

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Grong kommune

Arkivsak: 22/225
Møtedato/tid: 15.12.2022 kl. 09:00
Møtested: Kommunehuset

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS
v/ Jorunn Sund på telefon 959 85 828, eller e-post: jorunn.sund@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim/Steinkjer, 09.12.2022

Vigdis Linmo (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Jorunn Sund
førstekonsulent
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
20/22	Forvaltningsrevisjon offentlig anskaffelser
21/22	Bestilling av forvaltningsrevisjon
22/22	Kontrollutvalgets års- og møteplan 2023
23/22	Referater
24/22	Eventuelt
25/22	Godkjenning av protokoll fra dagens møte

Forvaltningsrevisjon offentlig anskaffelser

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Grong kommune

Møtedato

15.12.2022

Saknr

20/22

Saksbehandler Jorunn Sund

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 21/135 - 7

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget vedtar rapporten forvaltningsrevisjon offentlige anskaffelser.
2. Kontrollutvalget oversender rapporten til kommunestyret for videre behandling.

Forslag til innstilling til kommunestyret:

1. Kommunestyret tar rapporten til etterretning.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren gi kontrollutvalget skriftlig tilbakemelding om hvordan anbefalingene er fulgt opp innen utgangen av august 2023.

Vedlegg

2022-12-02 FR1184 Offentlige anskaffelser

Saksopplysninger

Forvaltningsrevisjonsrapport - offentlig anskaffelser

Kontrollutvalget i Grong kommune bestilte en forvaltningsrevisjon av offentlig anskaffelser i møte 24.03.21 vedtatt i sak 09/21.

Revisjon Midt-Norge SA utarbeide en prosjektplan med forslag til ressursbruk på 310 timer og leveringstidspunkt satt til 15. april 2022. Rapporten ble forsinket. Rapporten ble levert sekretariatet den 02.12.2022 og behandlet i utsatt kontrollutvalgsmøte den 15.12.2022.

Kontrollutvalget ønsket en revisjonen av offentlig anskaffelser og investeringer i kommunen som eks. Kuben, Grongs kulturhus, utbygning av nytt svømmebasseng og næringsparken.

Kontrollutvalget hadde et ønske om å se på forbedringspunkter mht.

- saksbehandlingen knyttet til anskaffelser
- Vurdering av hvorvidt beslutningen blir fattet på rett nivå
- Vurdering av internkontrollen mht. saksbehandling, anskaffelser og beslutningsprosesser
- I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges ved anskaffelser og etterleves regelverket for anskaffelser?
- Er regler om krav til konkurranse i kommunens anskaffelser fulgt og gjennomført i samsvar med regelverkets krav?
- Er arkivlovens krav knyttet til arkivering av dokumentasjon av anskaffelsene fulgt?
- Er lønns- og arbeidsvilkår, samt bruk av lærlinger i kommunens bygge- og anleggsprosjekt fulgt?

Revisor har nå avlevert sin rapport , se vedlegg.

Revisjonens undersøkelse viser at kommunen har en tilfredsstillende innkjøpsstrategi. Ansvar for ulike typer innkjøp er tydelig plassert hos ulike funksjoner i kommunen. Beløpsgrensene er imidlertid noe uklare, og ikke likt fremstilt i innkjøpsreglementet og økonomireglementet.

Kommunen har etter revisors syn tilfredsstillende retningslinjer for direkteinnkjøp utenom rammeavtaler

Kommunens retningslinjer for inngåelse av rammeavtaler, samt konkrete bestillinger på rammeavtaler er derimot sparsomme og henviser kun til innkjøpskoordinator.

Systemet for kontraktsoppfølging er noe knapt, og beskriver ikke konkret hva den ansvarlige ansatte i kommunen skal foreta seg, for å sikre at avtalte ytelser blir gjennomført i henhold til avtalen.

Videre skriver revisor om regeletterlevelse ved anskaffelsene ved Kuben (2015), næringsparken (2019) og svømmehall (2020) stort sett er gjennomført i samsvar med utvalgte bestemmelser i regelverket. Men det er enkelte mangler ved anskaffelsen for næringsparken, når det gjelder å kontraktfeste lønns- og arbeidsvilkår for tilsatte, samt bruk av lærlinger på byggeplassen.

Når det gjelder regeletterlevelse ved anskaffelser under terskelverdi viser undersøkelsen at en av ni undersøkte anskaffelser under terskelverdien kr 1.3 mill har blitt gjennomført uten konkurranse mellom minst tre tilbydere, slik regelverket krever.

Metoden som er brukt er Intervju, arkivmateriale og kommunens reglementer. Arkivmaterialet omfatter dokumentasjon fra anskaffelsen av Grong ungdomsskole, kulturskole og regionale kulturbygg (Kuben), næringsparken og svømmebasseng. Dokumentasjonen som er undersøkt omfatter blant annet konkurransegrunnlag, kunngjøring, anskaffelsesprotokoll og kontrakter.

Anbefalinger:

- Utforme innkjøpsreglementet og økonomireglementet på en slik måte at det sikrer ensartet praksis ved anskaffelser mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi.
- Fastsette rutiner for inngåelse av rammeavtaler, samt konkrete bestillinger på disse, i innkjøpsreglement og økonomireglement.
- Sikre at krav til lønns- og arbeidsvilkår, samt krav til bruk av lærlinger, blir en bindende del av kontrakten i alle relevante byggeprosjekter.
- Sikre at det skrives anskaffelsesprotokoll og gjennomføres konkurranse der minst tre tilbydere blir invitert, for alle anskaffelser mellom kr 100 000 og terskelverdi.

Vurdering

Man bør merke seg problemstilling 1 som sier i hvilken grad har Grong kommunes kontrollrutiner som skal sikre at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves?

Her har revisor undersøkt kommunens rutiner og systemer og ikke etterlevelsen av rutinene. Det er her altså ikke undersøkt om rutinene er fulgt – det er utformingen av kontrollrutinene i seg selv som er vurdert og om disse sikrer tilstrekkelig styring (internkontroll) av kommunens anskaffelsesprosess.

Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget vedtar rapporten offentlig anskaffelser for Grong kommune og ber kommunestyret følge opp vedtaket med skriftlig tilbakemelding om hvordan anbefalingene er fulgt opp innen utgangen av august 2023.



Grong kommune

Desember 2022

FR 1184

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Grong kommunes kontrollutvalg i perioden september 2021 til november 2022.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Eirik Gran Seim, prosjektmedarbeider Johannes Nestvold, og kvalitetssikrere Arve Gausen og Hanne Marit Ulseth Bjerkan. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Grong kommune, jf kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Revisjon Midt-Norge benytter i denne rapporten følgende begreper for kritikk:

1 Svært alvorlig

Forhold der konsekvensene er svært alvorlige for samfunnet eller berørte innbyggere, for eksempel fare for liv eller helse, eller økonomiske mislighold i kommunen.

2 Alvorlig

Forhold der konsekvenser er betydelige for samfunnet eller berørte innbyggere, for eksempel saksbehandlingsfeil som rammer innbyggerne negativt i større omfang, eller i strid med demokratiske prinsipper.

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

3 Kritikkverdig

Forhold der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske eller personlige konsekvenser for enkeltpersoner, manglende måloppnåelse, eller overtredelse av regelverk.

4 Tilfredsstillende

Forhold som er uten mangler, eller som inneholder eventuelle mangler av mindre betydning for samfunnet eller berørte innbyggere.

Steinkjer,

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

SAMMENDRAG

Kontrollrutiner for offentlige anskaffelser

- Kommunen har en tilfredsstillende innkjøpsstrategi
- Ansvar for ulike typer innkjøp er tydelig plassert hos ulike funksjoner i kommunen. Beløpsgrensene er imidlertid noe uklare, og ikke likt fremstilt i innkjøpsreglementet og økonomireglementet.
- Kommunen har etter revisors syn tilfredsstillende retningslinjer for direkteinnkjøp utenom rammeavtaler
- Kommunens retningslinjer for inngåelse av rammeavtaler, samt avrop på rammeavtaler, er derimot sparsomme og henviser kun til innkjøpskoordinator.
- Systemet for kontraktsoppfølging er noe knapt, og beskriver ikke konkret hva den ansvarlige ansatte i kommunen skal foreta seg, for å sikre at avtalte ytelser blir gjennomført i henhold til avtalen.

Kritikknivå: **Tilfredsstillende**

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
--------------------------	---------------	----------	----------------

Regeletterlevelse ved anskaffelsene Kuben, næringspark og svømmehall

- En gjennomgang av kommunens anskaffelser av Kuben (2015), arbeider ved næringsparken (2019) og svømmehall (2020), viser at disse anskaffelsene stort sett er gjennomført i samsvar med utvalgte bestemmelser i regelverket.
- Det er imidlertid enkelte mangler ved anskaffelsen for næringsparken, når det gjelder å kontraktfeste lønns- og arbeidsvilkår for tilsatte, samt bruk av lærlinger på byggeplassen.

