentreprenør, elektrofirma og utomhusarbeider.

For de anskaffelsene vi har sett på ble det gjennomført konkurranse og utlysning i tråd med bestemmelser i forskrift om offentlige anskaffelser. Valg av tilbyder er gjort i henhold til oppgitte kriterier for elektrofirma og utomhusarbeider. For valg av entreprenør har vi ikke mottatt dokumentasjon som begrunner valget.

Dokumentasjonskrav er ikke oppfylt fullt ut. Vi har ikke fått dokumentert fullt ut at det er levert inn skatteattest og HMS-egenerklæring fra valgte firma. Det er ikke laget anskaffelsesprotokoller.

Det var rådmannen som undertegnet kontrakt med entreprenør og elektrofirma; dette er i tråd med økonomireglementets bestemmelse; for utomhusarbeider ble dette derimot gjort av prosjektleder. Undertegning av denne avtalen burde etter en habilitetsvurdering blitt løftet opp til politisk nivå.

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

På bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015¹ har kontrollutvalget i Nærøy kommune bestilt en forvaltningsrevisjon om økonomistyring.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 25.01.13/sak 25/13. Prosjektet omhandler rutiner for budsjettkontroll for kommunens drift samt en gjennomgang av investeringsprosjektet Nærøy ungdomsskole.

1.2 Bakgrunn

I årsmeldingen for 2012 står det at kommunen har utfordringer med regnskapsmessig merforbruk. I årsmeldingene for 2011 og 2012 peker rådmannen på at økonomistyringen i avdelingene må bli bedre.

I årsmeldingen for 2011 vises det til at det arbeides med å få lagt til rette for bedre økonomioppfølging fra hver enkelt budsjettansvarlig. I årsmeldingen for 2012 går det også fram at det er innført ekstra økonomirapportering per 30.06 til internt bruk.

Da kontrollutvalget arbeidet med overordnet analyse ble det gitt signaler om at et prosjekt om økonomistyring burde ha fokus på interne rutiner for budsjettkontroll.

Høsten 2013 kom det fram at det har vært økonomiske overskridelser ved bygging av Nærøy ungdomsskole. Selv om det ble lagt fram en detaljert sluttrapport, ønsket kontrollutvalget at forvaltningsrevisjonen skal gjennomgå forhold omkring byggeprosess og økonomistyring. Kontrollutvalget ønsker også at forvaltningsrevisjonen skulle omhandle håndtering av regelverk om offentlige anskaffelser i forbindelse med byggeprosjektet.

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

- I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende rutiner for budsjettkontroll og økonomistyring?
- Er byggeprosjektet Nærøy ungdomsskole gjennomført i tråd med regleverk/retningslinjer?
- Er innkjøp gjennomført i henhold til regleverk om offentlige anskaffelser?

¹ Vedtatt i kontrollutvalget 13.03.12/sak 7/12 og i kommunestyret 03.05.12/sak 40/12

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Kommunelov med forskrifter
- Nærøy kommunes økonomireglement
- Beste praksis/ teori om intern kontroll
- Lov om offentlige anskaffelser med forskrift

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg, samt følger punktvis under de enkelte problemstillingene.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Rapporten bygger på informasjon innehentet gjennom metodene intervju, elektronisk spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang.

Følgende personer er intervjuet:

Rådmann Arnt Wendelbo
Økonomisjef Otto Kjøglum
Drifts- og utviklingssjef Håvard Hernes

Referat fra intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

Elektronisk spørreundersøkelse (Questback) er sendt alle ledere med økonomiansvar. Oversikt over disse fikk vi av rådmannen, i alt 18 av 22 ledere besvarte spørreundersøkelsen.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

Avgrensning

Problemstilling 1 er avgrenset til å omfatte budsjett- og økonomiarbeid innenfor driftsområdet. Vi ser i hovedsak på årene 2011 til 2013.

Problemstilling 2 er avgrenset til å omfatte byggeperioden. Vi har ikke kontrollert regnskapet med tanke på attestering og anvisning av fakturaer.

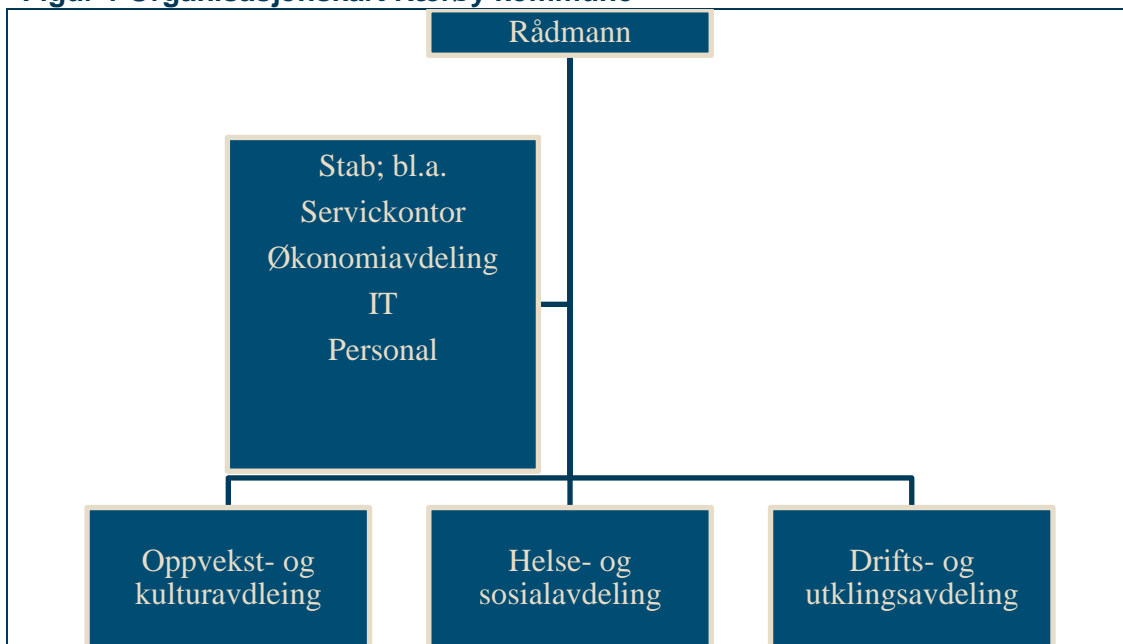
I problemstilling 3 ser vi på tre anskaffelser: hovedentreprenør, elektro-arbeider og utendørsanlegg.

2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Administrativ organisering

Kommunens administrasjon består av 3 fagavdelinger (helse/sosial, skole/oppvekst, drift/utvikling) og sentraladministrasjon med servicekontor og rådmannsstab (fagsjefer økonomi, personal og it). Helse- og sosialadministrasjon er lokalisert i helsesenteret, øvrig administrasjon i rådhuset.

Figur 1 Organisasjonskart Nærøy kommune ²



Oppvekst og kulturavdelingen ledes av oppvekst- og kultursjef og har 10 ansvarsområder (skoler, barnehager, oppvekstsentre, kulturenhet).

Helse- og sosialavdelingen ledes av helse- og sosialsjef og har 6 ansvarsområder (Nærøy bo- og behandlingssenter 1 og 2, rus- og psykiatri, hjemmebaserte tjenester, tiltak for psykisk utviklingshemmede, NAV).

Drifts- og utviklingssjefen leder drifts- og utviklingsavdelingen som har 4 ansvarsområder (bygningssjef, kommuneingeniør, brannsjef, bygg- og eiendomssjef) og to fagsjefer uten personal eller økonomiansvar (jordbrukssjef, skogbrukssjef)

Avdelingslederne rapporterer til rådmannen, de enkelte enhetsledere rapporterer til sin avdelingsleder.

² Kilde: Nærøy kommunes hjemmeside februar 2014

Kommunens økonomireglement ble vedtatt av kommunestyret 23.06.10. Det ble revidert i juni 2013 (PS 51/13), men vedtatte endringer var ikke tatt inn i reglementet som revisor fikk tilsendt våren 2014.

2.2 Kommunens økonomi

Tabell 1 Finansielle nøkkeltall for Nærøy kommune 2012 og 2013

Finansielle nøkkeltall	Nærøy 2012	Nærøy 2013	Kostra-gruppe 11, 2012	Kostra-gruppe11, 2013	Nord-Trøndelag 2012	Nord-Trøndelag 2013
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	4,5	3,0	2,1	1,6	2,9	2,5
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	2,3	1,3	2,0	1,5	1,3	0,9
Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter	222,6	232,1	205,8	211,8	203,8	213,1
Arbeidskapital, ex premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter	2,7	3,2	12,1	13,3	5,5	6,9
Frie inntekter i kroner pr innbygger	51 617	53 769	47 878	49 643	48 504	50 261
Netto lånegjeld i kroner pr innbygger	65 624	69 515	50 008	52 465	56 639	59 107

Kilde: KOSTRA

Tabell 2 Hovedoversikt driftsregnskapet 2012

Avdeling	Netto driftsregnskap	Netto revidert driftsbudsjett	Merforbruk	Mindreforbruk
Rådmannen m/stab	23 816 168	26 383 582		2 567 414
Oppvekst- og kulturavdeling	99 090 841	95 105 381	3 985 460	
Helse- og sosialavdelingen	119 654 459	119 362 301	292 158	
Drifts- og utviklingsavdelingen	33 382 209	32 999 213	382 996	
Sum drift	275 943 677	273 850 477	4 660 614	2 567 414

Kilde: Årsmelding 2012

Netto driftsresultat var 7,5 millioner kroner i 2012. I sum hadde avdelingene hadde i negativt avvik på 2,1 millioner kroner. Merforbruket var størst innen oppvekst- og kulturavdelingen, og avviket ble først og fremst forklart med utfordringer med budsjettering av barnehageutgifter; både tilskudd til private barnehager og barnehageplasser i nabokommuner.

Tabell 3 Hovedoversikt driftsregnskapet 2013

Avdeling	Netto driftsregnskap	Netto revidert driftsbudsjett	Merforbruk	Mindreforbruk
Rådmannen m/ stab	23 488 167	26 623 784		3135617
Oppvekst- og kulturavd.	96 232 028	94 326 814	1 905 214	
Helse- og sosialavdelingen	121 405 288	115 088 266	6 317 022	
Drift- og utviklingsavdeling	37 631 578	36 462 022	1 169 556	
Sum 1 – 4	278 757 061	272 500 886	9 391 792	3 135 617

Kilde: Årsmelding 2013

Det fremgår av tabell 3 at avdelingene i sum hadde et merforbruk i forhold til budsjett på 6,3 millioner kroner i 2013. Den største overskridelsen er innen helse og omsorg; i årsmeldingen går det fram at årsakene skyldes merforbruk ved legekantoret, barnevern, NAV, helse- og omsorg og medfinansiering av sykehusopphold. Overskridelsene innen oppvekst er mindre enn i 2013, men det går fram at det fortsatt er utfordringer med barnehagefinansiering.

Kommunestyret vedtar driftsbudsjettet på netto driftsutgift pr ansvarsområde. Tabell 4 viser oversikt over ansvarenes avvik i driftsregnskapet fra og med 2010. Kommunen har samlet sett et merforbruk alle årene, merforbruket i 2013 var på vel 6 millioner kroner. Det henvises til årsmeldingene for avvikskommentarer fra det enkelte avsnitt.³

Tabell 4 Oversikt over avvik (i forhold til regulert budsjett) i driftsregnskapet per ansvarsområde – røde tall viser negativt avvik

Ansvar	Avvik 2010	Avvik 2011	Avvik 2012	Avvik 2013
Rådmann med stab og servicekontor				
Rådmann	111 508	731 902	887 639	1 362 704
Servicekontor	377 760	311 353	1 451 330	256 907
Flyktningkonsulent	144 108	99 628	228 445	1 516 006
Oppvekst- og kulturavdelingen				
Oppvekt- og kultursjef	343 754	2 972 870	4 572 930	1 536 229
Abelvær skole	33 578	401 811	301 586	150 173
Foldereid oppvekstsenter	33 071	248 621	231 581	189 006
Gravvik oppvekstsenter	240 377	21 237	305 425	44 698
Kolveid skole	696 295	152 308	384 035	683 429
Lund skole	154 829	241 828	53 773	35 058
Nærøy ungdomsskole	696 543	269 607	876 002	352 981
Oplø oppvekstsenter	133 531	192 817	58 556	318 040
Nærøysundet skole	270 279	158 405	116 934	548 602
Værum oppvekstsenter	106 792	79 845	55 469	43 977

³ I årsmeldingene vi har sett på har det blitt presentert en tabell tidlig i meldingen over ansvarenes avvik og samtidig henvist til avdelingsvise kommentarer lenger bak. Tallene som de enkelte avdelinger har presentert samsvarer ikke med dem som er presentert foran i meldingene. Revisor mener at tallene som er presentert for avdelingene stemmer med det avlagte regnskapet, mens i oversiktstabellen er ikke avskrivninger og bruk av fond tatt med. Dette er ikke forklart og kan derfor virke forvirrende for leserne.

