

Saksbehandler: Øivind Nyhus
Arkivsaksnr.: 18/1303

Arkiv: 033

REVISJONSRAPPORTEN "FORSVARLIG UTREDNING - LEIE AV LOKALER TIL LEGEKONTOR MV."

Vedlegg:

Revisjonsrapporten «Forsvarlig utredning – leie av lokaler til legekantor mv.»

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Ingen

Sammendrag:

Det foreslås at kommunestyret tar Revisjonsrapporten «Forsvarlig utredning – leie av lokaler til legekantor mv.» til orientering.

Bakgrunn:

Revisjonsrapporten ble bestilt av kontrollutvalget i møtet den 12.12.2017 i sak 21/17 med bakgrunn i vedtak i kommunestyret i møte den 23.11.2017 i sak 88/17.

Kontrollutvalget vedtok følgende i sak 21/17:

1. *Kontrollutvalget ber Innlandet Revisjon IKS på vegne av kontrollutvalget gjennomføre en undersøkelse i henhold til kommunestyrets vedtak i sak 88/17.*
2. *Formålet med undersøkelsen er om saken med leie av legekantor er blitt tilstrekkelig saksutredet;*
 - a. *En gjennomgang av saksgang og prosess med hensyn til rekkefølge og involvering.*
 - b. *En vurdering av om innhold i saksframleggene stemmer overens med faktiske forhold.*
3. *Kontrollutvalget forutsetter at undersøkelsen gjøres innenfor en tidsramme på 150 timer.*
4. *Kontrollutvalget ber om en statusrapport fra Innlandet Revisjon IKS på sitt møte i februar 2018 som i tillegg til status på arbeidet også inneholder nærmere angivelse av tidsbruk, kostnad og framdriftsplan.*

Kommunestyret bevilget kr. 90 000,- til undersøkelsen.

Kontrollutvalget behandlet revisjonens prosjektplan i møte den 12.2.2018 i sak 3/18 og fattet følgende vedtak:

1. *Kontrollutvalget opprettholder bestillingen av en undersøkelse om leie av legekantor i Øyer kommune og tar prosjektplanen til orientering.*

2. *Kontrollutvalget ber om at Innlandet Revisjon IKS i utgangspunktet gjennomfører undersøkelsen innen kommunestyrets bevilgede ramme på kr. 90 000,-. Innlandet Revisjon IKS bes gi tilbakemelding til kontrollutvalget hvis det er behov for ytterligere midler.*
3. *Dersom kontrollutvalget får overført mindreforbruket i 2017 til 2018, kan prosjektet om kommunalt psykiatri- og rusarbeid gå som planlagt.*

I prosjektplanen framkom de to problemstillingene som ville være utgangspunkt for revisjonens undersøkelser. Dette har blitt omformulert noe underveis i arbeidet, noe som er nevnt på side 6 i vedlagte revisjonsrapport:

1. *Har det vært gjennomført en anskaffelses- og utredningsprosess som på best mulig måte sikrer kvalitet og god ressursutnyttelse?*
2. *Har saken om leie av legekontorer (67/16) blitt forsvarlig utredet?*

Kontrollutvalget fikk en statusrapport fra revisjonen i sitt møte den 21.3.2018.

Fakta

Innlandet Revisjon IKS har bygget opp vedlagte revisjonsrapport med innledning i kapittel 1. Det henvises bl.a. til ovennevnte bestilling. Videre presiseres det at undersøkelsen tar utgangspunkt i kommunestyrets sak 67/16. Videre bemerker revisjonen at denne saken har mange sider og at de har vært nødt til å gjøre noen avgrensninger. Dette er beskrevet nederst side 6 i rapporten. Til slutt nevner revisjonen at de har ikke sett på kommunens behandling av reguleringsplan eller byggesak for bygget der kommunen er leietaker.

I kapittel to beskrives metode og gjennomføring.