Kritikknivå: **Kritikkverdig**

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	----------------------	----------	----------------

Regeletterlevelse ved anskaffelser under terskelverdi

- Anskaffelser under terskelverdi gjennomføres stort sett i henhold til utvalgte krav i regelverket, men med enkelte unntak.
- Én av ni undersøkte anskaffelser under terskelverdien kr 1.3 mill har blitt gjennomført uten konkurranse mellom minst tre tilbydere, slik regelverket krever.

Kritikknivå: **Kritikkverdig**

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	----------------------	----------	----------------

Anbefalinger

Kommunen bør:

- Utforme innkjøpsreglementet og økonomireglementet på en slik måte at det sikrer ensartet praksis ved anskaffelser mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi
- Fastsette rutiner for inngåelse av rammeavtaler, samt avrop på disse, i innkjøpsreglement og økonomireglement
- Sikre at krav til lønns- og arbeidsvilkår, samt krav til bruk av lærlinger, blir en bindende del av kontrakten i alle relevante byggeprosjekter
- Sikre at det skrives anskaffelsesprotokoll og gjennomføres konkurranse der minst tre tilbydere blir invitert, for alle anskaffelser mellom kr 100 000 og terskelverdi.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	5
Innholdsfortegnelse	7
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode	9
1.4 Bakgrunn.....	10
1.5 Organisering.....	11
2 Kontrollrutiner for anskaffelser	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier	13
2.3 Data/Tittel.....	13
2.4 Vurdering.....	17
3 Gjennomføring av anskaffelsene Kuben, næringspark og svømmehall.....	20
3.1 Problemstilling	20
3.2 Revisjonskriterier	20
3.3 Data	21
3.3.1 Kuben	21
3.3.2 Grong næringspark	22
3.3.3 Svømmehall.....	23
3.4 Vurdering.....	25
3.4.1 Kuben	25
3.4.2 Grong næringspark	26
3.4.3 Svømmehall.....	27
4 Gjennomføring av anskaffelser under terskelverdi	29
4.1 Problemstilling	29
4.2 Revisjonskriterier	29
4.3 Data	29
4.4 Vurdering.....	30
5 Konklusjoner og anbefalinger	32
5.1 Konklusjon.....	32
5.2 Anbefalinger	33
Kilder	34
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	35
Vedlegg 2 – Høringssvar	43
Vedlegg 3 – Skala for gradering av kritikk.....	45

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Grong kommune bestilte i møte 24.03.21 (sak 09/21) en forvaltningsrevisjon med tema offentlige anskaffelser. Kontrollutvalget vedtok revisors forslag til prosjektplan i møte den 15.09.21 (sak 23/21) med følgende fokusområder:

- Kommunens kontrollrutiner ved anskaffelser
- Regeletterlevelse ved anskaffelsene av Grong ungdomsskole, kulturskole og regionalt kulturbygg (Kuben), Svømmebasseng og Næringspark

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. I hvilken grad har Grong kommune kontrollrutiner som skal sikre at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves?
2. Gjennomfører Grong kommune anskaffelser over terskelverdi i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder:
 - Krav til konkurranse?
 - Krav til lønns og arbeidsvilkår?
 - Krav til bruk av lærlinger?
 - Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?
3. Gjennomfører Grong kommune anskaffelser under terskelverdi i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder:
 - Krav til konkurranse?
 - Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?

Med terskelverdi i problemstilling 2 og 3 gjelder terskelverdi på kr 1.3 mill. Anskaffelsene som undersøkes i problemstilling 2 har altså verdi større enn kr 1.3 mill og omfattes av del II og del

III anskaffelsesforskriften. Anskaffelsene som undersøkes i problemstilling 3 har verdi mindre enn kr 1.3 mill, og omfattes av del I i anskaffelsesforskriften.

1.3 Metode

Datainnsamlingen er gjort ved intervjuer av ansatte i kommunen, samt ved gjennomgang av arkivmateriale og kommunens reglementer. Arkivmaterialet omfatter dokumentasjon fra anskaffelsen av Grong ungdomsskole, kulturskole og regionale kulturbygg (Kuben), næringsparken og svømmebasseng. Dokumentasjonen som er undersøkt omfatter blant annet konkurransegrunnlag, kunngjøring, anskaffelsesprotokoll og kontrakter. Merk at da Kuben ble lagt ut på anbud i 2015, var det en tidligere utgave av anskaffelsesforskriften som gjaldt. Det er derfor ulike regelverk som er lagt til grunn for vurderingene av de ulike anskaffelsene. Revisjonen har også undersøkt arkivmateriale fra et utvalg anskaffelser under terskelverdi kr 1.3 mill for offentlig kunngjøring. Utvalget av anskaffelser under terskelverdi for offentlig kunngjøring omfatter alle slike anskaffelser utført i 2020, som hører inn under avdeling kommunalteknikk sitt ansvarsområde.

Følgende personer er intervjuet:

- Kommunedirektør
- Økonomisjef
- Kommunalsjef – teknisk, kultur, næring, miljø, landbruk, brann og redning etc.
- Avdelingsleder kommunalteknikk

Intervju og arkivgjennomgang er brukt til datainnsamling, fordi disse metodene er godt egnet til å samle de dataene som er nødvendige for å besvare problemstillingen. Dataene fra intervju var, i kombinasjon med dokumentasjon fra kommunen, relevante (gyldige, valide) og tilstrekkelige for å svare på problemstillingene i forvaltningsrevisjonen. Informantene har i etterkant verifisert informasjonen som kom frem under intervju.

Når det gjelder begrepsbruk, vil begrepet terskelverdi i denne rapporten hovedsakelig brukes om verdien kr 1.3 mill, som utgjør skillet mellom henholdsvis del I, og del II & III anskaffelser i anskaffelsesforskriften.

Avgrensninger

Forskrift om bruk av lærlinger var ikke trådt i kraft da Kuben ble bygget i 2015. Bruk av lærlinger er derfor ikke undersøkt for Kuben i denne forvaltningsrevisjonen. Revisor ønsker å gjøre oppmerksom på at prosjektet omhandler utvalgte bestemmelser i regelverket og er ikke dekkende for alle lovkrav for disse tjenestene.

For problemstilling 1 er det kommunens rutiner og systemer som undersøkes, og ikke etterlevelsen av rutinene. Det er her altså ikke undersøkt om rutinene er fulgt – det er utformingen av kontrollrutinene i seg selv som er vurdert og om disse sikrer tilstrekkelig styring (internkontroll) av kommunens anskaffelsesprosess.

For problemstilling 2 og 3 undersøkes det om kommunen faktisk følger regelverket for et utvalg lovområder innen offentlige anskaffelser. Her er anskaffelsene av Kuben, næringspark og svømmehall undersøkt, samt et utvalg mindre anskaffelser under terskelverdien på kr 1.3 mill for offentlig kunngjøring av bygge- og anleggskontrakter. For anskaffelsene under terskelverdi og som ikke har kunngjøringsplikt, er det kravene til konkurranse og dokumentasjon av denne som er undersøkt. Arbeidsvilkår og bruk av lærlinger er ikke undersøkt for disse anskaffelsene, fordi regelverket på dette området kun gjelder anskaffelser med verdi over terskelverdien for offentlig kunngjøring.

Når det gjelder arkivering, er det ikke blitt gjennomført en revisjon av arkivering generelt i kommunen. Derimot er området arkivering inkludert i prosjektet, for å kunne knytte eventuelt manglende dokumentasjon innen anskaffelser, til et revisjonskriterie, og regelverk på området. I enkelte forvaltningsrevisjoner er nødvendig dokumentasjon ikke tilgjengelig, og det er derfor nødvendig å kunne knytte et slikt forhold til brudd på regelverk på området.