Kolvreid barnehage	608 337	760 060	20 602	602 556
Kultur og fritid	80 532	152 054	102 966	28 380
Helse- og sosialavdelingen				
Helse- og sosialsjef	85 297	1 387 777	1 138 100	3 091 407
NAV - kommune	936 084	10 268	26 549	2 039 465
Forebyggene/kurativ	603 968			
NBBS 1	261 850	133 750	1 617 707	527 815
NBBS2	314 257	868 320	731 333	89 326
Tiltak psyk. utvikl. hemmede	75 211	292 872	664 583	370 404
Hjemmebaserte tjenester	279 556	586 335	1 094 404	140 288
Rus/psykiatri		373 049	512 067	339 896
Drift- og utviklingsavdelingen				
Drift- og utviklingssjef	27 983	187 681	116 877	222 337
Bygningssjef	27 141	224 000	364 613	413 844
Kommuneingeniør	1 854 066	1 336 945	534 183	902 835
Brannsjef	140 393	9 330	87 060	467 303
Bygg- og eiendomssjef	417 751	1 869 864	363 797	23 450
Jordbrukssjef	24 361	23 541	63 374	96 788
Skogbrukssjef	30 517	2 053	43 374	65 463
Næringskonsulent	243	288	276	
Sum (hentet fra hovedoversikt i årsmeldingene)	2 161 565	2 364 354	2 093 200	6 256 126

Kilde: Årsmeldinger fra Nærøy kommune

Utviklingen i disposisjonsfond viser variasjoner fra år til år. Selv om 2013 endte med et regnskapsmessig merforbruk, økte disposisjonsfondet fra 2,1 millioner kroner i 2012 til 8,2 millioner kroner i 2013. Økningen skyldes tidligere omklassifiseringsfeil som nå er rettet opp.

3. BUDSJETT - KONTROLL OG RAPPORTERING

En viktig forutsetning for å ha god økonomistyring er at budsjett, budsjettkontroll og rapportering er i samsvar med lov, forskrift og reglement.

3.1 Revisjonskriterier

For å svare på problemstillingen ”I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende rutiner for god budsjettkontroll og styring” er følgende revisjonskriterier er utledet:

- **Budsjett og budsjettprosess skal være i henhold til lov og forskrift**
- **Forutsetninger for god budsjettkontroll og økonomistyring må være til stede**
- **Rapporteringen gjennom året skal følge kravene i lov forskrift og reglementer**

Revisjonskriteriene er utledet og ytterligere konkretisert i vedlegg 1.

3.2 Budsjettarbeid

3.2.1 Budsjettprosess

Nærøy kommunes økonomireglement ble sist revidert i juni 2013 (sak 51/13 i kommunestyret). Reglementet omtaler årsbudsjett og økonomiplan i kapittel 2. Følgende tema omtales: styringsmål, økonomisk statusbeskrivelse, konsekvensjustert budsjett, tidsplan for arbeidet oppstilling og fordeling, og behandling.

Budsjettet tar utgangspunkt i økonomiplanen. I denne skal det inngå en økonomisk statusbeskrivelse basert på siste års avlagte regnskap justert for endringer som har skjedd etter den tid. Det skal utarbeides en konsekvensjustert budsjettoversikt for å få oversikt over den økonomiske handlefriheten. På dette grunnlaget fastsetter rådmannen avdelingenes foreløpige budsjetttrammer.

Det står om årsbudsjettet i økonomireglementet:

Årsbudsjettet skal:

- utgjøre år 1 av økonomiplanen og gjelde for dette året
- bygge på prioriteringer i økonomiplanen
- være bevilgningsdokument, rammene er bindende for avdelingene

Avdelingene skal utarbeide sine forslag til årsbudsjett på detaljnivå innenfor sine respektive rammeområder etter gjeldende budsjettforskrifter.

Kommunestyret vedtar budsjettet på rammenivå for hvert enkelt ansvarsområde. Ansvarsområdet angir i henhold til økonomireglementet hvem som har resultat- og budsjettansvar. I dag er det slik at alle enhetsledere har delegert myndighet som gjelder for økonomi, personal, og fag, og er gitt av rådmannen i form av vedtak (revisor har fått eksempel på slik delegasjon).

Tidsplan for arbeidet er beskrevet på følgende måte i økonomireglementet:

Rundskriv fra rådmannen	Innen 30. juni
Administrativ behandling i enhetene	Juli – september
Frist for avdelingsvisebidrag (tall tekst)	(20. sept/25/okt)
Rådmanns forslag budsjett	15. november
Formannskapet	Uke 48
Kommunestyret	Uke 50/51

Rådmannens budsjetttrundskriv blir gjennomgått i rådmannens ledergruppe. Budsjettskrivet fra rådmannen er tuftet på økonomiplanen for perioden og signaler fra stortingsproposisjonen om kommunene. Bindende rammer fordeles til fagavdelingene. Rådmannen opplyser at det de siste årene ikke er tatt hensyn til prisveksten, mens lønnsveksten er lagt inni økonomiplanen. De tre avdelingslederne er sentrale i budsjettarbeidet, men det er også mange nedover i organisasjonen som har budsjettansvar. Fagavdelingene jobber ulikt; mens avdelingsleder oppvekst og

kultur gir de enkelte enhetene ”sin” del av budsjettet å arbeide med, gir enhetsledere i fagavdeling helse- og sosial innspill til sin avdelingsleder i møter.

I forbindelse med oppstart av budsjettarbeidet blir det i løpet av september avholdt et budsjettseminar med kommunestyret. Rådmannen gjør rede for grunnlaget for budsjettet og mottar signaler om viktige saker.

Rådmann og økonomisjef mener arbeidet med budsjettet er en god prosess. De sier at utfordringene i budsjettarbeidet ligger i å tilpasse aktiviteten til de økonomiske ressursene man har til rådighet og til å holde de oppsatte fristene for budsjettarbeidet. De aller fleste ansatte (95 %) som svarte på spørreundersøkelsen uttrykker stor grad av tilfredshet med budsjettprosessen.

Rådmann og økonomisjef gjennomgår enhetenes budsjettforslag post for post med den enkelte avdelingsleder. Områder der det tidligere har vært utfordringer har i følge rådmannen alltid fokus ved disse gjennomgangene. Det blir også tatt stikkprøvekontroll på den tekniske budsjetteringen, kalkyler osv i tillegg til gjennomgang av finansiering av tiltak.

Svarene fra spørreundersøkelsen gjenspeiler at det arbeides noe ulikt, men de fleste utarbeider budsjett ut fra tildelt ramme med ulik involvering av kolleger og avdelingsleder.

3.2.2 Budsjettrealisme

Budsjettrealisme handler om at budsjettet har tatt opp i seg forventet utvikling og er fullstendig. Rådmann og økonomisjef mener at realismen er god, og sier at budsjettet bygger på tidligere års budsjett, regnskap og andre kjente opplysninger.

Fullstendighet

For at budsjettet skal være fullstendig, må det være budsjettert på alle vesentlige poster. Revisor har gjennomgått budsjett og regnskap for 2011 og 2012 for å undersøke om kommunen har budsjett for de poster som fremkommer i regnskapet.

Nærøy kommune har rammestyring. Budsjett og regnskap vedtas på ansvarsnivå; ansvar angir hvem som har resultat- og budsjettansvar. Ansvarerne kalles delvis enheter i kommunal rapporteringssammenheng. Gjennomgangen viser at enhetene i hovedsak har budsjett på alle vesentlige poster som det rapporteres på i regnskapet. Vi fant eksempel på at små enheter ikke budsjetterer for lønn til vikarer og ekstrahjelp.

Forutsetninger og forventet utvikling

Et realistisk budsjett skal være basert på forventet utvikling, og det skal være balanse mellom driftsutgifter og driftsinntekter eventuelt inkludert avsetninger til senere år. Gjennom budsjettet setter politikerne en klar økonomisk ramme for hvor mye

ressurser som tillates brukt i løpet av en gitt periode. Revisor har sett på budsjettall på rammenivå for avdelinger og enheter årene 2012-2014. Vi har i tillegg gjennomgått budsjettkommentarene for 2012 og 2013.

En virksomhets budsjett vil alltid være basert på forutsetninger - alt fra statlige rammebetingelser til hvor mange ansatte man har, eller hvor mange brukere og hvor stort volum man har på tjenesten. Vi har undersøkt om kommunen er tydelig på hvilke kriterier og forutsetninger det budsjetteres med utgangspunkt i.

I budsjettdokumentene vi har sett på gjøres det rede for gjeldende rammebetingelser fra sentralt hold og hvilke virkninger dette vil ha for Nærøy kommunes økonomi. Dette gjelder frie inntekter, skatt og rammetilskudd. Videre omtales lønns- og personalutgifter, renteutgifter og avdrag. Usikkerhetsmomenter som nevnes spesielt er endringer i rentenivået og antall ressurskrevende brukere.

I budsjettforslaget for 2012 skriver rådmannen at det er ” ... *svært viktig at det er utviklet gode rutiner for å gjennomføre nøyaktige beregninger av lønnspostene i budsjettet.* ” Rådmannen presiserte overfor revisjonen hvor viktig det er å ha god oversikt over lønnskostnadene for det totale økonomiske resultatet for kommunen da disse utgjør ca 2/3 av kommunens samlede utgifter. Han mener at fast lønn er eksempel på en budsjettpost som bør kunne beregnes nokså nøyaktig, og at det er lagt ned mye arbeid som skal sikre at eventuelle avvik blir små på dette området. Tall fra årsmeldingen 2012 viser at lønn til fast ansatte opprinnelig var budsjettert med 162 millioner kroner, revidert budsjett var 168 millioner kroner, dette ble også resultatet i regnskapet. Tilsvarende tall for 2013 var opprinnelig budsjett 165 millioner kroner, revidert budsjett 168 millioner kroner, regnskapsresultat vel 170 millioner kroner. Resultatet fra lønnsoppgjøret blir regulert inn i budsjettet på høsten.

I tillegg til at rådmannen gir en overordnet beskrivelse av grunnlaget for årets budsjett, er det i budsjettkommentarene gitt plass til at hver avdeling gir generell informasjon om enheter og tjenester. Der beskrives i hovedsak status og utfordringer for det kommende året. Presentasjonen varierer fra avdeling til avdeling og mellom enheter, og samlet gir budsjettets tekstdel mye informasjon. Enkelte enheter knytter konkrete vurderinger/forutsetninger til innsparinger i forhold til den aktivitetens om skal skje følgende år, mens andre enheter ikke har knyttet kommentarer til økonomien.

Rådmann og økonomisjef sier at det for enkelte områder er vanskelig å forutse kommende års omfang. De nevnte i denne sammenhengen spesielt barnevern, økonomisk sosialhjelp samt vintervedlikehold på vei. Regnskapet viser at postene til vikarlønn, ekstrahjelp og sykelønn fortsatt har avvik, noe rådmannen mener bl.a. skyldes for optimistisk budsjettering. Rådmannen sier at det foregår et kontinuerlig arbeid ute i enhetene for å bli bedre på diss områdene. Det ble sagt at for barnevern skyldes manglende realisme kommunikasjonssvikt, og det er tatt grep for å sikre

dette i 2014. Et annet område det har vist seg vanskelig å budsjettere på er kostnader til private barnehager; ledelsen håper den nye veilederen for hvordan beregningene skal gjøres, vil være til hjelp.

I henhold til 1. tertialrapport 2014 (pr 30.04) skriver rådmannen: *På oppvekst- og kulturavdelingen ser det ut til at det nå er kontroll på økonomien, også når det gjelder utbetalinger til private barnehager.* Videre: *«Når det gjelder helse- og sosialavdelingen er det fortsatt store utgifter knyttet til utbetalinger til økonomisk sosialhjelp. Budsjettet er i denne omgang styrket med kr 500 000,-. Når det gjelder barnevernet så ligger det foreløpig an til at budsjettrammen vil holde.»*

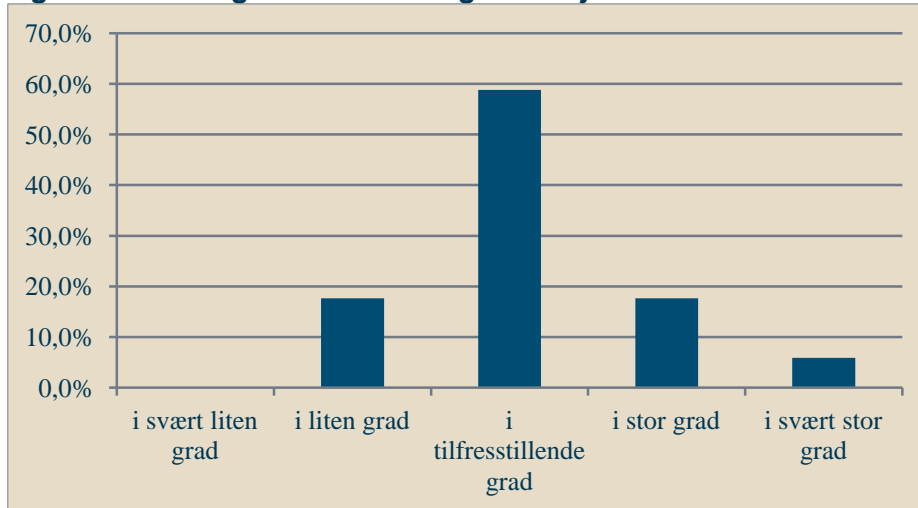
Vi har sett på budsjetteringen for 2012 og 2013 med tanke på om tidligere års budsjett og eventuelt merforbruk er hensyntatt, alternativt hvordan budsjettet er kommentert.