Kapittel 3 beskriver revisjonskriteriene. Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for undersøkelse av problemstilling 1:

- Før anskaffelsen gjennomføres bør det gjennomføres en grundig og kritisk vurdering av behovet for anskaffelsen og alternative måter å dekke behovet på.
- Rådmannen må sikre seg at han har nødvendige rammer og mandat til å gjennomføre anskaffelsen.
- Det bør sikres tilstrekkelig medvirkning i utrednings- og anskaffelsesprosessen
- Anskaffelsesprosessen bør være tilstrekkelig dokumentert. Herunder bør det dokumenteres hvilke vurderinger som er foretatt opp mot lov og forskrift for offentlige anskaffelser for å avklare hvilket regelverk som gjelder for anskaffelsen.
- I forbindelse med planlegging og gjennomføring av anskaffelsen bør det vurderes hvordan en kan sikre tilstrekkelig konkurranse.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for undersøkelse av problemstilling 2:

Saksutredningen bør

- inneholde en beskrivelse av målet med utredningen og de alternativer som foreligger.
- være riktig og balansert, i den forstand at både positive og negative konsekvenser er beskrevet og at relevante motforestillinger og faglig uenighet synliggjøres.

- gjøre tilstrekkelig rede for usikkerhet og rettslige og faglige uklarheter ved de forslag som fremmes.

I kapittel 4 gir revisjonen en oversikt over relevante kommunestyrevedtak. I tillegg til sak 67/16 nevnes sakene 96/16, 117/16, 3/17, 78/17 og 14/18.

I kapittel 5 går revisjonen konkret inn på saksutredningen i sak 67/16.

Kapittel 6 er revisjonens vurderinger som ligger til grunn for konklusjoner og anbefalinger i kapittel 7.

Under problemstilling 1 vises det til at revisjonen sier at de har lagt til grunn at utredningsprosessen bør starte med en grundig og kritisk vurdering av behovet for anskaffelsen og alternative måter å dekke behovet på. Fra revisjonens vurderinger sakses følgende:

- Revisjonens faktainnhenting viser at rådmannen ikke har tatt hensyn til faglige råd han fikk fra sektorleder for plan og utvikling om å gjennomføre anskaffelsesprosessen etter en prosjektmodell der behovsvurdering og alternative løsninger var sentrale elementer.
- Revisjonen mener det var mange uavklarte forhold som revisjonen mener burde blitt tatt i betraktning før man gikk til det skritt å anskaffe legekontorer med dobbelt så stort areal som det behovet som var skissert i sak 78/12.
- Revisjonen mener at det er en alvorlig mangel ved den gjennomførte prosessen at det ikke er foretatt en tilstrekkelig analyse av behovet forut for anskaffelsen. Det er heller ikke stilt spørsmål ved om den løsningen som rådmannen foreslo var den beste for å løse behovet, eller om det kunne tenkes andre alternativer. Revisjonen kan ikke se at det var så tungtveiende grunner for å gjennomføre anskaffelsesprosessen så raskt våren 2016 at det ikke kunne avsettes tid til et grundig planarbeid.

Under problemstilling 1 er det videre lagt til grunn at rådmannen må sikre seg at han har nødvendige rammer og mandat til å gjennomføre anskaffelsen. Fra revisjonens vurderinger sakses følgende:

- Revisjonen mener at rådmannens planer om lokal legevakt og utvidet legetilbud gikk utover mandatet i sak 78/12.

Videre har revisjonen lagt til grunn at det bør være tilstrekkelig medvirkning i utrednings- og anskaffelsesprosessen. Fra revisjonens vurderinger sakses følgende:

- Med de opplysningene revisjonen har kan de ikke se at det har vært en tilstrekkelig medvirkningsprosess i forbindelse med utredningen av lokal legevakt.

Revisjonen har videre lagt til grunn at anskaffelsesprosessen bør være tilstrekkelig dokumentert. Fra revisjonens vurderinger sakses følgende:

- Revisjonen mener at avklaring av hvilket regelverk som gjelder for anskaffelsen er sentralt i forhold til hvilken anskaffelsesmetode som velges og at en vurdering av dette burde vært skriftliggjort.

- Revisjonen mener at det særlig burde vært mer skriftlighet i form av referater fra samtalene med grunneiere, potensielle utbyggere mv og forhandlinger om kontrakt med tilbyderne.

Til slutt har revisjonen lagt til grunn at i forbindelse med planlegging og gjennomføring av anskaffelsen bør det vurderes hvordan en kan sikre tilstrekkelig konkurranse. Fra revisjonens vurderinger sakses følgende:

- Gjennomføringen av konkurransen viste at markedet for en slik leiekontrakt var begrenset. Siden det ikke foreligger referater fra møtene med grunneierne eller skriftlighet rundt vurdering av markedet er det vanskelig for revisjonen å vurdere hvordan en tok hensyn til markedssituasjonen ved anbudsutlysningen. Revisjonen ser at anbudsfristen var kort, kun ca. 14 dager.