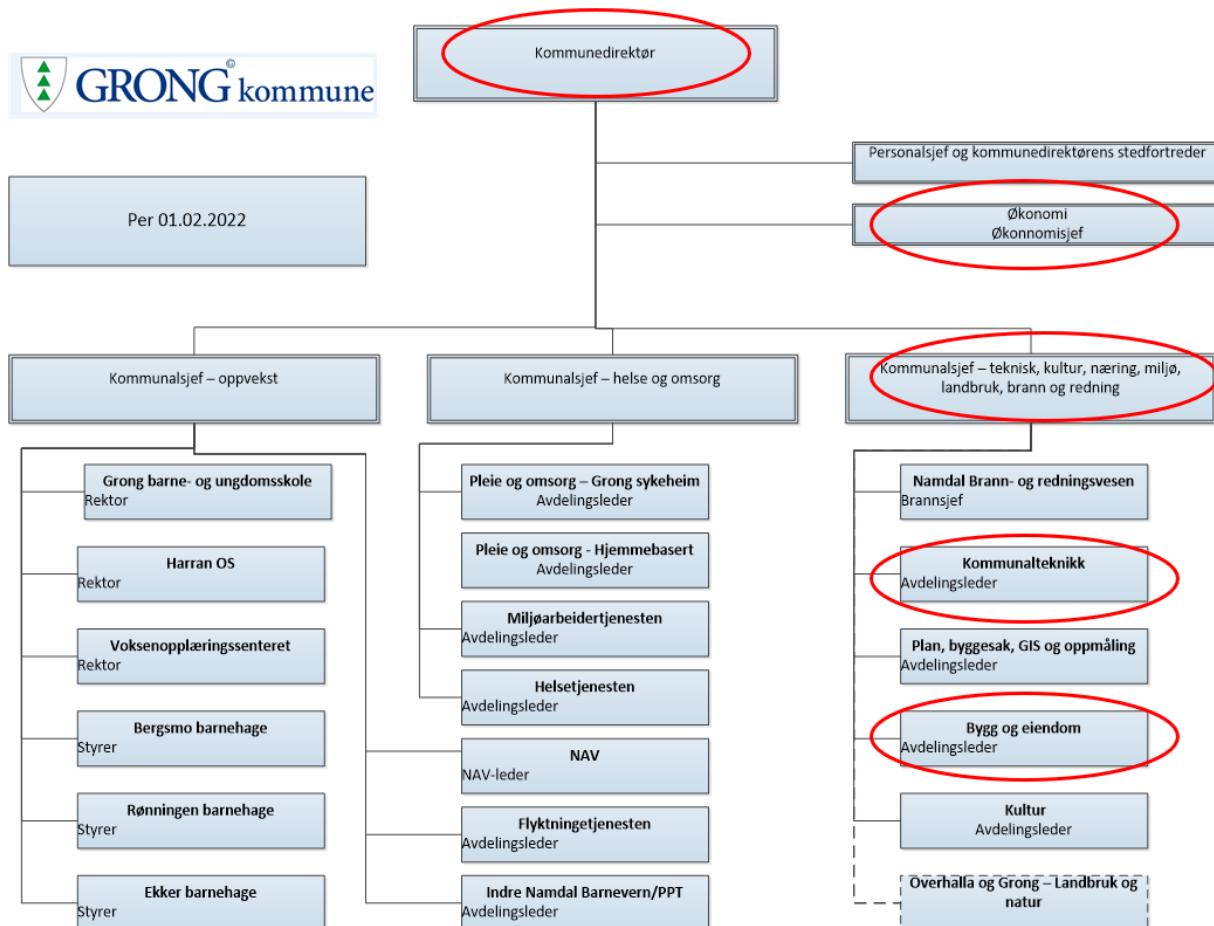
1.4 Bakgrunn

Ifølge Konkurransetilsynet gjennomføres det i Norge hvert år offentlige anskaffelser til en verdi av 500 – 600 milliarder kroner. Små prosentvise besparelser i disse anskaffelsene kan gi store absolutte gevinster i kroner og øre for fellesskapet. Formålet med anskaffelsesregelverket er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmenheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. At anskaffelser skal skje på en samfunnstjenlig måte vil kunne ivareta hensyn til blant annet konkurranse, arbeidslivskriminalitet, miljø, klima og sosiale forhold. Lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse når offentlige virksomheter, inkludert kommuner og

fylkeskommuner, inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift. Videre skiller regelverket mellom anskaffelser med verdi over og under 1,3 millioner kroner eksklusive moms, og hvor kravet til konkurranse er større for anskaffelser som overstiger denne terskelverdien. Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper som er nedfelt i lovens § 4. Bestemmelsen fastsetter at offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper har forskjellig opphav. Dels springer de ut av EU og EØS-avtalens prinsipper om de fire friheter: Fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital, dels er disse forankret i EUs anskaffelsesdirektiv som har fokus på likebehandling av leverandører. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å innføre direktiver som omfatter saksområder i avtalen. Det norske regelverket er bygget på prinsipper som gjelder etter EØS-avtalen, anskaffelsesdirektivene og forvaltningsrettens prinsipper om forsvarlig saksbehandling. Disse legger føringer på hvordan kommunene gjennomfører sine anskaffelser. Ved mistanke/påstander om brudd på regelverket for offentlige anskaffelser kan saken bli påklaget til klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). KOFA er en uavhengig nemnd for behandling av klagesaker. Formålet med nemnda er å være et rådgivende organ, som skal behandle klager om brudd på anskaffelsesloven og forskrifter gitt med hjemmel i denne. Nemnda skal bidra til at tvister om offentlige anskaffelser løses på en effektiv, uhildet og grundig måte. Nemnda har også kompetanse til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr. Klagenemndas rolle er å være en rask og rimelig klagemulighet for næringslivet på et lavere konfliktnivå enn ved domstolene. En klage til KOFA må gjelde overtredelser av anskaffelsesloven eller tilhørende forskrifter. Dette kan gjelde unnlater, handlinger eller beslutninger under gjennomføringen av anskaffelser, inkludert påstand om at oppdragsgiveren har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse. Sakene som behandles er delt opp i rådgivende saker og gebyrsaker.

1.5 Organisering

Organisering av kommunen er beskrevet i organisasjonskartet nedenfor. Funksjoner som har bidratt i datainnsamlingen i denne forvaltningsrevisjonen er markert med rødt.



Figur 1. Kilde: Grong kommune

2 KONTROLLRUTINER FOR ANSKAFFELSER

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1.

2.1 Problemstilling

I hvilken grad har Grong kommune kontrollrutiner som skal sikre at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha en innkjøpsstrategi med handlingsplan
- Rolle- og ansvarsfordeling for anskaffelser bør være fastsatt skriftlig
- Kommunen bør ha et fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp
- Kommunen bør ha retningslinjer for innkjøp, som skiller mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler
- Kommunen bør ha et system for oppbevaring og tilgjengeliggjøring av gjeldende rammeavtaler til ansatte med innkjøpsfullmakter
- Kommunen bør ha et system for kontraktsoppfølging

2.3 Data/Tittel

Generelt

Kommunen har et innkjøpsreglement (vedtatt i kommunestyret 02.09.2021) samt et økonomireglement (vedtatt i kommunestyret 19.11.2020). Disse to dokumentene samlet, utgjør ifølge kommunedirektøren kommunens rutiner for anskaffelser.

Kommunen er ikke deltager i en felles innkjøpsfunksjon, ifølge innkjøpsreglementet fra 2021. Her heter det videre: «Kommunen har heller ingen egen innkjøpsansvarlig eller innkjøpsavdeling. Innkjøp skjer ute på avdelingene av en rekke ulike personer. Innkjøpsavtaler utarbeides og inngås alene eller i samarbeid med andre kommuner. Kommunen har også flere rammeavtaler som er inngått i et samarbeide med fylkeskommunen. Kommunen bestemmer da selv hvilke avtaler vi ønsker å være en del av eller ikke.»

Innkjøpsstrategi

Kommunens innkjøpsstrategi er ifølge kommunedirektøren hjemlet i innkjøpsreglementet kap. 1 til 3, som inneholder strategiske føringer. I en liten kommune er det ifølge kommunedirektøren ikke prioritert noen egen innkjøpsstrategi i et separat dokument.

I kommunens innkjøpsreglement er det i kap. 1 blant annet gitt føringer angående etiske retningslinjer og kompetanse. Reglementet fastslår også at lokalt næringsliv skal prioriteres så langt det er mulig, innenfor regelverket for kommunale innkjøp.

Innkjøpsreglementet kap. 2 gir overordnede føringer for kommunens anskaffelser, hvor det heter:

«Innkjøpsreglemenet skal gi en effektiv utnyttelse av kommunenes ressurser og sikre at;

- Lov og forskrift om offentlige innkjøp følges*
- Klare myndighets- og ansvarsforhold er etablert*
- Dokumentasjon av innkjøp er lett tilgjengelig*
- Internkontroll kan oppdage feil slik at disse kan rettes i tide*
- Ordningen skaper tillit hos ansatte, leverandører og innbyggere»*

Innkjøpsreglementet kap. 3 fastsetter følgende målsettinger:

«1. Grong kommune skal bruke lokale og regionale tilbydere der det er mulig. Gjennom dette skal vi bidra til å utvikle lokalt – og regionalt næringsliv.

2. Grong kommune skal bidra til innovasjon og utvikling med sine innkjøp, der dette er hensiktsmessig. Grong kommune skal tørre å tenke nytt, og være åpen for nye løsninger.

3. Grong kommune skal være bevisst sitt samfunnsansvar og følge dette opp i sine innkjøpsprosesser.

4. Grong kommunen har et ansvar for å sikre at klima- og miljøvennlige produkter og tjenester prioriteres innenfor vedtatte rammer. Kommunens mål om bærekraftig nærings – og samfunnsutvikling skal også gjelde for innkjøp.

5. Grong kommune skal gjøre gode og riktige innkjøp. Gjennom fokus på gode innkjøpsprosesser skal kommunen finne de riktige løsningene, som dekker behovene.