Budsjettet for 2012 viser økning i forhold til regnskapet for 2010 og ligger på nivå med regulert budsjett for 2011. Tabellene 2 og 3 viser driftsregnskapets avvik fra regulert budsjett for 2012 og 2013.

Ved oppstart av budsjettprosessen i 2013 skrev økonomisjefen følgende i budsjetttrundskrivet til avdelingene: *”For utregning av de avdelingsvise budsjettrammene for 2013 har rådmannen lagt revidert budsjett 2012 til grunn. Budsjettrammene for 2013 er påplussset 2,5 % i forhold til årets budsjett. Økningen er noe lavere enn det deflatoren tilsier (2,9 %), og må ses i sammenheng med at det i gjeldende økonomiplan framkommer et behov for å redusere aktivitetsnivået i 2013 for å balansere driften.”*

Gjennomgang av budsjettet for 2013 viser at avdelingenes rammer er fordelt slik at flere av enhetene har et lavere budsjett enn både regnskap 2011 og regulert budsjett 2012 viser. De enhetene som har måtte redusere sitt budsjett mest har kommentert hvordan dette er tenkt håndtert i det kommende året (f. eks. færre barn, reduksjon av stillinger, økte salgsinntekter osv). Gjennomgang av tertialrapporter for 2013 viser at ikke alle enhetene har klart å holde sine rammer. Det endelige regnskapsavviket fra regulert budsjett 2013 går fram av tabell 4. Som vi ser er det noen enheter som har mindreforbruk mens andre har merforbruk i forhold til regulert budsjett.

De ansatte gir i sine budsjettkommentarer uttrykk for at kommende årsbudsjett ikke har rom for ekstraavgifter. Det tas utgangspunkt i eksisterende drift, lønnsutgifter beregnes, elevtall og behov vurderes. Andre enheter kan vanskelig forutse alt som vil skje, det pekes blant annet på at samhandlingsreformen har gitt en endret brukergruppe, været kan ha betydning osv. Det pekes også på at når rammene oppleves som trange, er det ikke mulig å ta høyde for uforutsette forhold.

Figur 2 Vurdering av realisme i eget budsjett for 2014

Figur 2 viser at bare et fåtall mener at 2014-budsjettet ikke er realistisk for sitt ansvarsområde.

Det går fram fra de åpne kommentarene i spørreundersøkelsen at det gjennomføres kvalitetssikring av budsjettene på ulike måter for å sikre at alle kjente inntekter og utgifter blir med i budsjettet. Men det pekes også i denne sammenhengen på at det ikke går an å ha full oversikt over hva det kommende året vil bringe.

Nesten 90 % av de som svarte på spørreundersøkelsen opplever at det er enkeltposter det er vanskeligere å budsjettere med enn andre. Det er særlig vikarlønn, refusjoner og brukerbetaling som trekkes fram.

Håndtering av enhetenes merforbruk omtales i kapittel 3.4.

3.3 Forutsetning for god kontroll og styring

Målsetting og rammer

I kommunens økonomireglement står følgene i kapittel 2: ”Kommunen skal drives i henhold til vedtatte mål. Det skal etableres rutiner for kvalitetssikring av de kommunale tjenester, økonomisk planlegging og resultatvurdering skal skje fortløpende gjennom året slik at det blir en sammenheng mellom kommuneplan, økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning.”

Det går fram av økonomireglement at kommunestyrets økonomiske styringsmål er:

- fokus på tiltak som gir økt økonomisk handlingsrom og styrker likviditeten
- redusere lånegjelda; nye låneopptak skal som hovedregel være lavere enn avdrag på eksisterende lån (handlingsregel)
- dekke løpende økonomiske forpliktelser til rett tid

Kommunestyret skal i tilknytning til den økonomiske rammen gi mål og premisser for tildelingen. Kommunens målsettinger er beskrevet i budsjettene, og det går fram at rådmannen mener at disse gir et tilfredsstillende grunnlag for oppfølging og rapportering. I tekstdelen til budsjettet i 2012 går det likevel fram at det fortsatt er behov for å arbeide videre med målformuleringer, og det ble igangsatt et arbeid i på dette området.

Fra og med budsjettåret 2013 ble det innført balansert målstyring; en modell som tar utgangspunkt i langsiktige visjoner, tydelige mål og systematisk måling av resultater. Rådmannen skrev i budsjettokumentet at på grunn av knapp tid har ikke involvering og eierskap til arbeidet med innføring vært så godt som det hadde vært ønskelig. Han skriver videre at den overordnede debatten om kommunens visjon og hovedmål burde vært gjennomført på forhånd. I denne nye modellen skal det rapporteres på følgende områder:

- Samfunn
- Tjenester og brukere
- Ledere og medarbeidere
- Økonomi og styring

Da vi snakket med rådmann og økonomisjef ved oppstart av dette prosjektet, mente de at enhetene nå har eierskap til budsjettene sine i og med at de er med på å fastsette kommunens målsettinger. Gjennom spørreundersøkelsen kom det fram at flere ledere er usikre på hvor godt kjent målsettingene er.

89 % av de som svarte på spørreundersøkelsen mente at de hadde tilfredsstillende eller stor kunnskap om økonomireglementet. Over halvparten mente at det var stor eller svært stor klarhet i budsjettansvaret og -fullmakter; ingen mente at dette var uklart. Mer enn halvparten opplever at de i liten grad har nok tid til økonomiarbeid.

Økonomisk styringsverktøy, støttefunksjon, kompetanse

I kommunens økonomireglement er økonomistyring definert som bl.a. ” *å ha kontroll over verdiskapingen og pengestrømmen slik at ressursene utnyttes så effektivt som mulig*”. For å bedre økonomistyringen har kommunen utarbeidet hensiktsmessige økonomimodeller som benyttes i et økonomisystem. Dettet er beskrevet i detalj i reglementet.

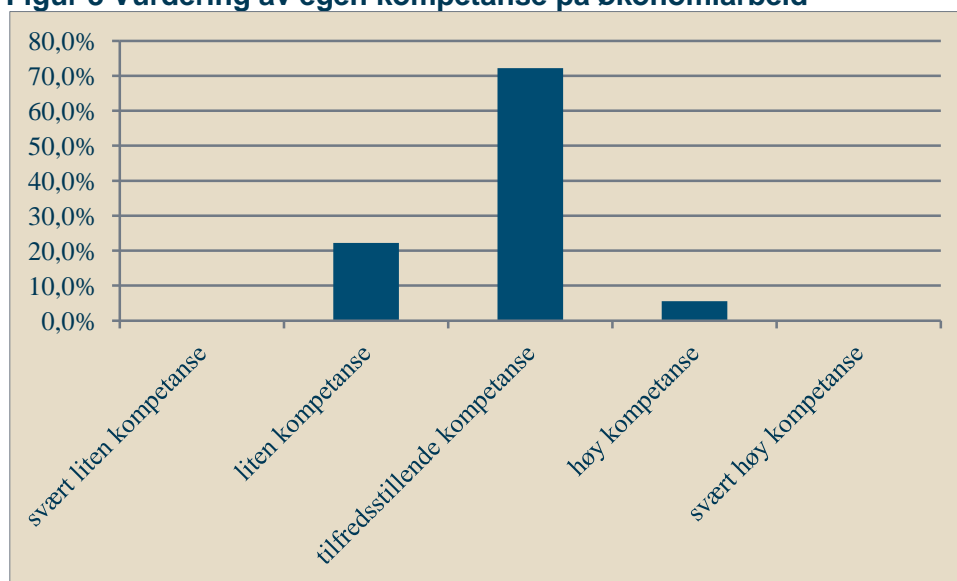
Rådmannen er av den oppfatning at noen enhetsledere er opptatt av og har fokus på økonomi, mens andre har med fokus på fag. Dette er noe av bakgrunnen for at han i årsmelding for 2010, 2011 og 2012 har skrevet at økonomistyringen rundt om i avdelingene kan/må bli bedre. Det ble derfor innført en ekstra intern økonomirapportering i 2012.

Økonomireglementet beskriver det økonomiske ansvaret i budsjettsaker: rådmannen er ansvarlig for formannskap og kommunestyre, avdelingssjefene er ansvarlig

overfor rådmannen. Som tidligere nevnt har alle enhetsledere fått delegert økonomiansvar.

Det går fram av reglementet at alle med budsjettansvar i Nærøy kommune har mulighet til å ta ut økonomirapporter til eget bruk. Rådmannen mener at alle har slik kompetanse, men det ble i 2013 lagt opp til 1:1 opplæring og kompetanseheving for enkelte enheter. Dette har vist seg nyttig, og vil bli videreført i 2014. Da rektorene fikk økonomiansvar for 3 år siden, ble det gjennomført felles opplæring på økonomiområdet.

Figur 3 Vurdering av egen kompetanse på økonomiarbeid



Figur 3 viser hvordan de ansatte vurderer egen kompetanse på økonomiarbeid.

Halvparten av de spurte svarte at de ikke har fått opplæring i bruk av økonomistyringsverktøyet. De fleste som hadde fått opplæring var fornøyd med denne, men de som var misfornøyd mener det var satt av for liten tid, og at det var for lite fokus på opplæringen. De som ikke har fått opplæring mener at dette blant annet kan skyldes tidspress hos de ansvarlige, at det ikke er avsatt ressurser, manglende prioritering. Uavhengig av tidligere opplæring eller ikke, ble det fra flere uttrykt ønske om mer kursing og oppfrisking av kunnskap på økonomiområdet. Når det gjelder brukerstøtte sier økonomisjefen at økonomiavdelingen er tilgjengelig på telefon til enhver tid. Ifølge økonomisjefen er noen svært flinke til å ta kontakt, mens andre nok burde tatt kontakt oftere. De fleste mener de får bistand til økonomiarbeid i tilstrekkelig eller i stor grad, og at de får svar på det de lurte på. De fleste henvender seg til økonomisjefen for slik bistand.

Ledelsen meder at den samlede økonomikompetanse i kommunen er bra, men at det likevel er rom for forbedringer. Rådmannen mener at økonomiarbeid i stor grad dreier seg om å ha et kontinuerlig fokus på temaet, og at inntil 50 % av deltakerne på

kommunens lederutviklingsprogram trenger kompetanseheving innenfor temaet økonomisk internkontroll. Tettere oppfølging fra økonomisjefen, gjennomgang av budsjett og regnskap med enhetene og felles gjennomgang på ledersamlinger er nevnt som tiltak for å heve kompetanse i enhetene. Det er begrenset hvor mye økonomiavdelingen kan følge opp de enkelte enhetene. I årsmeldingen for 2013 skriver rådmannen: *”Selv om det er ulike eksterne forhold som er med å bidra til at det oppstår merforbruk i driften, er rådmannen fremdeles av den oppfatning at økonomistyringen/-oppfølgingen rundt om i avdelingen kan bli bedre”.*

Regnskapsføring og økonomisk internkontroll

Økonomireglementet har viet et kapittel til bestemmelser om regnskapet; blant annet et avsnitt om intern kontroll. Det er listet opp aktiviteter som er vesentlige i forbindelse med økonomisk internkontroll, bl.a.:

- Realistisk budsjettering og forsvarlig regnskapsførsel, herunder rutiner for IKT-basert kontorstøttefunksjoner
- Løpende avstemming av regnskapet

Det er rådmannen som har ansvar for at rutiner på området dokumenteres og er gjenstand for fortløpende oppfølging. Rådmann og økonomisjef sier at skriftlighet når det gjelder rutiner for forsvarlig regnskapsføring kunne vært bedre ivaretatt. De mener likevel at rutinene etterleves, selv om det ikke er sikkert at alle ansatte kjenner til rutinen som sådan. Det som finnes av skriftlige rutiner skal ligge på kommunens intranett. Revisor har fått kopi av disse.

Ledelsen mener at det til tross for mangel på skriftlige rutiner jevnt over går greit med den økonomiske internkontrollen. Det er etter rådmannens mening en stabil organisasjon med mye kompetanse, og de ansatte håndterer sine oppgaver ut fra erfaring.