Under problemstilling 2 vises det til at revisjonen har lagt til grunn at saksutredningen bør inneholde relevante opplysninger og tilstrekkelig informasjon slik at kommunestyret har grunnlag for å treffe en avgjørelse. Fra revisjonens vurderinger sakses følgende:

- Det er ikke direkte beskrevet mål i saksutredningen, men rådmannen beskriver behovet og sitt løsningsforslag og begrunner dette med blant annet langsiktige utviklingstrekk.
- Formannskap og kommunestyre får i sak 67/16 ikke kunnskap om hvilke andre alternativer som kunne vært aktuelle eller en vurdering av fordeler og ulemper ved de ulike alternativene.
- Etter revisjonens vurdering er saksframlegget lite balansert ved at det ensidig argumenterer for rådmannens foreslåtte modell.
- Rådmannen har valgt å ikke ta hensyn til råd i sin saksbehandling – jf. sektorleder Helse og omsorg som mente det ut fra et faglig og økonomisk ståsted ikke var overbevist om grunnlaget for lokal legevakt, og det er heller ikke dokumentert i saksframlegget at det er innhentet faglige råd fra kommuneoverlege eller andre fagpersoner.
- Revisjonen savner en mer faglig analyse av påståtte utviklingstrekk og sammenhenger.
- Det går ikke fram av saksframlegget at rådmannen har vurdert markedet i forkant av anbudsutlysningen. Revisjonen kan heller ikke se at det foreligger vurderinger av om den framforhandlede prisen er akseptabel i forhold til markedspris.
- To av de største risikoelementene ved de økonomiske beregningene er antall besøkende til eventuell lokal legevakt og refusjonssatsene fra Helfo. Revisjonen mener at det er uheldig at kommunestyret får seg framlagt nye og vesentlige opplysninger direkte i kommunestyret som har betydning for deres valg av beslutning.
- Revisjonen har forståelse for at det har vært vanskelig å beregne hva et utvidet legetilbud ville koste for Øyers innbyggere. Beregningene i saksutredningen og sammenligningen i presentasjonen på kommunestyremøtet er imidlertid lite holdbare på grunn av den store usikkerheten som hefter ved tallene.

- Revisjonen mener at det er en svakhet at det ikke er redegjort for hvordan eventuelle endrede forutsetninger påvirker de beregninger som er foretatt. Slik usikkerheten er omtalt og de økonomiske konsekvensene er framstilt i denne saken er det vanskelig for leseren å ha noen kvalifisert formening om hvor stor usikkerheten er og hvilke konsekvenser/risiko dette har for utgifts- og inntektsanslagene.

I revisjonsrapporten har revisjonen konkludert med følgende på de to problemstillingene:

Har det vært gjennomført en anskaffelses- og utredningsprosess som på best mulig måte sikrer kvalitet og god ressursutnyttelse?

Anskaffelsesprosessen og påfølgende vedtak i kommunestyret i sak 67/16 har medført at kommunen sitter med større lokaler enn de i utgangspunktet hadde behov for. Det er 6 ledige kontorer og ett ledig samtalerom i de leide legesenteret i Øyer sentrum. Kommunen er bundet av leiekontrakten i 15 år. Revisjonen vurderer at en grundig utredning av behov og alternativer før gjennomføring av anbudsprosessen kunne ha sikret bedre ressursutnyttelse og kvalitet. Revisjonen mener også at utredningen om legekontor burde vært sett i sammenheng med den utredningen om legestruktur som var på trappene og med den kommende revideringen av samarbeidsavtalen om interkommunal legevakt. Revisjonen mener at rådmannens utredning gikk ut over det mandatet som var gitt i sak 78/12 og at rådmannen burde ha lagt fram sitt utvidede forslag i en egen politisk sak før gjennomføring av anbudsprosessen, slik at den hadde blitt bedre forankret.

Har saken om leie av legekontorer (67/16) blitt forsvarlig utredet?