6. Innkjøpsprosessene i Grong kommunen skal være gjennomsiktede, digitale og mulig å etterprøve.»

Rolle- og ansvarsfordeling samt fullmaktsystem

I kommunens innkjøpsreglement kap. 8 er det beskrevet ansvaret for innkjøp, blant ulike ansatte i organisasjonen.

Det er blant annet beskrevet at kommunedirektøren er den som har det øverste ansvaret, og som definerer rollene ved innkjøp, hos de øvrige ansatte.

Kommunalsjefer har ifølge innkjøpsreglementet delegert innkjøpsansvar for rammeavtaler som omfatter flere enheter innenfor sin sektor.

Kommunalsjef teknisk har ansvar for alle innkjøpsprosesser innen bygg og anlegg. Teknisk sektor har selv ansvaret for gjennomføring av anskaffelser og oppfølging av avtaler innenfor eget område.

Avdelingsledere har delegert innkjøpsansvar for sine enheter, og har ansvar for enkeltinnkjøp og rammeavtaler som blir inngått for sine enheter.

Økonomisjef fungerer som innkjøpskontakt opp mot Fylkeskommunen, og skal ha oversikt over alle kommunens inngåtte rammeavtaler.

Kommunens innkjøpskontakt er den som mottar behov fra tjenesteenhetene. Videre avklarer han/hun om det skal gjennomføres konkurranse, og om kommunen har kompetanse til å gjennomføre konkurransen selv eller om den skal gjennomføres av innleid konsulent.

Innkjøpsreglementet kap. 6 beskriver dessuten kravene til konkurranse, ved ulike verdier på anskaffelsene, gjengitt i figur 1 nedenfor. Her fastsettes at det skal være konkurranse mellom minst 3 tilbydere for anskaffelser med verdi mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi.

Oppdrag med estimert total verdi under kr. 100.000	Kan kjøpes direkte fra én leverandør, men bør være basert på konkurranse mellom 2 eller flere aktuelle tilbydere.
Oppdrag med estimert total verdi kr. 100.000 – Nasjonal terskelverdi	Konkurranse mellom min. 3 aktuelle tilbydere. Kunngjøres for markedet og/eller aktuelle tilbydere som anses relevant.
Oppdrag med estimert total verdi fra nasjonal terskelverdi – EØS terskelverdi.	Kunngjøring i DOFFIN database (dvs. i det norske markedet).
Oppdrag med estimert total verdi > EØS terskelverdi	Kunngjøring i DOFFIN og TED database (dvs. i EU/EØS markedet).

Figur 1: Tabell med krav til konkurranse ved anskaffelser til ulike verdier. Kilde: Grong kommunes innkjøpsreglement, 2021.

Også i økonomireglementet (kap 5.4 og 5.5) beskrives de rutine kommunen skal følge, ved anskaffelser til ulike verdier. Her beskrives det blant annet at det ikke er krav til konkurranse ved anskaffelser til verdi under kr 100 000. For anskaffelser med verdi mellom kr 100 000, og nasjonal terskelverdi gjelder kravet til konkurranse så langt det er mulig, og reglementet oppgir at:

«Er verdien høyere enn kr 500.000,- vil det være naturlig å hente inn tilbud fra flere enn tre leverandører dersom en konkret vurdering av markedet tilsier at det er aktuelt.»

Videre heter det at alle innkjøp skal baseres på konkurranse så sant det er mulig, samt blant annet forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarehet.

Retningslinjer for innkjøp: Skille mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler

I kommunens innkjøpsreglement fra 2021, kap. 6.1 fastsettes det at: «Før innkjøpet gjennomføres må det sjekkes om det foreligger noen innkjøpsavtaler for dette produktet. Dersom slike finnes må de benyttes.»

Det samme presiseres også i kap 6.2. Her heter det videre at: «Hvis det er behov for en ny rammeavtale, evt det er spørsmål om praktiseringen av en gjeldende rammeavtale, skal dette tas opp med kommunens innkjøpskoordinator som pr. nå er Økonomisjefen.»

Også i økonomireglementet beskrives at man skal undersøke om det finnes en rammeavtale, og at denne evt. skal benyttes, både for anskaffelser til verdi lavere og høyere enn kr. 100 000.

Det skilles altså i innkjøpsreglement og økonomireglement mellom direkteinnkjøp, og avrop på (bruk av) rammeavtaler.

Kommunens reglementer gir imidlertid ikke noen utfyllende opplysninger om hvordan man gjennomfører avrop på rammeavtaler i henhold til regelverket annet enn å henvise til innkjøpskoordinator. Det er blant annet ikke gitt noen instruks for å sikre at alle vilkårene i aktuelle anskaffelse er fastsatt i rammeavtalen. Dersom ikke alle vilkår er fastsatt i rammeavtalen, skal konkurransen gjenåpnes jf. Anskaffelsesforskriften § 15-3, i form av en såkalt mini-konkurranse.

Kommunens reglementer gir heller ikke utfyllende opplysninger om prosedyre for å inngå rammeavtaler, annet enn at dette skal taes opp med innkjøpskoordinator. En rekke regler gjelder på området, blant annet varighet for avtalen, fastsetting av vilkår etc

Oppbevaring av rammeavtaler

I innkjøpsreglementet kap. 6 opplyses at alle protokoller og rammeavtaler ligger tilgjengelig i kommunens arkivsystem Elements, jf. Kommunens arkivplan.

Rammeavtaler inngått i samarbeid med Trøndelag Fylkeskommune, nåes via egen link til fylkeskommunens innkjøpssystem.

System for kontraktsoppfølging

Kommunen opplyser at kontraktsoppfølging er omfattet i flytskjemaet i innkjøpsreglementet, samt i ansvarsbeskrivelsen i innkjøpsreglementet. Her heter det blant annet at avdelingsledere har ansvaret for å følge opp enkeltinnkjøp og rammeavtaler som blir inngått for sine enheter. På større prosjekter er det ifølge kommunen egen byggeledelse/prosjektledelse som følger opp og rapporterer i henhold til inngått leveransekontrakt. Dette beskrives som del av prosjektbeskrivelsen i hvert enkelt prosjekt.

2.4 Vurdering

Innkjøpsstrategi

Kommunen har ikke en innkjøpsstrategi som er beskrevet i noe separat dokument. Likevel beskrives en del målsettinger for innkjøpsområdet i innkjøpsreglementet, innen blant annet samfunnsansvar, utvikling av lokalt næringsliv, klimahensyn, åpenhet og etterlevelse av lovverket på innkjøpsområdet. Målsettingene og føringene i kap. 1-3 i innkjøpsreglementet tilfredsstiller etter revisjonens syn kravene til hva en innkjøpsstrategi bør inneholde, og revisjonskriteriet er således innfridd, selv om kommunen ikke har en egen innkjøpsstrategi.

Rolle- og ansvarsfordeling samt fullmaktsystem

Innkjøpsreglementet og økonomireglementet er relativt grundige og detaljerte dokumenter, som etter revisors syn utgjør tilfredsstillende kontrollrutiner for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges. Reglementene er av nyere dato, og er i samsvar med gjeldende lov og forskrift på området.

Ansvar for ulike typer innkjøp er tydelig plassert hos de ulike omtalte funksjonene / stillingene i kommunen, og sammen med de fastsatte beløpsgrensene utgjør dette etter revisors syn et tilfredsstillende fullmaktsystem for ulike typer innkjøp.

Imidlertid fastslår innkjøpsreglementet at det skal være konkurranse mellom **minst** tre tilbydere fra kr 100 000 opp til terskelverdi.

Samtidig heter det i økonomireglementet kap. 5.4 at det vil være naturlig å innhente tilbud fra **flere enn** tre leverandører når verdien er høyere enn kr. 500 000.

Begrepsbruken når det gjelder antall tilbydere i innkjøpsreglementet og økonomireglementet er noe forskjellig, og revisjonen tolker økonomireglementet dithen at det for anskaffelser over kr. 500 000 vil være naturlig å innhente tilbud fra **minst fire** leverandører. Regelverket er altså noe strengere, for anskaffelser over kr. 500 000, enn for anskaffelser under kr. 500 000. Uansett er regelverket beskrevet på litt forskjellig måte i innkjøpsreglementet og økonomireglementet, noe som etter revisjonens syn kan føre til misforståelser, og ulik praksis ved anskaffelser under terskelverdi kr 1,3 mill.

Rutinene som er beskrevet i innkjøpsreglementet og økonomireglementet er uansett i henhold til anskaffelsesloven m/forskrift.

Retningslinjer for innkjøp: Skille mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler

Kommunen har etter revisors syn tilfredsstillende og relativt grundige retningslinjer for direkteinnkjøp utenom rammeavtaler.

Kommunens retningslinjer for inngåelse av rammeavtaler samt avrop på rammeavtaler, er derimot sparsomme og henviser kun til innkjøpskoordinator. Retningslinjene er noe personavhengige, og baserer seg altså på den kompetansen som fungerende innkjøpskoordinator til enhver tid har.