3.4 Budsjettgjennomgang, avviksanalyser og rapportering

Økonomireglementet bestemmer at det skal gis to økonomirapporter til kommunestyret gjennom året; pr 30. april og pr 31. august. I disse rapportene skal det foretas en grundig gjennomgang av regnskap i forhold til budsjett, og det skal fremmes forslag til budsjettreguleringer hvis det er behov. Slike rapporter er gitt de siste årene i tillegg til årsregnskap og årsmelding.

Det er økonomisjefen som er ansvarlig for at de vedtatte budsjettendringer legges inn i budsjettet.

Kommunens økonomireglement pålegger rådmannen å ha administrative rutiner for intern rapportering. Rådmannen har i flere årsmeldinger tatt opp at det er behov for styrket rapportering. Fra og med 2012 ble det innført en intern rapportering om økonomisk status pr 30. juni til rådmannen. Det skal kun rapporteres på økonomi.

Revisor har fått eksempel på rådmannens bestilling i forbindelse med rapporteringen i 2012. Rapportene går fra enhetsledere via avdelingsleder til rådmannen, og ble gjennomgått av rådmannens ledergruppe.

Når tidspunkt for rapportering nærmer seg, sendes rutinene ut til enhetsleder som en påminnelse. Det er enhetsleder som har ansvar for rapporteringen, og det er avdelingsleder som utarbeider en felles rapport fra hver fagenhet. Ledelsen sier at det kan være utfordrende å overholde tidsfrister; og økonomisjefen peker på at dette kan skyldes for knappe frister eller at arbeidet ikke prioriteres. Terialrapportene kvalitetssikres på samme måte som budsjettforslagene før de legges fram til politisk behandling.

I årsmeldingen for 2010 skrev rådmannen at til tross for at det etter hans oppfatning legges ned mye arbeid i disse rapportene er det likevel nødvendig at kvaliteten på disse rapportene bedres. Økonomisjefen har nå egne gjennomganger med enhetene, men rådmannen sier at kontrollfunksjonen skulle ha vært bedre.

Det er ikke alltid enhetene klarer å hente inn avvik innenfor egen ramme, og da må avvik/justering legges fram for politisk behandling. Ledelsen mener at enhetene prøver å være kreative og finne løsninger; men at det viser seg at det er vanskelig å omfordele innenfor egen ramme. Rådmann og økonomisjef mener at kommunen har et forbedringspotensial på dette området, selv om de store avvikene fortsatt må til politisk behandling.

Vi har valgt å se nærmere på rapportering fra oppvekst- og kulturavdelingen og helse- og sosialavdelingen 2012 og 2013. Gjennomgangen av tertialrapportene for 2012 viser at oppvekst- og kulturavdelingen både ved 1. og 2. rapportering meldte om behov for styrking av sitt budsjett på grunn av større utgifter til tilskudd til private barnehager enn forventet. Det ser av budsjettreguleringsskjemaene ut til at budsjettet til sammen ble økt med 3,65 millioner kroner. Årsregnskapet viser et merforbruk i forhold til opprinnelig budsjett på ca 11 millioner kroner. Ved årsavslutningen er det fortsatt tilskudd til private barnehager som trekkes fram, men det går også fram at refusjon av barnehageutgifter til barn som har plass i andre kommuner er 2 millioner kroner høyere enn budsjettet. Det er også økning i forhold til budsjett for fosterhjemsplasserte barn. Disse kostnadene ble ikke utgiftsført våren 2012, og det ble i 2. tertialrapport antydnet at dette ville kunne få regnskapsmessige utfordringer ved slutten av året.

Helse- og sosialavdelingen kom i 2012 ut omtrent som revidert budsjett; dette var imidlertid ca 15 millioner kroner over opprinnelig budsjett. I 1. tertialrapport for 2012 ble det antydnet et økt behov på ca. 1 million kroner, men det ble ikke foreslått budsjettregulering. Ved 2. tertialrapportering ble det antydnet at avdelingen ville komme ut som budsjettet som var oppgitt til ca 104 millioner kroner. I selve

budsjettreguleringen som fulgte saken ser det ut som avdelingen ble styrket med 6 millioner kroner.

I revisjonsnotat til regnskapet for 2012 skrev hovedrevisor følgende: *”Kommunens budsjett består av budsjettskjemaene 1A/1B og 2A/2B samt tilhørende premisser. Ved gjennomgang av kommunestyrets saker der det fattes vedtak om budsjettendringer ser vi at disse vedtak fattes på artsnivå. Det vedtas dermed endringer i budsjett på et annet nivå enn det nivå det opprinnelige budsjett er vedtatt på, det vil si for arter/kontoer hvor det formelt sett ikke er vedtatt budsjett på tidligere. Budsjettreguleringene må etter vårt skjønn angis ved endringer i de fastlagte rammer/budsjettskjema, dvs. skjema 1A/1B og 2A/2B.”*

Kommunen skrev i sitt svar at det fra og med 2013 legges opp til at de budsjettreguleringer som skal til kommunestyret blir lagt fram og vedtatt med endringer i de fastlagte budsjettskjemaene. Gjennomgang av saker om tertialrapportering og budsjettregulering fra 2013 viser at dette er gjort. I augustrapporten 2013 ligger det kommentarer fra den enkelte avdeling og enhet, der økonomisk resultat og tiltak kommenteres.

Gjennomgang av rapportene for 2013 viser at oppvekst- og kulturavdelingen ved utgangen av april rapporterte om utfordringer for barnehagetilskudd. I tillegg til å antyde innstramningstiltak, ble det vedtatt økning av budsjettet for oppvekstsjefen på da 0,7 millioner kroner begrunnet med tilskudd til private barnehager. Til tross for at det ble signalisert behov for å øke budsjettet for enkelte ansvar ved neste regulering, ble det foretatt mindre reduksjoner for flere ansvar i avdelingen. Ved neste tertialrapportering ble varslede økninger vedtatt i tillegg til at oppvekstsjefen fikk en økning på ca 1, 3 millioner kroner begrunnet med tilskudd til private barnehager som hadde tatt opp flere barn. Årsregnskapet viser merforbruk i forhold revidert budsjett på ca 1,5 millioner kroner. Merforbruket forklares i årsmeldingen med utgifter til refusjon for barn i barnehager i andre kommuner og fosterheimplasserte elever. Reduksjon i egen drift har kompensert for økning i tilskudd til private barnehager. Kolvereid skole hadde hatt et merforbruk i forhold til regulert budsjett; dette skyldtes merutgifter i forhold til undervisning av flyktninger, svikt i foreldrebetaling SFO, elev med særlige behov. Nærøysundet skole som fikk økt sitt budsjett med ca 0,9 millioner kroner ved 2. tertialregulering hadde et mindreforbruk på ca 0,5 millioner kroner.

Ved første tertialrapport i 2013 ble det antydnet en del utfordringer med hensyn til utgifter til lønnsutgifter, NAV og barnevern; budsjettet ble økt med 400 000 kroner. Oppsummert for avdelingen ved 2. tertialrapport står det: *”På grunn av underforbruk på andre tjenesteområder er regnskap og budsjett i helse- og sosialavdelingen per dags dato i balanse og vi beregner at vi skal være det også ved utgangen av året. Helse- og sosialavdelingens regnskap beregnes i dag til å være innenfor vedtatt budsjett for 2013”*. Ved reguleringen etter 2. tertial ble budsjettet for avdelingen økt

med 0,8 millioner kroner. Årsregnskapet viser at helse- og sosial avdelingen hadde et merforbruk i forhold til regulert budsjett på ca 6,3 millioner kroner. Merforbruket er forklart med merutgifter til legelønninger, barnevern, NAV, helse og omsorg, medfinansiering av helsetjenester.

I sin innledning til årsmeldingen for 2013 skriver rådmannen: *"Det er beklagelig at de budsjetttrammer som er avsatt til drift ikke kan overholdes og at dette fører til overskridelser. Det er spesielt innenfor helse- og sosialavdelingen at avvikene har vært størst."*

Fra spørreundersøkelsen går det fram at lederne selv mener de har jevnlig kontroll med økonomien innenfor sitt ansvarsområde. Det foretas administrative budsjettreguleringer ved behov, dersom dette ikke er mulig drøftes sak med leder/rådmann, og sak legges fram til politisk behandling i forbindelse med tertialrapporteringen. De fleste er av den oppfatning at de i tilfredsstillende eller stor grad foreslår tiltak hvis det avdekkes avvik i forbindelse med rapporteringen. Tiltak som foreslås er som regel omposteringer, annet kan være nedskjæringer eller redusert aktivitet.

Det kom fram i spørreundersøkelsen at kan være utfordringer når det gjelder lojalitet til budsjettet kontra fagstandard. Her er et lite knippe uttalelser: *"... utfordring å få alle ansatte til å forstå begrensninger som ligger i budsjettet, kontra det å få utvikle tjenestene og tilbudene slik en vil."* *"Man blir dratt mellom det å ha en faglig forsvarlig drift ved avdelingen samt å holde budsjettet."* *"Det primære er å holde drifta innafor de budsjetttrammer vi har fått til disposisjon. Tjenestetilbudet tilpasses dette – noe som også kan bety redusert fagstandard."* *"Hele tiden vurdering av faglig standard kontra ekstra utgifter, kan ofte være en belastning."*

Det varierer hvilke rapporteringsrutiner som gjelder fra enhetsleder til avdelingsleder; enkelte har månedlige møter og gjennomgang av regnskap og budsjett, mens andre forholder seg til tertialrapporteringen til politisk nivå og halvårsrapporten til rådmannen.

Ved tertialrapporteringen i 2013 ble det rapportert detaljert fra hvert ansvar under følgende overskrifter:

- Kort vurdering og status for drifta (mål og tiltak) i 2013
- Vurdering av økonomi forbruk/resultat i 2013 for de ulike tjenestene
- Samlet vurdering – Konklusjon/resultat – behov for tiltak

Rådmannen er delt i sitt syn på enhetsledernes mulighet til å foreta endringer innenfor egen ansvarsramme. På den ene siden mener han det er positivt at ikke alle endringer må legges fram til politisk behandling. Han uttrykte likevel en viss skepsis til denne delegeringen, da han mener det kan bli utfordringer ved at det kan oppstå vridninger i forhold til politiske målsettinger.

Årsmeldingene for 2011, 2012 og 2013 inneholdt avsnitt på overordnet nivå om utfordringer i driften. Rådmannen peker på at det er utfordrende å få budsjetttrammene til å strekke til i forhold til ønsket tjenesteproduksjon, at økonomistyringen i avdelingene kan bli bedre og at det er tatt grep for å bedre rapporteringen internt ved innføring av rapportering pr 30.06.

Det er egne avsnitt for avviksanalyser og kommentarer for avdelingene og enhetene; disse benyttes både til å kommentere måloppnåelse og forklare avvik i forhold til budsjett. Det er variasjon i hvor detaljerte disse kommentarene er.

3.5 Vurdering

Revisjonskriteriene er gjentatt for hvert underkapittel.

3.5.1 Budsjettarbeid

- **Budsjett og budsjettprosess skal være i henhold til lov og forskrift**

Kommunen skal ha etablert et system for økonomiplanlegging

Det skal være klarhet i budsjettansvar og fullmakt

Budsjettet skal være realistisk

Fullstendig

Basert på forventet utvikling

I kommunens økonomireglement er økonomiplan og årsbudsjett omtalt i kapittel 2.2. Med utgangspunkt i detaljeringen i beskrivelsen og tilbakemeling fra deltagerne i prosessen, mener vi kommunen har etablert et system for økonomiplanlegging.

Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at det i stor grad er klarhet i budsjettansvar og fullmakter. Alle med økonomisk ansvar forholder seg til tildelt ramme og lager et detaljert budsjettforslag innenfor rammen, og tilstreber å følge dette gjennom året. Dette, sammen med kommentarer om bl.a. avviksrapportering, mener vi viser at det er klarhet i budsjettansvar og fullmakter. Gjennom spørreundersøkelsen kommer det imidlertid fram noe usikkerhet om kommunens målsettinger, selv om de økonomiske rammene synes å være godt kjent.

Kommuneloven § 46 slår fast at kommunens budsjett skal være realistisk, og fastsettes på grunnlag av forventede inntekter og utgifter i budsjettet. Et realistisk budsjett må både være fullstendig og basert på forventet utvikling.

Revisor gjennomgang viser at kommunen har et fullstendig budsjett, det er budsjett på alle vesentlige poster som det rapporteres på i regnskapet.

Innenfor kommunal tjenesteproduksjon kan det være vanskelig å anslå forventet utvikling. Eksempler på dette er utgifter til barnevern, økonomisk sosialhjelp og vintervedlikehold på veg.