Revisjonen mener at rådmannens saksutredning har store mangler i forhold til de krav det er rimelig å stille til en saksutredning. Revisjonen mener at det burde vært vurdert flere alternativer enn det ene forslaget som er utredet. Framstillingen framstår som ubalansert ved at den er skrevet som en argumentasjon for rådmannens forslag, der alle de positive konsekvensene av forslaget er nevnt, men uten at noen utfordringer eller negative konsekvenser er synliggjort og vurdert. Det vises ikke til synspunkter fra fagpersonell (f.eks fastlege, kommuneoverlege) på forslaget om lokal legevakt. Det var motforestillinger i fagmiljøet i Øyer kommune til å opprette en lokal legevakt som ikke kommer fram i utredningen.

Revisjonen mener at vesentlige risikoforhold ble underkommunisert i utredningen og i rådmannens orientering i kommunestyret. Forutsetningene som lå til grunn for anslagene for inntekter og utgifter var usikre, og anslagene for inntekter og utgifter var svært følsomme for endringer i forutsetningene. Dersom kommunestyret hadde sluttet seg til rådmannens forslag om å etablere lokal legevakt hadde det vært stor risiko for å pådra seg langt større kostnader enn det som var forespeilet i utredningen.

Vurderinger:

Sekretariatet mener Innlandet Revisjon IKS har gjort en grundig jobb og legger fram en god revisjonsrapport. Undersøkelsen svarer opp kontrollutvalgets bestilling, som var bestilt på bakgrunn av vedtak i sak 88/17 i kommunestyret.

Sekretariatet oppfatter at konklusjonsdelen av revisjonsrapporten på en god måte oppsummerer innholdet i undersøkelsen som er gjennomført og de svakheter som er funnet i saksutredningen av sak 67/16. Sekretariatet oppfatter at revisjonens vurderinger i kapittel 5 er overført til konklusjonen i kapittel 6 - med unntak av vurderingene omkring manglende dokumentasjon og skriftliggjøring vedrørende anskaffelsesprosessen. Det kan drøftes nærmere i møtet om eller hvordan dette eventuelt bør tas inn i vedtaket.

Sekretariatet velger å legge fram et forslag til vedtak i kontrollutvalget der det innstilles overfor kommunestyret på at kommunestyret tar rapporten til etterretning og deretter henviser til hovedmomentene i revisjonens konklusjon under hver problemstilling. Sekretariatet har valgt å omskrive/forenkle revisjonens konklusjoner på følgende måte, som tas inn i forslaget til vedtak:

- Kommunestyret merker seg følgende i revisjonens konklusjon i problemstillingen om det har vært gjennomført en anskaffelses- og utredningsprosess som på best mulig måte sikrer kvalitet og god ressursutnyttelse;
 - En grundig utredning av behov og alternativer før gjennomføring av anbudsprosessen kunne ha sikret bedre ressursutnyttelse og kvalitet.
 - Utredningen om legekantor burde vært sett i sammenheng med den utredningen om legestruktur som var på trappene og den kommende revideringen av samarbeidsavtalen om interkommunal legevakt.
 - Rådmannens utredning gikk ut over det mandatet som var gitt i sak 78/12.
 - Rådmannen burde lagt fram det utvidede forslaget i en egen politisk sak før gjennomføring av anbudsprosessen.
- Kommunestyret merker seg følgende i revisjonens konklusjon i problemstillingen om saken om leie av legekantorer (67/16) har blitt forsvarlig utredet;
 - Rådmannens saksutredning har store mangler i forhold til de krav det er rimelig å stille til en saksutredning. Det burde vært vurdert flere alternativer og framstillingen framstår som ubalansert.
 - Vesentlige risikoforhold ble underkommunisert i utredningen og i rådmannens orientering i kommunestyret.
 - Konklusjonene underbygges nærmere i vurderingsdelen i revisjonsrapporten.

Læringsdelen i denne undersøkelsen må være å unngå at lignende mangler gjentar seg i kommende saker. Som kjent er det ny rådmannen i kommunen og vedkommende skriver i vedlagte svar på rapporten at han er enig i revisjonens anbefalinger til saksutredning generelt, og at det er/vil bli gjort tiltak for å sikre at anbefalingene etterleveres. Sekretariatet foreslår at det tas inn et punkt om dette i innstillingen til kommunestyret.