Oppbevaring av rammeavtaler

Alle rammeavtaler skal i henhold til innkjøpsreglementet være tilgjengelig i kommunens arkivsystem Elements, og kommunen har etter revisjonens syn et tilfredsstillende kontrollsystem på området.

System for kontraktsoppfølging

Det systemet for kontraktsoppfølging som revisjonskriteriet viser til, er et system som sikrer at de ytelsene kommunen har avtalt, faktisk blir levert. I tillegg skal systemet for kontraktsoppfølging bidra til et godt samarbeid med leverandøren og å avverge mulige misforståelser og konflikter. Det systemet for kontraktsoppfølging som er beskrevet i innkjøpsreglementet i Grong kommune er noe knapt, og beskriver ikke konkret hva den ansvarlige ansatte i kommunen skal foreta seg for å sikre at avtalte ytelse blir levert av tilbyder.

Som opplyst av kommunen, foretar byggeledelse/prosjektledelse kontraktsoppfølging opp mot entreprenør i henhold til leveransekontrakt. Dette vil etter revisjonens syn utgjøre en **del av** kontraktsoppfølgingen, men er alene ikke tilstrekkelig, fordi det er kommunen som er den endelige kjøperen av de aktuelle ytelsene.

3 GJENNOMFØRING AV ANSKAFFELSENE KUBEN, NÆRINGSPARK OG SVØMMEHALL

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1.

3.1 Problemstilling

Gjennomfører Grong kommune anskaffelser over terskelverdi i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder:

- Krav til konkurranse?
- Krav til lønns og arbeidsvilkår?
- Krav til bruk av lærlinger?
- Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal gjennom offentlig kunngjøring invitere til anbudskonkurranse om de aktuelle anskaffelsene
- Kommunen skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår samt dokumentasjon på dette
- Det skal føres anskaffelsesprotokoll hvor valg av entreprenør begrunnes
- Kommunen skal i kontrakt med entreprenøren fastsette krav til at entreprenøren benytter en lærlingordning ved gjennomføringen av byggeprosjektet
- Kommunen skal i kontrakt stille krav til entreprenør om at lønnsvilkår for arbeidstakere på byggeplass er i samsvar med gjeldende satser
- Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved de aktuelle anskaffelsene, herunder kontrakt, anskaffelsesprotokoll m.v. skal være tilgjengelig for revisjonen

3.3 Data

3.3.1 Kuben

Anbudskonkurranse

Offentlig anbudskonkurranse for totalentreprisen oppføring av Grong ungdomsskole, kulturskole og regionale kulturbygg, ble kunngjort på doffin.no med tilbudsåpning 15.04.2015. Kunngjøringen ble også offentliggjort i EØS-området på Tenders electronics daily (TED), med tilbudsåpning samme dato.

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag

Kommunen har i Bok 0 – Fellesbestemmelser i konkurransegrunnlaget for Kuben (punkt C 2.2 Kontraktsbestemmelser) opplyst om at det i kontrakten vil være krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i henhold til gjeldende satser.

Anskaffelsesprotokoll

Det er laget en anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen av entreprenør for oppføring av Kuben. To tilbydere deltok i konkurransen, og tilbudene er vektet 80 % for pris, og 20 % for erfaring og kompetanse. Anskaffelsesprotokollen inneholder en begrunnelse for valgte entreprenør, basert på tildelingskriteriene. Anskaffelsesprotokollen er utarbeidet av Trønder-plan as³, på oppdrag for Grong kommune.

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten

Kontrakten med entreprenør for oppføringen av Kuben, signert 24.06.15, er et standardformular for kontrakt om totalentreprise (byggblankett 8407 A). Krav til lønns- og arbeidsvilkår er ikke beskrevet i standarsformularet på 5 sider. Derimot vises det i kontrakten (standardformularet) punkt 4 (kontrakts-gjenstand) til at blant annet konkurransegrunnlaget

³ Trønderplan as er et firma som tilbyr rådgivning innen prosjektadministrasjon, byggeledelse osv.

inngår i kontrakten. Som omtalt ovenfor, inneholder konkurransegrunnlaget krav om lønns- og arbeidsvilkår.

Arkivering av dokumentasjon

Dokumentasjon som har vært nødvendig for å besvare problemstillingen i tilknytning til Kuben er blitt arkivert av kommunen, og gjort tilgjengelig for revisjonen.

3.3.2 Grong næringspark

Anbudskonkurranse

Offentlig anbudskonkurranse for etablering av infrastruktur i Grong næringspark ble publisert på doffin.no 11.05.2020. Konkurransen omfatter grunnarbeid, ny veg etc, for utvidelse av eksisterende næringspark.

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag

Kommunen opplyser i Anbudsgrunnlag Del A Generelle opplysninger (kap. 4.4.1 Etisk handel / lønns- og arbeidsvilkår), datert 06.05.2020, blant annet følgende: «Leverandøren skal sørge for at tilsatte i egen organisasjon og tilsatte hos eventuelle underleverandører ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av tariffavtaler, regulativ eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke i Norge.»

Anskaffelsesprotokoll

Det er utarbeidet en protokoll for anskaffelsen. Protokollen er fremlagt for revisjonen og inneholder en begrunnelse av valget av tilbyder, med en vektning av kriteriene kompetanse og pris på henholdsvis 20 % og 80 %. Seks entreprenører leverte tilbud i konkurransen.

Fastsetting av krav til bruk av lærlinger i kontrakten

Kontrakten mellom oppdragsgiver (kommunen) og entreprenør for arbeid med næringsparken, signert 03.07.2020, er et standardformular (byggeblankett 8405 A) som ikke inneholder krav

til entreprenør om bruk av lærlinger. Kontrakten viser heller ikke til andre dokumenter vedrørende krav til lærlinger.

I anbudsgrunnlaget del A for anskaffelsen, datert 06.05.2020 heter det for øvrig i kap. 4.4.3: «I hht. loven §7 stilles krav om at leverandør skal være tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføring av kontrakten. (...)»

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten

Kontrakten (omtalt i forrige avsnitt) inneholder ikke krav til entreprenør om at lønnsvilkår for arbeidstakere på byggeplass skal være i henhold til gjeldende satser.

Imidlertid er det i anbudsgrunnlaget del A for anskaffelsen, datert 06.05.2020, kap. 4.4.1, spesifisert at leverandøren skal sørge for at tilsatte har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til tariff m.m.

Arkivering av dokumentasjon

Dokumentasjon som har vært nødvendig for å besvare problemstillingen i tilknytning til næringsparken er blitt arkivert av kommunen, og gjort tilgjengelig for revisjonen.

3.3.3 Svømmehall

Anbudskonkurranse

Offentlig anbudskonkurranse for bygging av ny svømmehall i Grong ble publisert på doffin.no 27.05.2020. Konkurransen omfatter totalentreprise for riving av daværende svømmehall, og oppføring av ny svømmehall og garderober på samme tomt.

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag

Det er i konkurransegrunnlaget for byggingen av svømmehallen, datert 25.05.2020, stilt krav om at tilbydere skal levere en egenerklæring om lønns- og arbeidsvilkår for tilsatte sammen med tilbudet til kommunen.

Entreprenøren som vant anbudskonkurransen har levert en slik egenerklæring, i form av en antikontraktørerklæring datert 29.06.2020. Antikontraktørerklæringen er signert, og entreprenøren bekrefter at lønns- og arbeidsvilkår følges i henhold til nasjonal tariffavtale.

Anskaffelsesprotokoll

Det er utarbeidet en protokoll for anskaffelsen av svømmehallen, datert 09.07.2020. Protokollen er fremlagt for revisjonen og inneholder en begrunnelse for valget av tilbyder, med en vekting av kriteriene kompetanse og pris på henholdsvis 20 % og 80 %. To entreprenører leverte tilbud i konkurransen.

Fastsetting av krav til bruk av lærlinger i kontrakten

I kontrakten mellom kommunen og entreprenør, datert 04.11.2020, er det spesifisert at blant annet konkurransegrunnlaget inngår i kontrakten. I konkurransegrunnlaget (mai 2020) er det stilt krav om at lærlinger skal delta i utførelsen av kontraktarbeidet.

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten

I konkurransegrunnlaget, som inngår i kontrakten, er det stilt krav om egenerklæring for lønns- og arbeidsvilkår for tilsatte. En slik egenerklæring er blitt levert til oppdragsgiver sammen med tilbudet for oppdraget.

Arkivering av dokumentasjon

Dokumentasjon som har vært nødvendig for å besvare problemstillingen i tilknytning til næringsparken er blitt arkivert av kommunen, og gjort tilgjengelig for revisjonen.

3.4 Vurdering

3.4.1 Kuben

Krav til konkurranse

Konkurransen er kunngjort på doffin og i Tenders Electronics Daily (TED), i henhold til regelverket.

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag

Konkurransegrunnlaget for anskaffelsen av Kuben inneholder et punkt om kontraktsbestemmelser, hvor det opplyses om at det i den aktuelle kontrakten vil foreligge krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i henhold til gjeldende satser. Dette er gjort i henhold til regelverket på området.