Det er viktig at kommunen er bevisst på hvilke forutsetninger og kriterier det budsjetteres med utgangspunkt i. Revisors gjennomgang viser at det på overordnet nivå gjøres rede for rammebetingelser og usikkerhet knyttet til endringer i disse. Det er budsjettkommentarene rettet spesielt fokus på viktigheten av nøyaktige beregninger av lønnspostene i budsjettet. Likevel viser regnskapene både for 2012 og 2013 at det var behov for å oppjustere lønnsbudsjettet i løpet av året. Dette gjaldt særlig postene vikarlønn, ekstrahjelp og sykelønn, men også posten til fastlønn har hatt merforbruk. Dette tyder på at kommunen fortsatt må ha fokus dette feltet.

De enkelte avdelinger/enheter gir også kommentarer til sine budsjett; status og utfordringer beskrives. Enkelte avdelinger er flinke til å gi en vurdering av den økonomiske situasjonen og hvordan nedskjæringer skal kunne gjennomføres, mens andre i liten grad kommenterer økonomien.

Ved budsjetteringen tas det utgangspunkt i foregående års regnskap og budsjett. Dette bidrar til økt realisme i budsjettene. Det tas i tillegg utgangspunkt i økonomiplanene der lønnsvekten er lagt inn. Det er valgt ikke å gi kompensasjon for prisvekst; dette kan gi utslag for avdelinger som foretar mange innkjøp i løpet av året.

De ansattes kommentarer til budsjettarbeidet tyder etter vår mening på at det oppleves som utfordrende å skulle ha full oversikt over det kommende året. Nesten alle opplever at det er enkeltposter det er vanskelig å budsjettere på, men de fleste mener likevel at realismen i budsjettet for 2014 er tilfredsstillende.

Revisor har forståelse for at det i enkelte tilfelle kan være vanskelig å forutse alle endringer som skjer i løpet av et år og tilpasse aktivitetsnivå slik at budsjetttrammen holder. Første tertialrapport for 2014 kan tyde på at kommunen er i ferd med å lykkes med å forutsi utgiftene til private barnehager, og for utgifter til barnevern ligger det foreløpig også an til at budsjetttrammen vil holde.

3.5.2 Forutsetninger for god kontroll og styring

- **Forutsetninger for god budsjettkontroll og økonomistyring må være til stede**

Målsettinger og rammer er utarbeidet og gjort kjent

Lojalitet mot målsettinger og rammer

Ledere har tilgang til nødvendige økonomistyringsverktøy

Det er utarbeidet rutinebeskrivelser for arbeidet

Ledere har god nok tid og kompetanse

Økonomireglementet slår fast at kommunen skal drives etter vedtatte mål, og de økonomiske styringsmålene er gjengitt i reglementet. Kommunens målsettinger er beskrevet i budsjettene, og til sammen skulle dette bidra til at de ansatte i kommunen

skal være kjent med styringsmålene. Enkelte ledere uttrykker likevel noe usikkerhet omkring målsettinger. Når rådmannen har skrevet i årsmeldingene at det er behov for å arbeide videre med målformuleringer, antar vi at dette ikke handler om de *økonomiske* styringsmålene. Innføring av balansert målstyring fra og med 2013 kan trolig bidra til å svare på denne utfordringen. Når ledelsen i begynnelsen av 2014 sier at enhetene nå har eierskap til budsjettene sine i og med at de er med på å fastsette kommunens målsettinger, tolker revisor dette som at kommunen har kommet et stykke på veg med arbeidet med målformuleringer.

De fleste lederne som svarte på spørreundersøkelsen mener selv at de har tilfredsstillende kjennskap til innholdet i økonomireglementet, og over halvparten mente at det var klarhet i budsjettansvar og fullmakter. Det er imidlertid et tankekors at det er stor variasjon mellom dem når det gjelder oppfatningen av hvor godt kjent de økonomiske målsettingene for egen enhet er.

Når det gjelder ledernes lojalitet til vedtatt budsjett ble det ikke lagt skjul på at det kan være utfordrende når budsjetttramme settes opp mot fagstandard. På den annen side tyder kommentarene om budsjettoppfølging på at dette tas på største alvor ved jevnlig oppfølging, diskusjon innen enhetene og involvering av avdelingsledere, økonomisjef og rådmann.

Det er vår vurdering at kommunens ledelse (både administrativ og politisk) gjennom budsjettkommentarer og vedtak har bidratt til å gjøre målsettinger og rammer kjent, men at det fortsatt bør arbeides med å forankre dette hos alle ansatte.

Alle ledere med økonomiansvar har tilgang til nødvendig økonomistyringsverktøy, men gjennomgangen viser at både generell økonomikompetanse og kompetanse til å bruke styringsverktøyet varierer. Rådmannen har skrevet om behov for bedre økonomistyring i flere årsmeldinger, og mener også at halvparten av lederne har behov for opplæring i økonomiarbeid. De ansatte uttrykker også selv behov for oppdatering, selv om de mener egen kompetanse stort sett er tilfredsstillende. Mer enn halvparten av de spurte synes de har for liten tid til økonomiarbeid.

De siste årenes innsats med tett oppfølging av enkelte enheter med tanke på økonomiarbeid ser ut til å svare på noen av utfordringene, og det blir i stor grad uttrykt tilfredshet med bistand til økonomiarbeid, brukerstøtte og oppfølging i det daglige.

Det kom fram at til tross for at økonomireglementet viser til rutinebeskrivelser, mangler det en del skriftlige rutiner på området økonomisk internkontroll. Ledelsen mener likevel at dette ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Det er vår vurdering at det er behov for kompetansepåfyll når det gjelder økonomiarbeid, og at det er behov for å gjøre flere rutiner skriftlige. Spørreundersøkelsen viser at mer enn halvparten av lederne mener de i liten grad har

tid nok til økonomiarbeid. Bedre kompetanse og flere rutinebeskrivelser vil trolig kunne bidra til at den enkelte opplever å ha mer kontroll og tid til dette arbeidet.

3.5.3 Rapportering og avviksanalyse

- **Rapporteringen gjennom året skal følge kravene i lov, forskrift og regelmenter**

Rapporteres det jevnlig internt i administrasjonen om økonomisk status og økonomiske prognoser?

Rapportering til politisk nivå i henhold til regelverk

Tiltak foreslås ved avvik

- Eventuell budsjettreguleringssak skal fremmes samtidig med rapporteringssak
- Vedtatte endringer skal legges inn i regulert budsjett

Gjennomgangen viser at det rapporteres jevnlig om økonomiske forhold slik lov forskrift og reglement krever. Dette gjelder internt i organisasjonen og til politisk nivå. Fra og med 2013 rapporteres det til kommunestyret på samme nivå som budsjettet vedtas.

Tiltak i form av budsjettendringer legges fram for politisk behandling i samme sak slik økonomireglementet krever, og vedtatte endringer legges inn i budsjettet av økonomisjefen.

Kommunen har i flere år hatt problemer med å budsjettere utgifter til tilskudd til private barnehager. Dette rapporteres det om gjennom hele 2012 og 2013 og førte til regulering av budsjettet i løpet av året og merforbruk i 2012. I 2013 rapporteres det at noe av økningen ble tatt gjennom innstramminger i eget budsjett. Barnehageopptak midt i budsjettåret bidro i 2013 til at det oppsto uforutsette utgifter, og vi har forståelse for at dette vanskelig kunne forutsis ved tidligere rapportering. Det er derfor positivt at det i 1. tertialrapport for 2014 signaliseres at kommunen har kontroll på disse utgiftene. Når det gjelder utgifter til barn som går i barnehager i andre kommuner, ser dette ut til å være noe kommunen ikke har klart å forutse verken i opprinnelig budsjett eller rapportering gjennom året.

Når det gjelder rapporteringen fra helse- og sosialavdelingen tyder tall og rapportering fra 2013 på at det har vært mangelfull oversikt og kontroll. Til tross for antydninger om mulige overskridelser ved 1. rapportering i 2013, foreslås det ikke tiltak. Ved 2. rapportering blir det anslått at budsjett og regnskap vil være i balanse; likevel foreslås det økning. Denne økningen viser seg på langt nær å være tilstrekkelig.

Enhetsledere forteller om utfordringer i å kunne møte uforutsette hendelser i løpet av året når rammene er små, og ledelsen mener enhetene kunne vært bedre til å foreslå tiltak innenfor egne budsjetttrammer. Her synes det som om det fortsatt er rom for forbedringer. Rådmannen har i årsmeldingene understreket viktigheten av kvalitet i

rapporteringen og at det fortsatt skal være fokus på dette arbeidet; gjennom målrettet arbeid har revisor tro på at kvaliteten vil bli bedre.

3.4 Konklusjon

Vi mener at Nærøy kommunes rutiner på økonomiområdet synes å ivareta krav til god budsjettkontroll og styring. Gjennomgang av siste års regnskap og budsjetter tyder på at det til tross for dette er vanskelig å holde seg innenfor vedtatt budsjett. Noe skyldes uforutsette forhold, men det ser ut til å være behov for fortsatt å ha fokus på oppfølging av enkelte ansvar for å forbedre resultatene.

Til tross for at kommunens målsettinger er gjort kjent gjennom overordnede dokumenter, ser det ut til at det fortsatt er behov for å arbeide med å forankre disse i organisasjonen.

Kompetanseheving og mer tid til å arbeide med økonomispørsmål er forhold som etterspørres av flere enhetsledere, mens det i stor grad uttrykkes tilfredshet med den oppfølging den enkelte får fra økonomisjefen i det daglige arbeidet.

Rapporteringen gjennom året er i henhold til lov, forskrift og egne reglementer med tanke på hyppighet og generelt innhold. Det kan se ut som ikke alle vesentlige avvik er omtalt.

Tertialrapporteringen med tilhørende budsjettregulering har f.o.m 2013 blitt mer oversiktlig.

4. BYGGING AV NÆRØY UNGDOMSSKOLE – PROSJEKTORGANISERING, ØKONOMISTYRING OG RAPPORTERING

Kontrollutvalget ønsket å se på økonomistyringen i prosjektet. Vi har valgt å ta utgangspunkt i organiseringen av arbeidet, da vi mener dette er utgangspunktet for styring og gjennomføring.

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er hentet fra økonomireglementet, utledningen er omtalt i vedlegg1.

- **Byggekomité og prosjektgruppe skal oppnevnes og arbeide i henhold til økonomireglementet**
- **Byggemøter skal avholdes i henhold til PA-bok**

- **Økonomistyringen skal være i henhold til økonomireglementet**
- **Det skal rapporteres i henhold til økonomireglementet**

4.2 Byggekomité, prosjektgruppe og byggmøter

Det går fram av sluttrapporten for byggeprosjektet at formannskapet i 2006 oppnevnte en plan- og byggekomité som skulle arbeide videre med planer for renovering av Nærøy ungdomsskole. Ansvar for gjennomføring skulle legges til Drifts- og utviklingsavdelingen ved bygg- og eiendomssjefen i samarbeid med skole- og oppvekstsjefen,

Komiteen fikk utvidet oppdraget i november 2007, der bl.a. også bygging av *ny* ungdomsskole skulle utredes.

I juni 2008 vedtok kommunestyret at det skulle arbeides videre med planene om bygging av ny ungdomsskole i Nærøy, og i april 2009 ble det vedtatt å bygge ny ungdomsskole og svømmebasseng innenfor en økonomisk ramme på 123,3 millioner kroner inkl. mva.

Formannskapet fattet i mai 2009 (sak 60/09: Ungdomsskole/svømmehall på Kolvereid – oppnevning og mandat til byggekomité) vedtak om å opprette en ny byggekomité for å følge opp kommunestyrets vedtak fra april samme år om bygging av ny ungdomsskole.⁴

Byggekomiteen fra 2009 fikk følgende sammensetning:

- Drifts- og utviklingssjef Håvard Hernes
- Oppvekst og kultursjef André Pedersen
- Rektor Nærøy ungdomsskole Kirsti Sandnes Fjær
- Tillitsvalgt Nærøy ungdomsskole Iver F. Saugestad
- Politisk representant Joar Olav Grøtting
- Skolens verneombud Ann-Karin Sandnes

Dette var, i følge drifts- og utviklingssjefen, den samme komiteen som ble oppnevnt i 2006, og det var komiteen selv som valgte Olav Grøtting til leder. Drifts- og utviklingssjefen var prosjektleder for prosjektet (omtales som det i denne rapporten), og fungerte også som sekretær i komiteen.

Formannskapet fastsatte i samme møte følgende mandat for komiteen:

⁴ Rådmannen mener at tekst i økonomireglementet om plan- og byggekomité ikke er god nok. I sak 51/13 (juni 2013) til kommunestyret ble det vedtatt å endre økonomireglementet slik at det presiseres at det er kommunestyret som skal oppnevne plan- og byggekomiteer. For mindre prosjekter med avklarte rammer ble det delegert til rådmannen å vurdere organisering og styring av prosjektet. Reglementet er ikke oppdatert pr mars 2014.