Sekretariatet foreslår at det gjøres følgende vedtak:

Kontrollutvalget legger saken fram for kommunestyret med følgende

INNSTILLING

1. Kommunestyret tar revisjonsrapporten "Forsvarlig utredning – leie av lokaler til legekontor mv." til etterretning.
2. Kommunestyret merker seg følgende i revisjonens konklusjon i problemstillingen om det har vært gjennomført en anskaffelses- og utredningsprosess som på best mulig måte sikrer kvalitet og god ressursutnyttelse;
 - a. En grundig utredning av behov og alternativer før gjennomføring av anbudsprosessen kunne ha sikret bedre ressursutnyttelse og kvalitet.
 - b. Utredningen om legekontor burde vært sett i sammenheng med utredningen om legestruktur som var på trappene og den kommende revideringen av samarbeidsavtalen om interkommunal legevakt.
 - c. Rådmannens utredning gikk ut over det mandatet som var gitt i sak 78/12.
 - d. Rådmannen burde lagt fram sitt utvidede forslag i en egen politisk sak før gjennomføring av anbudsprosessen.
3. Kommunestyret merker seg følgende i revisjonens konklusjon i problemstillingen om saken om leie av legekontorer (67/16) har blitt forsvarlig utredet;
 - a. Rådmannens saksutredning har store mangler i forhold til de krav det er rimelig å stille til en saksutredning. Det burde vært vurdert flere alternativer og framstillingen framstår som ubalansert.
 - b. Vesentlige risikoforhold ble underkommunisert i utredningen og i rådmannens orientering i kommunestyret.
 - c. Konklusjonene underbygges nærmere i vurderingsdelen i revisjonsrapporten.
4. Kommunestyret merker seg at rådmannen er enig i revisjonens anbefalinger om saksutredninger generelt og at det er/vil bli gjort tiltak for å sikre etterlevelse.

Behandling i kontrollutvalget i Øyer i møte 04.06.2018 sak 9/18

Protokoll:

Innlandet Revisjon IKS presenterte revisjonsrapporten og svarte på spørsmål. Ordfører og rådmann var til stede under behandlingen og svarte på spørsmål.

Kontrollutvalget ønsket å ta med revisjonens merknader om manglende dokumentasjon i vedtaket, derfor foreslo utvalgsleder nytt punkt 2 e.

Votering:

Kontrollutvalget fattet følgende enstemmige innstilling overfor kommunestyret:

Kontrollutvalgets innstilling:

1. Kommunestyret tar revisjonsrapporten "Forsvarlig utredning – leie av lokaler til legekontor mv." til etterretning.
2. Kommunestyret merker seg følgende i revisjonens konklusjon i problemstillingen om det har vært gjennomført en anskaffelses- og utredningsprosess som på best mulig måte sikrer kvalitet og god ressursutnyttelse;
 - a. En grundig utredning av behov og alternativer før gjennomføring av anbudsprosessen kunne ha sikret bedre ressursutnyttelse og kvalitet.
 - b. Utredningen om legekontor burde vært sett i sammenheng med utredningen om legestruktur som var på trappene og den kommende revideringen av samarbeidsavtalen om interkommunal legevakt.
 - c. Rådmannens utredning gikk ut over det mandatet som var gitt i sak 78/12.
 - d. Rådmannen burde lagt fram sitt utvidede forslag i en egen politisk sak før gjennomføring av anbudsprosessen.
 - e. For å sikre etterprøvbare må det dokumenteres vesentlige vurderinger og beslutninger i prosessen - herunder møtoreferat.
3. Kommunestyret merker seg følgende i revisjonens konklusjon i problemstillingen om saken om leie av legekontorer (67/16) har blitt forsvarlig utredet;
 - a. Rådmannens saksutredning har store mangler i forhold til de krav det er rimelig å stille til en saksutredning. Det burde vært vurdert flere alternativer og framstillingen framstår som ubalansert.
 - b. Vesentlige risikoforhold ble underkommunisert i utredningen og i rådmannens orientering i kommunestyret.
 - c. Konklusjonene underbygges nærmere i vurderingsdelen i revisjonsrapporten.
4. Kommunestyret merker seg at rådmannen er enig i revisjonens anbefalinger om saksutredninger generelt og at det er/vil bli gjort tiltak for å sikre etterlevelse.

Øivind Nyhus
Sekretariatsleder