Anskaffelsesprotokoll

Det er for Kuben utarbeidet en tilfredsstillende anskaffelsesprotokoll, med begrunnelse for valget av entreprenør.

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten

Etter revisjonens syn er krav til lønns- og arbeidsvilkår fastsatt på en tilfredsstillende måte i kontrakten.

Kontraktens hovedside (standardformularet) inneholder ikke krav om at lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere på byggeplass skal være i henhold til gjeldende satser. Kontrakten fastsetter imidlertid i punkt 4 at det tidligere publiserte konkurransegrunnlaget inngår som en del av kontrakten. I dette konkurransegrunnlaget er krav om lønns- og arbeidsvilkår allerede fastsatt.

Arkivering av dokumentasjon

Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved den aktuelle anskaffelsen, herunder kontrakt, anskaffelsesprotokoll m.v. har blitt gjort tilgjengelig for revisjonen, og revisjonskriteriet er innfridd på dette området.

3.4.2 Grong næringspark

Krav til konkurranse

Konkurransen er kunngjort i doffin slik regelverket tilsier.

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag

Krav til lønns- og arbeidsvilkår er fastsatt på en tilfredsstillende måte i konkurransegrunnlaget for anskaffelsen.

Anskaffelsesprotokoll

Anskaffelsesprotokollen i prosjektet beskriver alle partene som har levert tilbud i konkurransen, og den inneholder en begrunnelse for valget av den aktuelle tilbyderen, basert på tildelingskriteriene. Revisjonskriteriet er dermed innfridd på dette punktet.

Fastsetting av krav til bruk av lærlinger i kontrakten

Kontrakten med entreprenør inneholder ikke krav om bruk av lærlinger, og er etter revisjonens syn ikke i henhold til forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter, § 5.

Som beskrevet ovenfor, er det i konkurransegrunnlaget fastsatt krav til bruk av lærlinger. Konkurransegrunnlaget er i midlertidig ikke en del av kontrakten som partene signerer i dette prosjektet. Når krav til bruk av lærlinger ikke er en del av kontrakten, kan det etter revisors syn oppstå uklarhet om hva partene har forpliktet seg til, med tanke på bruk av lærlinger.

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten

Kontrakten med entreprenør inneholder ikke krav om at valgte entreprenør gir lønn til tilsatte i henhold til fastsatte tariff. Dette er etter revisjonens syn ikke i henhold til Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter §5, hvor det heter: «Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte

medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse.»

Som beskrevet ovenfor, er det i konkurransegrunnlaget fastsatt krav til lønns- og arbeidsvilkår for de tilsatte. Konkurransegrunnlaget er i midlertidig ikke en del av kontrakten som partene signerer i dette prosjektet. Når krav til lønns- og arbeidsvilkår ikke er en del av kontrakten, kan det etter revisors syn oppstå uklarhet om hva partene har forpliktet seg til, med tanke på vilkårene for de ansatte.

Arkivering av dokumentasjon

Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved den aktuelle anskaffelsen, herunder kontrakt, anskaffelsesprotokoll m.v. har blitt gjort tilgjengelig for revisjonen, og revisjonskriteriet er innfridd på dette området.

3.4.3 Svømmehall

Krav til konkurranse

Konkurransen er kunngjort på Doffin i henhold til regelverket.

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag

Kommunen har fastsatt krav til lønns- og arbeidsvilkår i konkurransegrunnlaget, i henhold til regelverket på området.

Anskaffelsesprotokoll

Det er for svømmehallen utarbeidet en tilfredsstillende anskaffelsesprotokoll, med begrunnelse for valget av entreprenør.

Fastsetting av krav til bruk av lærlinger i kontrakten

Det er fastsatt krav til bruk av lærlinger i kontrakten, i henhold til regelverket på området.

Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten

Det er fastsatt krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten, i henhold til regelverket på området.

Arkivering av dokumentasjon

Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved den aktuelle anskaffelsen, herunder kontrakt, anskaffelsesprotokoll m.v. har blitt gjort tilgjengelig for revisjonen, og revisjonskriteriet er innfridd på dette området.

4 GJENNOMFØRING AV ANSKAFFELSER UNDER TERSKELVERDI

4.1 Problemstilling

Gjennomfører Grong kommune anskaffelser under terskelverdi i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder:

- Krav til konkurranse?
- Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Oversikt over anskaffelsesprosessen skal nedtegnes skriftlig
- Det skal for anskaffelser med verdi kr 100 000 til 1,3 mill gjennomføres konkurranse hvor minst tre tilbydere er blitt invitert
- Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved de aktuelle anskaffelsene skal være tilgjengelig for revisjonen

4.3 Data

Som vist i tabellen nedenfor, er det i datautvalget fra 2020 én anskaffelse under terskelverdi, hvor det ikke foreligger noe skriftlig dokumentasjon over anskaffelsesprosessen. For de øvrige åtte anskaffelsene foreligger det skriftlig oversikt, og disse dokumenterer at det er gjennomført en konkurranse der minst tre tilbydere er blitt invitert til å delta.

Anskaffelsen med mangler, er flytting av Alfred Urstad båtbyggeri, med oppgitt verdi kr 1 066 000.

Kommunen begrunner manglende konkurranse om flyttingen av båtbyggeri, med at oppdraget ble utført av en leverandør i nabokommunen, og at evt. tilbud fra andre leverandører mest

sannsynlig ikke ville vært konkurransedyktig for en spesialtransport med så lite omfang. Se for øvrig også kommunens høringssvar i vedlegg 2 til denne rapporten.

Anskaffelse	Pumpestasjon Sundspeten	Asfaltering Sagveien	Boring Namsen	Kosting veger	Sti Namsen	Gjerde GBU	Kjøle-agreggat	Gangveg Bergsmo	Flytting båtbyggeri
Skriftlig oversikt over anskaffelsesprosessen	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	NEI
Konkurranse der minst tre tilbydere er invitert	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	NEI

Tabell 1. Anskaffelser under terskelverdi, utført av avdeling for kommunalteknikk Grong kommune, 2020.

4.4 Vurdering

Skriftlig oversikt over anskaffelsesprosessen

Det foreligger ikke en skriftlig oversikt over anskaffelsesprosessen ved én av ni anskaffelser under terskelverdi, utført ved avdeling kommunalteknikk i 2020. Det er altså blitt nedtegnet en oversikt over tilbydere m.m. ved de aller fleste av anskaffelsene i datautvalget, og dette viser at regelverket på dette området stort sett blir fulgt. Det finnes likevel unntak som vist i datagjennomgangen, og et potensiale for forbedring på området.

Konkurranse med minst tre inviterte tilbydere

Revisjonen legger til grunn at det ved den aktuelle anskaffelsen der skriftlighet mangler, ikke har blitt gjennomført en konkurranse der minst tre tilbydere er blitt invitert.

Kommunen opplyser for øvrig at det for denne anskaffelsen neppe ville kommet inn tilbud fra andre leverandører enn den som ble brukt, bl.a. grunnet geografisk avstand til andre tilbydere. Uten at revisor tar stilling til dette, kan opplysningen meget godt medføre riktighet. Etter revisjonens vurdering er dette likevel ikke en tilstrekkelig grunn til å avstå fra å invitere flere tilbydere til å delta i konkurransen om oppdraget.

Arkivering av dokumentasjon

Basert på opplysningene som er gitt av kommunen, foreligger det for én anskaffelse i datautvalget ikke skriftlighet, eller dokumentering av konkurranse om oppdraget. Det at dokumentasjon ikke foreligger på området, er altså ikke en mangel som gjelder arkivering (for eksempel protokoll er nedskrevet og ikke arkivert), men en mangel som mer grunnleggende handler om at konkurranse, med dokumentasjon av dette ikke er gjennomført.

Det følger av dette at forholdet innebærer et brudd på kriteriene angående skriftlighet og konkurranse, og ikke et brudd på revisjonskriteriet angående arkivering.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Kontrollrutiner for offentlige anskaffelser

Kommunen har relativt gode kontrollrutiner for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges. Det er noen mangler på området, men disse er av mindre alvorlighetsgrad.

Det ligger til grunn en innkjøpsstrategi, og rolle- og ansvarsfordeling er tydelig plassert. Rutinene for direktekjøp utenom rammeavtaler er stort sett tydelige.

Imidlertid er økonomireglementet og innkjøpsreglementet ikke ensartede når det gjelder rutinene ved anskaffelser med verdi som er lavere enn gjeldende terskelverdi for nasjonal kunngjøring. Kommunens retningslinjer for inngåelse av rammeavtaler samt avrop på disse, er dessuten noe sparsomme og henviser kun til innkjøpskoordinator.

Kritikknivå: **Tilfredsstillende**

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	---------------	----------	----------------

Regeletterlevelse ved anskaffelsene av Kuben, næringspark og svømmehall

Kommunens anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket på flere områder. Kommunen har imidlertid ved anskaffelsen for næringsparken, ikke kontraktsfestet kravene til lønns- og arbeidsvilkår samt krav til bruk av lærlinger.