”Byggekomiteens mandat er å følge opp og gjennomføre byggeprosjektet ny ungdomsskole og nytt svømmebasseng på Kolvereid innafor de rammer som kommunestyret har vedtatt i henhold til sak 30/09 den 30.04.09.”

Kommunestyret fattet sitt igangsettingsvedtak 11.10.10 (sak 71/10). Tidligere planlagt svømmebasseng var da tatt ut av prosjektet, og det ble vedtatt å bygge en skole med kostnadsramme ca 101,5 millioner kroner.

Det ble, ifølge prosjektlederen, avholdt få møter i byggekomiteen fram til byggestart. Det ble engasjert en prosjekteringsgruppe sommeren 2009 bestående av arkitekt og konsulenter som sto for planlegging av byggeprosjektet. Arkitekten var ansvarlig for referater fra prosjekteringsmøtene. I dette arbeidet deltok prosjektleder og rektor, men byggekomiteen var, slik revisor har forstått det, lite involvert i forkant av at prosjekteringsforslaget skulle sendes over til kommunestyret.

Etter byggestart ble det lagt opp en møteplan for byggekomiteen, men ifølge prosjektlederen ble det på grunn av mye bytting av datoer, ikke avholdt møter oftere enn ca hver annen måned. Innkalling til møter i byggekomiteen ble sendt ut på e-post, referatene ble skrevet av prosjektlederen. Han sier at det ikke ble skrevet referat fra alle møtene, men at skrevne referat finnes på prosjektmappen. Det går fram av referat vi har sett hvem som var tilstede på møtene, men ikke hvem som har fått referatet tilsendt.

Det var engasjert ekstern byggeleder (Planstyring AS) som var kommunens faglig bindeledd med entreprenørene. Byggeleder ivaretok kommunens interesser på byggeplassen, ledet byggemøtene og deltok på byggplassmøter. Prosjektleder deltok på byggemøtene hver 14. dag. Rektor deltok på disse møtene etter behov. Byggeleder var ansvarlig for referater fra byggemøtene. Referater ble sendt deltagerne og til kommunen ved prosjektlederen. I følge kommunens prosjektleder var ikke økonomi tema på disse møtene

I henhold til PA-boken skulle man på byggemøtene identifisere saker og oppgaver for løsning og gjennomføring og fordele ansvar for at dette ble gjort. *”Aksjoner tildelt i byggemøter skal gjennomføres snarest og innen den tidsfrist som evt. er angitt”.*

Når det gjaldt endringer underveis var dette regulert av kontrakt og NS 8405. Det var gitt en generell beskrivelse av hvordan det skulle håndteres i anbudsdokumentene, og en mer detaljert beskrivelse i PA-boken. Ifølge prosjektlederen kunne byggeleder godkjenne det som kalles reelle endringer; det vil si konkrete ting/forhold som var uteglemt i prosjekteringen og som arkitekten kunne bekrefte at skulle være med. Endringer som gjaldt kvalitet eller utførelse kunne bare godkjennes av prosjektleder. Prosjektleder kunne ved behov konferere med rektor om endringer, men rektor kunne ikke alene godkjenne endringer.

Alle fakturaer, både de som gjaldt planlagte arbeider og tillegg, ble ifølge prosjektlederen kontrollert av byggeleder, attestert av prosjektleder og anvist av rådmannen. Det er ikke kontrollert i regnskapene at det ble gjort slik.

4.3 Økonomistyring og rapportering

Byggeleder rapporterte til prosjektleder om framdrift og økonomisk status, og dette var ifølge prosjektlederen også tema på møtene i byggekomiteen. Prosjektlederen sier i ettertid at det var alt for få møter i komiteen, og at også rapportene fra byggeleder til prosjektlederen kom for sjelden. Hyppighet på denne rapporteringen var ikke avtalt i forkant.

Den økonomiske rapporten fra byggeleder fra juni 2012 viser, ifølge prosjektlederen, ingen tegn til merforbruk, mens det i rapporten fra november 2012 var klart at det ville bli overskridelser. Det var først på dette tidspunktet prosjektlederen sier han ble klar over at budsjettet ikke ville holde, og han informerte da leder i byggekomiteen og rådmannen om dette i møte. Revisor har fått kopi av byggeleders økonomisammendrag fra juni 2012 og november 2012, se tabell 5.

Tabell 5 Hovedtall fra byggeleders regnskapssammendrag og kommunens sluttregnskap

	Siste reviderte budsjett	Akkumulert kostnad	Avvik gjenstående
Juni 2012	101,6 mill	97,8 mill	3,8 mill
November 2012	101,6 mill	105,1 mill	- 3,5 mill
Sluttregnskap	101,6 mill	110,6 mill	-9,0 mill

Det kommunale prosjektrengskapet ble ført etter hvert som regningene ble anvist. Prosjektleder førte ikke eget "skyggeregnskap" og forholdt seg til de økonomiske oversiktene som byggeleder utarbeidet.

Som tabell 5 viser var overskridelsen ca 9 millioner kroner, det vil si ca 9 %.

I den økonomiske oversikten i sluttrapporten går det fram at forhold i forbindelse med grunnarbeidet førte til merforbruk i forhold til budsjettet. Dette skjedde altså tidlig i prosjektperioden. Videre viser sluttrapporten at det ikke var budsjettet med kostnader til prosjektledelse (egne ansatte) og byggeledelse.

Ifølge rådmannen mener han at det hadde vært fokus på de postene det var kontrakt på, og mindre på de øvrige postene. Han mener at kommunen i liten grad hadde oversikt over totalbildet, og at det fra kommunens side var for lite fokus på økonomi underveis i byggeperioden. Ifølge rådmannen hadde prosjektlederen ansvaret for prosjektrengskapet, mens byggelederen hadde fokus på bygget og den praktiske gjennomføringen.

Rapportering til politisk nivå ble gjort gjennom tertialrapportering. I årsrapport fra 2011 står det at *"Prosjektet er godt i gang og vil bli fullført i 2012"*, rapport fra april 2012 *"Prosjektet er godt i gang og slutføres i juni 2012"*. Det var ingen kommentarer om økonomien i prosjektet.

Det ble rapportert i forbindelse med årsmelding 2010, 2011 og 2012. I disse rapportene er flere prosjektnummer som gjelder nybygget presentert og omtalt samlet. I årsmeldingen fra 2012 går det fram et merforbruk på ca 7,7 millioner kroner; rådmannen skriver at alle slutfakturaer ikke er på plass og at han vil legge fram totalrapport når alle fakta er klarlagt. Slik rapport ble lagt fram og behandlet av kommunestyret i november 2013 (sak 92/13). Sluttregnskapet viste en totalkostnad på 110, 6 millioner kroner; et merforbruk på ca 9 millioner kroner i forhold til vedtatt budsjett. I rapporten redegjøres for årsakene til kostnadsoverskridelsene. Rådmannen beklager disse i saksframlegget, og tar ansvar for at kvaliteten på rapporteringen til politisk nivå ikke har hatt forsvarlig kvalitet. Han skriver også at det er behov for at rapporteringsrutinene i forbindelse med investeringsprosjekter forbedres.

Prosjektleder sier at han rapporterte uformelt i formannskap og kommunestyre dersom det var spørsmål om prosjektet; det samme gjorde leder i byggekomiteen. Slik rapportering blir ikke protokollert.

4.4 Vurdering

4.4.1 Organisering

- **Byggekomité og prosjektgruppe skal oppnevnes og arbeide i henhold til reglementet**

Formannskap/kommunestyre skal utpeke leder og gi oppdrag og mandat.

Møtene skal dokumenteres gjennom protokoll

Ansvarsfordeling i komité/prosjektgruppe og i det daglige arbeidet skal være i henhold til reglementet.

- **Byggemøter skal gjennomføres i henhold til PA-bok**

Innkalling skal angis på referat

Saker skal identifiseres og ansvar for løsning/gjennomføring skal angis.

Byggeleder er ansvarlig for referat fra møtene

Referat skal godkjennes i etterfølgende møte

Det er vår vurdering at oppnevning av byggekomité og fastsetting av mandat er i tråd med økonomireglementets bestemmelser, men at formannskapet også skulle ha oppnevnt leder for komiteen. Det går fram av sluttrapporten at dette ble gjort internt i komiteen.

Når det blir opplyst at det ikke er skrevet referat fra alle møtene i byggekomiteen, er dette et brudd på kravene i økonomireglementet om at møtene skal dokumenteres

gjennom protokoll. Dette har vært et stort prosjekt for Nærøy kommune, og det er vår mening at manglende dokumentasjon på byggekomiteens vurderinger og arbeid er uheldig

Hvorvidt det at det i planleggingsperioden ble avholdt få møter i byggekomiteen bør anses som en forsømmelse av komiteen i forhold til mandatet, må ses opp mot det faktum at det var engasjert en prosjekteringsgruppe der selve prosjekteringen og detaljplanleggingen ble foretatt. Prosjektleder og rektor deltok i denne gruppen. Vi forutsetter at dette var en praktisk tilnærming til arbeidet i denne fasen, og at byggekomiteen ble orientert ved behov. Det var byggekomiteens forslag som lå til grunn for prosjekteringsvedtaket som lå til grunn for kommunestyrets vedtak i oktober 2010.

Vi mener at ansettelse av ekstern byggeleder, som på vegne av kommunen arbeidet opp mot entreprenørene, og som rapporterte til prosjektleder, er med å oppfylle mandatets krav om gjennomføring av selve byggeprosjektet. Videre bidrar det at prosjektleder deltok på byggemøter etter behov, og fikk tilsendt referat fra disse møtene til at byggekomiteens sekretær var fortløpende orientert om utviklingen i arbeidet. Prosjektlederen mener at byggekomiteen hadde møter for sjelden og at dette skyldes mye bytting av møtedatoer. Her burde komiteens leder ha sørget for at planlagte møter ble gjennomført, men vi mener også at sekretæren/prosjektlederen kunne ha bidratt til en hyppigere møtefrekvens.

4.4.2 Økonomistyring

- **Økonomibeslutninger og økonomistyringen og skal gjøres i henhold til regelverket**

Har etatssjef og byggekomité fulgt opp ansvar for prosjektrekning og økonomistyring?

Utvidelse av ramme skal godkjennes før den overskrides

- **Det skal rapporteres i henhold til økonomireglementet**

Møtereferater er sendt ut i henhold til økonomireglementet

Prosjektleder/ byggekomité er ansvarlig for rapportering

FSK skal ha halvårlig rapportering om status, fysisk framdrift, forventet sluttdato, og forventet økonomisk resultat

Det skal føres sluttregnskap

Prosjektleder har forholdt seg til byggeleders rapportering på økonomi, og sier i etterkant at slike oversikter/rapportering burde ha blitt etterspurt oftere. Hyppigheten var ikke avtalt på forhånd. Det var først i november 2012 at prosjektleder ble klar over at den økonomiske rammen ikke ville holde, det til tross for at en del av overskridelsene skyldtes forhold som var inntrådt tidlig i prosjektet. Det går også fram av sluttrapporten at det var manglende budsjettering på enkelte poster, vi mener

at dette også burde ha blitt oppdaget tidligere og eventuelt kunne ha ført til at det ble lagt fram egen sak til politisk nivå på et tidligere tidspunkt.

Kravet i økonomireglementet om at prosjektleder og byggekomité skal ha oversikt over økonomien i prosjektet, synes ikke å være ivaretatt godt nok i og med at overskridelsen først ble klar etter at skolen var tatt i bruk. Dersom prosjektrengskapet ikke ga tilfredsstillende styringsinformasjon, burde prosjektlederen ha sørget for å ha en oversikt som ga slike muligheter, og ikke kun avvente rapporter fra byggeleder. Det er også rådmannens oppfatning at økonomioppfølgingen ikke har vært god nok.

Rapporteringshyppigheten til politisk nivå har etter vår vurdering vært i henhold til økonomireglementet, men sett i lys av sluttrapporten har innholdet i rapporteringen ikke vært god nok.

Vi mener rådmannen gjennom saksutredningen til sluttrapporten tar på seg ansvaret for mangelfull rapportering.

Kravet til avlagt tertialrapport er oppfylt, men rapportene gir etter revisors mening ikke god nok informasjon.

Det er laget sluttregnskap for prosjektet og rapportert til kommunestyret. Denne rapporteringen kom etter revisors mening forholdsvis sent i forhold til ferdigstillingen av bygget. Vi mener sluttrapporten og saksutredningen gir en grundig redegjørelse for planlegging, gjennomføring, sluttregnskap og budsjettavvik for prosjektet.

4.5 Konklusjon

Oppnevning av byggekomité og utforming av mandat var i henhold til økonomireglementets bestemmelser, men formannskapet skulle også ha oppnevnt lederen.

Det ble ikke skrevet referat fra alle møtene i byggekomiteen; vurderinger og arbeid i komiteen kan ikke dokumenteres fullt ut.