Dette er etter revisjonens syn kritikkverdig, og kan bidra til misforståelser i etterkant, om hva partene har forpliktet seg til når det gjelder bruk av lærlinger samt vilkårene for de tilsatte.

Kritikknivå: **Kritikkverdig**

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	---------------	----------	----------------

Regeletterlevelse ved anskaffelser under terskelverdi for offentlig kunngjøring

Anskaffelser under terskelverdi gjennomføres stort sett i henhold til utvalgte krav i regelverket, men med enkelte unntak. Av ni undersøkte anskaffelser, var det ved én av disse ikke blitt gjennomført konkurranse med minst tre tilbydere, slik regelverket krever. Dette vurderes av revisjonen som kritikkverdig.

Kritikknivå: **Kritikkverdig**

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	----------------------	----------	----------------

5.2 Anbefalinger

Kommunen bør:

- Utforme innkjøpsreglementet og økonomireglementet på en slik måte at det sikrer ensartet praksis ved anskaffelser mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi for offentlig kunngjøring
- Fastsette rutiner for inngåelse av rammeavtaler, samt avrop på rammeavtaler, i innkjøpsreglement og økonomireglement
- Sikre at krav til lønns- og arbeidsvilkår samt krav til bruk av lærlinger, blir en del av kontrakten i alle relevante byggeprosjekter
- Sikre at det skrives anskaffelsesprotokoll og gjennomføres konkurranse i henhold til regelverket, for alle anskaffelser mellom kr 100 000 og terskelverdi for offentlig kunngjøring

KILDER

- FOR-2016-12-17-1708 Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

-

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende revisjonskriterier:

Problemstilling 1:

Kilde til kriterier:

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) gir gjennom tjenesten anskaffelser.no (<https://anskaffelser.no/nr/innkjopsledelse/internkontroll>, besøkt 03.05.22) veiledning innen styring (internkontroll) av offentlige anskaffelser. Viktige tiltak for å oppnå internkontroll på innkjøpsområdet er ifølge DFØ:

- Etablering av innkjøpsstrategi med handlingsplan.
- Rolle- og ansvarsfordeling.
- Fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeleggjere ansvaret mellom ulike typer innkjøp.
- Etablere retningslinjer for innkjøp som skil mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler.
- Kommunisere mål og resultatkrav for verksemda sine innkjøp og gje nødvendig opplæring.
- Etablere rutine for risikovurderingar (i motsetnad til tilfeldig og unødvendig kontroll)
- Etablere rutinar for oppfølging av etterleving (i motsetnad til eingongs- og ad hoc kontroll)
- Standardisering av innkjøpsprosessar og rutinar som sikrar etterleving av krav, gjerne ved hjelp av elektroniske løysingar.
- Rutinar for oppfølging av mål og resultatkrav ved hjelp av mellom anna fakturakontroll, evaluering og rapportering.

- Etablere system for oppbevaring og tilgjengeleggjering av rammeavtaler.
- Etablere system for kontraktsoppfølging og handtering av endringsordrar og tilleggsarbeid.

Når det gjelder system for kontraktsoppfølging blir dette omtalt slik av DFØ: *«Gjennom kontraktsoppfølgingen sikrer du at de ytelsene du har avtalt faktisk blir levert. I tillegg bidrar kontraktsoppfølgingen til et godt samarbeid med leverandøren og å avverge mulige misforståelser og konflikter.»*

Kriterier:

Revisjonen har, basert på ovenstående veiledning fra DFØ, valgt følgende kriterier innen internkontroll:

- Kommunen bør ha en innkjøpsstrategi med handlingsplan
- Rolle- og ansvarsfordeling for anskaffelser bør være fastsatt skriftlig
- Kommunen bør ha et fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp
- Kommunen bør ha retningslinjer for innkjøp, som skiller mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler
- Kommunen bør ha et system for oppbevaring og tilgjengeliggjøring av rammeavtaler
- Kommunen bør ha et system for kontraktsoppfølging

Problemstilling 2:

Kilde til kriterie:

Anskaffelsesloven § 7: «Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten. Kravet

gjelder i bransjer hvor departementet i forskrift har definert at det er særlig behov for læreplasser. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om krav om bruk av lærlinger, herunder bestemme at kravet bare skal gjelde for kontrakter over en bestemt verdi og varighet.»

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter §5: «Statlige myndigheters plikt til å kreve bruk av lærlinger gjelder kontrakter med en anslått verdi på minst 1,3 millioner kroner ekskl. mva. og med varighet over tre måneder.»

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter §6: «Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten.»

Kommunens økonomireglement punkt 5.3: (...) «Tilbyder og underentreprenør som engasjeres skal være godkjente og aktive lærebedrifter.»

Kriterie:

Kommunen skal i kontrakt med entreprenøren fastsette krav til at entreprenøren benytter en lærlingordning ved gjennomføringen av byggeprosjektet

Kilde til kriterie:

Anskaffelsesloven § 4. Grunnleggende prinsipper: «Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.»

Anskaffelsesforskriften § 8-17. Kunngjøring av konkurranse: «(1) Konkurransen skal kunngjøres i Doffin, i et skjema som er fastsatt av departementet, på en av følgende måter:

- a. ved en alminnelig kunngjøring
- b. ved en forhåndskunngjøring.

(2) Kunngjøringen skal minst inneholde en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og en frist for mottak av forespørsler om å delta i konkurransen, å melde sin interesse eller mottak av tilbud.»

Kriterie:

Kommunen skal gjennom offentlig kunngjøring invitere til anbudskonkurranse om de aktuelle anskaffelsene

Kilde til kriterie:

Anskaffelsesforskriften § 10-5. Anskaffelsesprotokoll:

«(1) Oppdragsgiveren skal føre protokoll for gjennomføringen av anskaffelsen.

(2) Protokollen skal inneholde følgende opplysninger i den utstrekning de er relevante:

- a. oppdragsgiverens navn og adresse*
- b. en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og den anslåtte verdien av anskaffelsen*
- c. begrunnelsen for å bruke unntak fra kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon ved mottak av tilbud*
- d. navnet på leverandørene som har levert forespørsel om å delta i konkurransen*
- e. navnet på leverandørene som er valgt ut i en konkurranse hvor det settes en grense for antallet deltakere, og begrunnelsen for utvelgelsen*
- f. navnet på leverandørene som har levert tilbud*
- g. navnet på leverandørene som er avvist, og begrunnelsen for å avvise deres forespørsel om å delta i konkurransen eller deres tilbud*
- h. begrunnelsen for å fravike opplysningene i anskaffelsesdokumentene om planlagt dialog*
- i. navnet på leverandørene som oppdragsgiveren velger å ha dialog med, og en kort begrunnelse for utvelgelsen*
- j. opplysninger om tilfeller av inhabilitet eller konkurransevidning som følge av dialog med leverandørene, og eventuelle avhjelpende tiltak som er gjennomført*
- k. navnet på den valgte leverandøren, begrunnelsen for valget og kontraktens verdi*
- l. hvilke deler av kontrakten den valgte leverandøren planlegger at underleverandører skal utføre, og underleverandørens navn, forutsatt at opplysningene er kjent*
- m. begrunnelsen for at oppdragsgiveren avlyser konkurransen*

n. *begrunnelsen for å reservere konkurransen ved kjøp av helse- og sosialtjenester for ideelle organisasjoner*

o. *andre vesentlige forhold.»*

Kriterie:

Det skal føres anskaffelsesprotokoll hvor valg av entreprenør begrunnes

Kilde til kriterie:

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter §5: *«Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse.*

På områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter.»

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6. *Krav til informasjon. Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i § 5 er oppfylt.*

Oppdragsgiver skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene i § 5. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene.

Oppdragsgiver skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med denne forskriften.

Forskrift om delvis allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge § 4: Lønnsbestemmelser:

«Arbeidstakere som utfører bygningsarbeid, jf. § 2, skal minst ha en lønn per time på:

a) *For fagarbeider: kr 203,80*

b) *For ufaglærte uten bransjeerfaring: kr 183,10*

For ufaglærte med minst ett års bransjeerfaring: kr 191,00

c) *For arbeidstakere under 18 år: kr 122,90»*

Kommunens økonomireglement punkt 5.3: (...) «Tilbyder skal på oppfordring legge fram dokumentasjon om alle lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. Alle avtaler tilbyder inngår og som innebærer utførelse av arbeid under denne kontrakten skal inneholde tilsvarende dokumentasjon. Dersom tilbyder ikke etterlever disse pliktene og forholdet ikke er rettet innen en fastsatt tid, har oppdragsgiver rett til å kreve dagmulkt. Dette må isåfall fremgå av kunngjøring, konkurransegrunnlaget og kontraktene, jfr. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.»