Kommunen hadde ikke god nok oversikt over den økonomiske utviklingen i prosjektet. Vi mener de økonomiske overskridelser burde ha blitt oppdaget og rapportert på et tidligere tidspunkt.

5. ANSKAFFELSER VED BYGGING AV NÆRØY UNGDOMSSKOLE

Problemstillingen som er valgt er ”Er innkjøp gjennomført i henhold til regleverk om offentlige anskaffelser?” Nærøy kommune har ikke eget innkjøpsreglement, det opplyses at praksis bygger på innkjøpsforskriften. En person i administrasjonen er kontaktperson for innkjøp og innkjøpsavtaler. Økonomireglementet omtaler anskaffelser i forbindelse med investeringsprosjekter i kapittel 8.13, Kontrahering, valg av anbyder/kriterier: ”*Det skal benyttes anbudskonkurranse i hht Lov av 16.07.1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (med forskrifter) før investeringsoppgaver besluttet iverksatt. Antakelse av anbud (valg av entreprenør) avgjøres av rådmannen. Kriteriene avgjøres av formannskapet når investeringen overstiger 1 mill. kr.*” Vi har derfor også valgt å bruke revisjonskriterier fra økonomireglementet uten at vi endrer problemstillingen; dette for ikke å flytte fokuset fra det som anses viktigst i saken.

Vi har valgt å se nærmere på følgende anskaffelser:

Hovedentreprenør
Elektrofirma
Utomhusarbeider

5.1 Revisjonskriterier

Vi har valgt følgende revisjonskriterier (se utledning i vedlegg 1):

- **Enhver anskaffelse skal være basert på forholdsmessig konkurranse**
- **Konkurransen skal kunngjøres i DOFFIN/TED for anskaffelser over kr 500 000/kr 1 600 000**
- **Det skal utarbeides konkurransegrunnlag for anskaffelser over kr 500 000**
- **For anskaffelser over kr 500 000 skal kontrakten skal enten tildeles det tilbudet som er mest økonomisk fordelaktig, eller tilbudet med lavest pris**
- **Det skal føres anskaffelsesprotokoll, kreves skatteattester og HMS-egenerklæring for anskaffelser over kr 100 000**
- **Rådmannen skal avgjøre valg av entreprenør**

5.2 Data

Veiledende kunngjøring om anbudskonkurransen ble lyst ut 02.07.10. Åpen anbudskonkurranse om oppdrag Nye Nærøy ungdomsskole ble kunngjort 05.08.10 på databasene DOFFIN/TED med anbudsfrist 10.09.10. Utlysingen omfattet både ny skole og ny svømmehall. For skolebygget var det en hovedentreprise for bygningsmessige arbeider og 6 sideentrepriser; blant annet elektriske og teletekniske

anlegg og utomhusarbeider.⁵ Total kostnadsramme for både skole og svømmehall var i utlysingen estimert til mellom 90 og 110 millioner kroner eks. mva.

Konkurransesgrunnlagene var utarbeidet av ROJO arkitekter/prosjekteringsgruppen og inneholdt beskrivelse av arbeidene som skulle utføres. Frist for å be om tilgang til dette var 27.08.10. Hvert anbudsett bestod av anbudsinnbydelsen, Bok 0 Generelle bestemmelser, beskrivende mengdefortegnelse for den enkelte entreprise, anbudstegninger og beskrivelser samt digitale filer.

I Bok 0 var tildeling av anbud omtalt i kapittel 8 og beskrevet på følgende måte.

”Valg av anbud vil skje etter en samlet vurdering av det mest økonomisk fordelaktige tilbud. I vurderingen vil følgende kriterier bli brukt.

- *Referanser fra tilsvarende prosjekter (20 %)*
Vurderes etter oppdragsgivers oppfatning på en skala (0-20). Poenggiving samlet for delkriteriet.
- *Leveringstid (20 %)*
Vurderes etter oppdragsgivers oppfatning på en skala(0-20). Poenggiving samlet for delkriteriet.
- *Pris (60 %)*
Laveste pris gir 60 poeng. Laveste pris + 50 % vil gi 0 poeng. Poeng tilbudspris mellom laveste og laveste + 50 % vil bli beregnet lineært.”

Kommunen hadde engasjert eksterne rådgivende ingeniører innen de ulike byggfagene i tillegg til arkitekten; og det var disse som gjennomgikk tilbudene og laget innstilling om hvilket tilbud som burde aksepteres. Vi har fått kopi av innstilling for de elektriske arbeidene og utomhusarbeidet. Forhold omkring tid, referanseprosjekter og pris blir omtalt i innstillingene. Innstillingen konkluderte, men inneholdt ingen detaljert oversikt over selve vektingen. I begge disse innstillingene var det firmaet med lavest anbud som ble prioritert som nr 1.

Kommunen fulgte rådgivernes for anskaffelsene av elektrotjenester og utomhusarbeider. Prosjektleder sier at dette var tilfelle også for hovedentreprisen, men vi har ikke fått oversendt arkitektens sammenstilling av vurdering for disse tilbudene.

Prosjektleder opplyser at det ikke er utarbeidet anskaffelsesprotokoll for noen av anskaffelsene.

Vi har etterspurt dokumentasjon for innlevert skatteattest og HMS-egenerklæring for valgte firma. Det går fram av Bok 0 hva som skal kreves av dokumentasjon;

⁵ Tilsvarende inndeling for svømmehallen, dette omtales ikke nærmere da svømmehall ble trukket ut av prosjektet.

skatteattest er nevnt, og det er også lagt ved en mal for utfylling av egenerklæring for HMS.

- For Stjern entreprenør AS har vi fått kopi av skatteattest.
- For Elektroservice AS har vi ikke fått koper, men i innstilling fra rådgiver er det bekreftet at etterspurt dokumentasjon er vedlagt.
- For Paulsen maskin AS har vi ikke fått kopi av etterspurt dokumentasjon. Etterspurt dokumentasjon er heller ikke omtalt i anbudsinnstillingen fra rådgiver.

Vi har bedt om kopi av inngåtte kontrakter. Vi har fått kopi av kontrakt med Stjern entreprenør AS der rådmannen har signert kontrakten. Dette skal også gjelde kontrakten med Elektroservice AS, mens vi har fått opplyst at det er prosjektlederen som har undertegnet kontrakten med Paulsen maskin AS. Dette ble gjort av praktiske årsaker i et møte hos konsulenten der begge parter var til stede.

I et møte i kontrollutvalget i Nærøy 29.11.13 ble det under orientering fra rådmannen sagt at rådmannens habilitet i forhold til Paulsen maskin AS var vurdert dit hen at han var inhabil. I forhold til saken som ble diskutert på dette møtet ble det opplyst at den ble forberedt administrativt og vedtatt politisk.

Prosjektlederen sa til revisor at han var kjent med opplysningene gitt i kontrollutvalget, men at det ikke lå noen habilitetsvurdering bak at han hadde undertegnet kontrakten. Han er inneforstått med at dersom rådmannen anses som inhabil er også andre i administrasjonen inhabile.

5.3 Vurdering

For de anskaffelsene vi har sett på var det gjennomført konkurranse og utlysning i tråd med forskriftens bestemmelser. Det var også utarbeidet konkurransegrunnlag for anskaffelsene, og beskrevet hvordan tilbudene ville bli vurdert.

Gjennomgang av 2 av 3 anbudsinnstillinger viser at det er gjort en samlet vurdering av tilbudene, at vektning av kriterier er fulgt, og at kommunen valgte det firmaet som var anbefalt av rådgiverne, og som også hadde det laveste prisanbudet. For hovedentreprenør har vi ikke fått samme dokumentasjon, men vi har ikke grunn til å tro at det forholder seg annerledes for denne kontrakten.

Vi har ikke fått tilstrekkelig dokumentert at etterspurt dokumentasjon av skatteforhold og HMS-egenerklæring ble levert sammen med tilbud for valgte firma, og kan ikke konkludere med om dette er ivare tatt fullt ut.

Manglende føring av anskaffelsesprotokoll er i strid med forskriftens krav.

I forholdt til kommunens økonomireglement skal rådmannen undertegne kontrakter med entreprenører. Prosjektlederen undertegnet kontrakten for utomhusarbeider. Ut fra opplysninger gitt i kontrollutvalgsmøte var rådmannen ikke habil i forhold til Paulsen maskin AS, og underskriving av denne kontrakten burde blitt håndtert på samme måte som andre saker der rådmannen er inhabil: beslutningen skulle blitt lagt til politisk nivå.

5.4 Konklusjon

For de anskaffelsene vi har sett på var det gjennomført konkurranse og utlysning i tråd med forskriftens bestemmelse. Bestemmelsene om offentlig anskaffelse er ikke fullt ut ivaretatt på alle punkter: dokumentasjonskravet er ikke oppfylt, blant annet er det ikke utferdiget anskaffelsesprotokoller.

Kommunen har heller ikke fulgt eget reglement med tanke på hvem som signerer kontrakt med tilbydere i ett tilfelle. Undertegning av denne avtalen burde etter en habilitetsvurdering blitt løftet opp

6. ANBEFALINGER

- Nærøy kommune bør fortsatt ha fokus på å dyktiggjøre medarbeidere i økonomiarbeid: budsjettering, rapportering og oppfølging
- Nærøy kommune bør gjennomgå økonomireglementets bestemmelser vedrørende investeringsprosjekter. Det bør bl.a. understrekes viktigheten av at alle kostnader er med i budsjettet, og tydeliggjøres hvor ansvaret for å følge opp økonomien ligger
- Nærøy kommune bør sikre nødvendig dokumentasjon ved offentlige anskaffelser

7. RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Nærøy kommune 02.07.14. KomRev Trøndelag IKS mottok svar fra rådmannen 27.08.14. I tillegg til å kommentere enkelte faktafeil, skriver rådmannen følgende i sin e-post:

”Rapporten gir et godt bilde på økonomistyringen i Nærøy kommune og er satt opp på en rydding måte. Rådmannen synes at konklusjonene både når det gjelder den generelle delene og også når det gjelder gjennomføringen av byggeprosjektet Nærøy ungdomsskole er greie og forholde seg til og har ingen spesielle merknader til dette.

Når det gjelder rapporten om Nærøy ungdomsskole registrerer rådmannen at dette med anskaffelsesprotokoll må komme på plass, Ut over dette har rådmannen satt seg

som mål å foreta en helhetlig gjennomgang av retningslinjene for gjennomføring av investeringsprosjekter”.

Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene fra rådmannen. Høringssvaret har ut over dette ikke medført endringer i rapporten.

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-1992-09-25-107
Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) FOR-2000-12-15-1423
Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) FOR-2000-12-15-1424

Nærøy kommune 2010: Økonomireglement
Nærøy kommune: Budsjetttrundskriv 2013 og 2014
Nærøy kommune: Årsbudsjett 2012, 2013, 2014
Nærøy kommune: Tertialrapporter 2012,2013,2014
Nærøy kommune: Årsmelding 2010, 2011, 2012, 2013
Nærøy kommune 2013: Sluttrapport om bygging av ny Nærøy ungdomsskole på Kolvereid

Forskrift om offentlige anskaffelser
Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser

VEDLEGG 1

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger virksomheten vurderes opp mot. I dette prosjektet vurderes økonomistyringen i Nærøy kommune opp mot krav i lov- og regelverk, samt kommunens interne retningslinjer og god praksis.

Revisjonskriterier kapittel 3

Kilder til revisjonskriterier

Kommuneloven⁶

§ 44 Kommunestyret skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan for de fire neste budsjettårene. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.

§ 45 Kommunestyret skal innen utgangen av året vedta budsjett for kommende kalenderår.

§ 46 Årsbudsjettet er bindende for bruken av midlene i kommunen. Budsjettet skal være realistisk og fastsettes på grunnlag av forventede inntekter og utgifter i budsjettåret. Budsjettet skal være satt opp på en oversiktlig måte, og kommunestyrets prioriteringer og premisser skal komme tydelig fram.

§ 47 Kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, ska administrasjonssjefen gi melding til kommunestyret. Kommunestyret skal foreta nødvendige endringer i budsjettet.

Forskrift om årsbudsjett⁷

§ 6 I tilknytning til årsbudsjettet skal det gjøres rede for de grunnleggende prinsipper kommunen eller fylkeskommunen har nyttet ved framstilling av årsbudsjettet. En beskrivelse av organiseringen av arbeidet med årsbudsjettet skal inngå i redegjørelsen. Årsbudsjettet skal stilles opp slik at alle forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger samt utgifter, utbetalinger og avsetninger i året skal tas med uavhengig av om de kan påregnes å være betalt eller ikke ved budsjettårets utgang.

§ 10 Administrasjonssjefen, eventuelt kommune- eller fylkesrådet, 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 årsbudsjett. 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.

Økonomireglement for Nærøy kommune

Pkt 2.1

Gjennom budsjettåret foretas to økonomirapporteringer til kommunestyret; pr 30. april og pr 31. august. I disse blir det foretatt en grundig gjennomgang av regnskap i forhold til budsjett. I

⁶ Lov om kommuner og fylkeskommuner.

⁷ Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner

forbindelse med hovedrapporteringene fremmes forslag til budsjettreguleringer der det anses som påkrevd.

Pkt 2.2.5 og 2.2.6

Vedtatt årsbudsjett angir hvilke netto rammer kommunestyret har bevilget til kommunens virksomhet, og rammene er bindende for avdelingene. Avdelingene utarbeider sine forslag til årsbudsjettet innenfor sine respektive rammeområder etter gjeldende budsjettforskrifter.

Beste praksis

Revisor har utledet revisjonskriterier ut fra hva som kan anses som beste praksis. God økonomistyring forutsetter at ledelsen har nødvendig oversikt og kontroll av driften slik at denne kan gjennomføres som planlagt og innenfor vedtatte budsjettammer. Økonomistyringen krever at man har løpende oversikt og kontroll med faktisk ressursbruk. Løpende budsjettkontroll skal gi oversikt og svar på hvor mye av ressursene fordelt i budsjettet som er brukt og hvor mye som gjenstår, her er det særlig viktig å ha kontroll på eventuelt merforbruk. Prognoser for resten av året utarbeides med utgangspunkt i regnskapsrapportene og med kunnskap om planlagt drift og forventet kostnadsnivå for gjenværende periode.

Hvis organisasjonen lever opp til punktene i rammeverket for god intern kontroll⁸ vil mye av forutsetningene for god økonomistyring være tilstede. De fem komponentene i rammeverket er:

- Kontrollmiljø – holdninger og atferd som setter standard for ansattes holdning til budsjettkontroll og økonomistyring
- Risikovurderinger – å identifisere mulige risikoer som kan hindre kommunen å nå sine mål
- Kontrollhandlinger – handlingsplaner og risikohåndtering på områder der man kan oppleve vesentlige konsekvenser hvis forutsetningene svikter
- Informasjon og kommunikasjon – tilgang på oppdatert økonomisk styringsinformasjon
- Overvåkning – resultater vurderes opp mot målene.

Ut fra ovennevnte tilsier beste praksis at god økonomistyring forutsetter at de ansvarlige har:

- Økonomisk styringsverktøy
- Tilstrekkelig kompetanse
- Tid til økonomisk arbeid
- Støttefunksjon for økonomiske arbeid

Følgende revisjonskriterier (uthevet) er utledet for problemstillingen:

Budsjett og budsjettprosess skal være i henhold til lov og forskrift

- Kommunen skal ha etablert et system for økonomiplanlegging
- Det skal være klarhet i budsjettansvar og fullmakt

⁸ I COSO-rammeverket defineres intern kontroll "(...) i videste forstand som en prosess, iscenesatt og gjennomført av foretakets styrende organer, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder: Måltrettet og effektiv drift, pålitelig intern og ekstern rapportering og overholdelse av gjeldende lover, regler og vedtak".

- Budsjettet skal være realistisk
Fullstendig
Basert på forventet utvikling

Forutsetninger for god budsjettkontroll og økonomistyring må være til stede

- Målsettinger og rammer er utarbeidet og gjort kjent
- Lojalitet mot målsettinger og rammer
- Ledere har tilgang til nødvendige økonomistyringsverktøy
- Det er utarbeidet rutinebeskrivelser for arbeidet
- Ledere har god nok tid og kompetanse

Rapporteringen gjennom året skal følge kravene i lov, forskrift og regelmenter

- Rapporteres det jevnlig internt i administrasjonen om økonomisk status og økonomiske prognoser?
- Rapportering til politisk nivå i henhold til regelverk
- Tiltak foreslås ved avvik
 - Evt. budsjettreguleringssak skal fremmes samtidig med rapporteringssak
 - Vedtatte endringer skal legges inn i regulert budsjett

Revisjonskriterier kapittel 4

Kilder til revisjonskriterier

Økonomireglementet

Økonomireglementet har følgende bestemmelser som berører investeringsprosjekter:

Pkt 3.1.2

Prosjektdimensjonen er obligatorisk i investeringsregnskapet.

Pkt 8.6

Spørsmålet om en særskilt plan og byggekomité vurderes i hvert enkelt tilfelle. Komiteens oppgave er å forestå planlegging og oppføring av kommunale byggearbeider. Leder velges av formannskapet, i tillegg deltar avdelingsleder for den etaten saken sorterer under, drifts- og utviklingssjef, 1-2 brukerrepresentanter, inkl råd for likestilling av funksjonshemmede. Komiteen får sine oppdrag og nærmere mandat fra formannskapet/kommunestyret.

Det skal føres protokoll fra møtene. Til møtene innkalles rådmannen, vedkommende avdelingsfagsjef og/eller institusjonsleder. Alle saksforelegg og protokollutskrifter sendes til ordføreren, rådmannen, vedkommende avdelingsfagsjef og/eller institusjonsleder

Pkt 8.7

På bakgrunn av spesifisert byggeprogram og kostnadsoverslag skal det (eventuelt) opprettes prosjektgruppe med prosjektleder/sekretær. Gruppen skal bestå av representanter fra den berørte sektor/avdeling og brukere jfr. plan- og byggekomité.

8.11

Den avdeling i kommunen som er byggherre/eier av investeringen(driftsansvar) har ansvaret for at den økonomiske styring og finansiering er i orden. Eier av investeringen er ansvarlig for fremdrift, rapportering og sammen med kommunens økonomienhet utarbeides det et sluttregnskap

8.15

Det skal påses at byggearbeidene utføres innenfor bevilgningsrammen, samt at byggeregnskapet til enhver tid gir full oversikt. Formannskapet skal halvårlig få statusrapport om de investeringsoppgaver som er i gang. Rapporten skal angi startdato, reell fysisk framdrift, forventet sluttdato og forventet økonomisk sluttresultat i forhold til budsjett.

Vedkommende etatssjef, og eventuell byggekomité som har ansvar for investeringsprosjektet skal til enhver tid ha full oversikt over prosjektregnskapet og løpende kontrollere at investeringene ligger innenfor kostnadsoverslaget. Dersom kostnadsrammen må utvides, skal utvidelse av rammen og tilleggsbevilgningssak forelegges kommunestyret før totalbevilgningen overskrides.

PA-bok for byggeprosjektet

Det er utarbeidet PA-bok for prosjektet. Denne har bestemmelser om fakturering, endringer/tilleggsarbeider, korrespondanse og byggemøter. Om kontroll står det at det er byggeleder som skal kontrollere og attestere fakturaer, mens byggherren anviser. Om byggemøter står det at byggeleder er ansvarlig for disse og skriver referat fra møtene. Det er beskrevet hvordan partene skal følge opp og gjennomføre det man er blitt enige om i møtene.

Følgende revisjonskriterier er utledet (uthevet skrift)

Byggekomité og prosjektgruppe skal oppnevnes og arbeide i henhold til reglementet

Formannskap/kommunestyre skal utpeke leder og gi oppdrag og mandat.

Møtene skal dokumenteres gjennom protokoll

Ansvarsfordeling i komité/prosjektgruppe og i det daglige arbeidet skal være i henhold til reglementet.

Byggemøter skal gjennomføres i henhold til PA-bok

Innkalling skal angis på referat

Saker skal identifiseres og ansvar for løsning/gjennomføring skal angis.

Byggeleder er ansvarlig for referat fra møtene

Referat skal godkjennes i etterfølgende møte

Økonomistyringen skal være i henhold til økonomireglementet

Har etatssjef og byggekomité fulgt opp ansvar for prosjektregnskap og økonomistyring?

Utvidelse av ramme skal godkjennes før den overskrides

Det skal rapporteres i henhold til økonomireglementet

Møtereferater er sendt ut i henhold til økonomireglementet

Prosjektleder/ byggekomité er ansvarlig for rapportering

FSK skal ha halvårlig rapportering om status, fysisk framdrift, forventet sluttdato, og forventet økonomisk resultat

Det skal føres sluttregnskap

Revisjonskriterier til Kapittel 5

Kilder til revisjonskriterier

Forskrift om offentlige anskaffelser

For anskaffelser over kr 500 000 er revisjonskriterier hentet fra Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) §§ 3-1 (1) og (5) (forholdsmessig konkurranse), 3-2 (anskaffelsesprotokoll), 8-1 og 17-1 (konkurransegrunnlag), 8-7 og 17-14 (skatteattest), 8-8 og 17-15 (HMS-egenerklæring), 9-1 og 18-1 (kunngjøring) og 13-2 (tildelingskriterier).

Oppdragsgiver plikter å sørge for at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på **konkurranse**, jf. lovens § 5 annet ledd og forskriftens § 3-1 første ledd. Kravet til konkurranse gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi.

Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at kravet til hvordan konkurransen skal gjennomføres, og hvor mange aktører som skal være med i konkurransen, øker med anskaffelsens verdi og betydning.

Forskriften pålegger oppdragsgiver å føre **anskaffelsesprotokoll** gjennom hele anskaffelsesprosessen. Kravet til anskaffelsesprotokoll kan ses som et utslag av kravet til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet i FOA § 3-1 (7). Kravene til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet sikrer derfor at de øvrige grunnleggende prinsippene, konkurranse og likebehandling, blir ivaretatt.⁹

Oppdragsgiver skal for anskaffelser som overstiger kr 100 000 kreve at samtlige norske leverandører som leverer tilbud fremlegger **skatteattest** for merverdiavgift og skatteattest for skatt. For arbeid som skal utføres i Norge, skal oppdragsgiveren kreve **HMS-egenerklæring**. Skatteattest og HMS-egenerklæring skal ikke være eldre enn 6 måneder.

Anskaffelser mellom kr 500 000 og kr 1 600 000 krever nasjonal utlysning. **Kunngjøringen** skal skje på doffin.no; den norske databasen for kunngjøringer. Det er utarbeidet standardiserte kunngjøringsskjemaer, som skal benyttes. Det er anslått kostnad som er utgangspunktet for utlysingen. Anskaffelser over kr 1 600 000 krever utlysning på den internasjonale TED-databasen¹⁰ dersom det ikke dreier som om en bygg- og anleggskontrakt; da er grensen 40 millioner kroner.

For å ivareta kravene til forutsigbarhet, gjennomsiktighet og likebehandling (FOA §§ 8-1, 17-1) må **konkurransegrunnlaget** utformes på en klar, tydelig og nøyaktig måte. Sammen med kunngjøringen, skal konkurransegrunnlaget gi leverandørene de opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne utarbeidet et fullstendig og fullverdig tilbud med reell mulighet til å nå opp i konkurransen.

Konkurransegrunnlaget skal videre gi opplysninger om hvordan konkurransen skal gjennomføres. Oppdragsgiver skal også gi opplysninger om endelig frist for mottak av tilbud, hvor og hvordan det skal leveres, vedståelsesfrist og eventuelle krav som stilles til

⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser

¹⁰ Tenders Electronic Daily

utfylling, utforming og merking. Det skal også opplyses om de tildelingskriterier som legges til grunn for konkurransen.

Tildelingskriteriene skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget slik at det er forutsigbart for leverandørene hva oppdragsgiver vil vektlegge ved valg av tilbud. Tildeling av kontrakten skal enten skje på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.

Nærøy kommunes økonomireglement sier i pkt 8.13 at det skal benyttes anbudskonkurranse i hht Lov om offentlige anskaffelser før investeringsoppgaver besluttet iverksettes. Antakelse av anbud (valg av entreprenør) skal avgjøres av rådmannen, og kriteriene avgjøres av formannskapet når investeringen overstiger 1 million kroner.

Kommunens økonomireglement

Økonomireglementet omtaler anskaffelser i forbindelse med investeringsprosjekter i kapittel 8.13, Kontrahering, valg av anbyder/kriterier: ”*Det skal benyttes anbudskonkurranse i hht Lov av 16.07.1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (med forskrifter) før investeringsoppgaver besluttet iverksettes. Antakelse av anbud (valg av entreprenør) avgjøres av rådmannen. Kriteriene avgjøres av formannskapet når investeringen overstiger 1 mill. kr.*”

Følgende revisjonskriterier er utledet

- Enhver anskaffelse skal være basert på forholdsmessig konkurranse
- Konkurransen skal kunngjøres i DOFFIN/TED for anskaffelser over kr 500 000/kr 1 600 000
- Det skal utarbeides konkurransegrunnlag for anskaffelser over kr 500 000
- For anskaffelser over kr 500 000 skal kontrakten skal enten tildeles det tilbudet som er mest økonomisk fordelaktig, eller tilbudet med lavest pris
- Det skal føres anskaffelsesprotokoll, kreves skatteattester og HMS-egenerklæring for anskaffelser over kr 100 000
- Rådmannen skal avgjøre valg av entreprenør



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer
Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer
Tlf. 994 01 480
www.krt.no