Kriterier:

- Kommunen skal i kontrakt stille krav til entreprenør om at lønnsvilkår for arbeidstakere på byggeplass er i samsvar med gjeldende satser
- Kommunen skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår samt dokumentasjon på dette

Kilde til kriterie:

Anskaffelsesloven inneholder krav om etterprøvbarhet, som her etter revisjonens syn omfatter dokumentasjon av anskaffelsesprosessen som er blitt utført.

Anskaffelsesloven § 4: «Grunnleggende prinsipper

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.»

Kommunens innkjøpsreglement kap. 3, punkt 6 (om målsettinger): «Innkjøpsprosessene i Grong kommunen skal være gjennomsiktlige, digitale og mulig å etterprøve.»

Arkivloven § 6: «Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.»

Kriterie:

- Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved de aktuelle anskaffelsene, herunder kontrakt, anskaffelsesprotokoll m.v. skal være tilgjengelig for revisjonen

Problemstilling 3:

Kilde til kriterie:

Kommunens innkjøpsreglement kap. 3, punkt 6 (om målsettinger): «Innkjøpsprosessene i Grong kommunen skal være gjennomsiktede, digitale og mulig å etterprøve.»

Anskaffelsesloven § 4: «Grunnleggende prinsipper

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.»

Kriterie:

- Oversikt over anskaffelsesprosessen skal nedtegnes skriftlig

Kilde til kriterie:

Innkjøpsreglementet kap. 6 beskriver kravene til konkurranse, ved ulike verdier på anskaffelsene, gjengitt nedenfor. Her fastsettes at det skal være konkurranse mellom minst 3 tilbydere for anskaffelser med verdi mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi.

Oppdrag med estimert total verdi under kr. 100.000	Kan kjøpes direkte fra én leverandør, men bør være basert på konkurranse mellom 2 eller flere aktuelle tilbydere.
Oppdrag med estimert total verdi kr. 100.000 – Nasjonal terskelverdi	Konkurranse mellom min. 3 aktuelle tilbydere. Kunngjøres for markedet og/eller aktuelle tilbydere som anses relevant.
Oppdrag med estimert total verdi fra nasjonal terskelverdi – EØS terskelverdi.	Kunngjøring i DOFFIN database (dvs. i det norske markedet).
Oppdrag med estimert total verdi > EØS terskelverdi	Kunngjøring i DOFFIN og TED database (dvs. i EU/EØS markedet).

Også i økonomireglementet (kap 5.4 og 5.5) beskrives de rutinene kommunen skal følge, ved anskaffelser til ulike verdier. For anskaffelser med verdi mellom kr 100 000, og nasjonal terskelverdi gjelder kravet til konkurranse så langt det er mulig, og reglementet oppgir at det er naturlig å innhente tilbud fra minst tre leverandører ved anskaffelser over kr. 500 000.

Revisjonen velger her å legge til grunn kommunens anskaffelsesreglement, som grunnlag for kriteriet på dette området. Revisjonen legger til grunn at det er tilstrekkelig at kommunen har invitert minst tre tilbydere til å delta i konkurransen. Det er med andre ord ikke et krav at tre tilbydere har deltatt. Årsaken til dette er at antallet tilbydere som faktisk leverer tilbud er noe kommunen ikke kan kontrollere.

Kriterie:

- Det skal for anskaffelser med verdi kr 100 000 til 1,3 mill gjennomføres konkurranse hvor minst tre tilbydere er blitt invitert

Kilde til kriterie:

Arkivloven § 6: «Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.»

Kriterie:

- Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved de aktuelle anskaffelsene skal være tilgjengelig for revisjonen

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Grong 10.11.22. Kommunedirektørens høringssvar er gjengitt nedenfor. Høringssvaret tilfører ny informasjon som er relevant for forvaltningsrevisjonen, og har medført endringer i datadelen men ikke vurderingen, i kapittel 4 om anskaffelser under terskelverdi.

Høringssvaret har for øvrig ikke medført endringer i datadelen eller vurderingen i kapittel 3 om anskaffelser over terskelverdi, eller i øvrige deler av rapporten.

Hei.

Først og fremst er synspunktet at dette er en strukturert og god rapport.

Har følgende merknader som bør bidra til retting av rapporten:

Anskaffelsen ved næringsparken:

Her er det i avtaledokumentet pkt.1 vist til en rekke dokumenter som inngår i kontrakten.

I tillegg står det under dette punktet: Arbeidene er nærmere beskrevet i anbudsgrunnlaget.

Pkt.1.3 Entreprenørens tilbud av 30.05.20.

I anbudsgrunnlaget kap.2 er anbudsskjema som er undertegnet av entreprenøren.

Dette er datert 03.06.20.

I vår anbudssperm ligger kontrakten sammen med anbudsgrunnlaget med undertegnet anbudsskjema.

En del av anbudsgrunnlaget er anbudsskjema som er undertegnet av entreprenør.

Videre kan det anføres fra anbudsgrunnlaget Del A pkt 4.4. Krav til entreprenøren – kvalifikasjonskrav.

Siterer fra teksten:

Formålet med å stille krav til tilbyderens kvalifikasjoner er å sikre at avtaleleverandøren er i stand til å oppfylle kontrakten i hele perioden osv.

Her er det mere tekst.

Så er det ramset opp en rekke kvalifikasjonskrav herunder dette med lønns- og arbeidsvilkår og lærlingeordning.

Dette er kvalifikasjoner som må være innfridd hvis det skal skrives kontrakt.

Vår fortolkning er at konkurransegrunnlaget(anbudsgrunnlaget) er en del av kontrakten som partene signerer for dette prosjektet.

Konkurransegrunnlaget har, som oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor påpeker, eget punkt om etisk handel/lønns- og arbeidsvilkår(pkt.4.4.1) og krav om tilknytning til offentlig godkjent lærlingeordning(pkt.4.4.3)

Stiprosjekt Namsen:

Her er det gjennomført konkurranse ved at tilbudsgrunnlaget er tilsendt 5 tilbydere.

Det er foretatt tilbudsåpning 17.06.20 og valgt leverandør basert på laveste pris.

Viser til vedlegg: -Sti Sandøla – Namsen, tilbudsinnhenting.

-Sti Sandøla – Namsen, protokoll.

Flytting båtbyggeri:

Arbeidet med restaurering er i all hovedsak basert på dugnadsinnsats.

Selve flyttinga av bygget ble gjennomført ved å engasjere kranbil fra Bolkan. Dette ble gjennomført til en kostnad av kr.156 000 eks.mva.

Det ble ikke innhentet tilbud da det ikke var andre tilbydere i nærheten.

Ved muntlig prisforespørsel fra byggeleder ble det konstatert at bruk av leverandør med lang transportavstand ville medført økte kostnader.

Med hilsen



VEDLEGG 3 – SKALA FOR GRADERING AV KRITIKK

Revisjon Midt-Norge benytter i denne rapporten følgende begreper for kritikk:

1 Svært alvorlig

Forhold der konsekvensene er svært alvorlige for samfunnet eller berørte innbyggere, for eksempel fare for liv eller helse, eller økonomiske mislighold i kommunen.

2 Alvorlig

Forhold der konsekvenser er betydelige for samfunnet eller berørte innbyggere, for eksempel saksbehandlingsfeil som rammer innbyggerne negativt i større omfang, eller i strid med demokratiske prinsipper.

3 Kritikkverdig

Forhold der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske eller personlige konsekvenser for enkeltpersoner, manglende måloppnåelse, eller overtredelse av regelverk.

4 Tilfredsstillende

Forhold som er uten mangler, eller som inneholder eventuelle mangler av mindre betydning for samfunnet eller berørte innbyggere.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Bestilling av forvaltningsrevisjon

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Grong kommune

Møtedato

15.12.2022

Saknr

21/22

Saksbehandler Jorunn Sund

Arkivkode FE-216, TI-&58

Arkivsaknr 22/282 - 1

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon 2020–2023. Bestiller en forvaltningsrevisjon i Grong kommune.
2. Prosjektplan med ressursramme og tidspunkt for ferdig rapport oversendes kontrollutvalgets sekretariat innen 1.03.2023.
3. Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget og kommunestyret har gjennom utarbeidelsen og vedtak av plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2024 for Grong kommune, lagt premissene for forvaltningsrevisjonsarbeidet.

Følgende områder er prioritert for forvaltningsrevisjon i perioden 2020-2024.

- offentlige anskaffelser
- teknisk drift
- oppvekst
- driftsøkonomi, driftseffektivitet

Prosjektet om Offentlige anskaffelser er levert av revisjonen i møte i dag den 15.12.2022. Nå må kontrollutvalget prioritere det området de ønsker for neste forvaltningsrevisjon. Dere står fritt til å prioritere.

Revisjonens etterlevelseskontroll omhandler internkontroll av 2022 regnskapet. Det kan være interessant for kontrollutvalget senere å ta et dypdykk av internkontroll etter at revisjonen har gjort sine analyser.

Tilgjengelig timer som gjenstår er ca. 561.

- Timeforbruk 2020: 34,50
- Timeforbruk 2021: 177,24
- Timeforbruk 2022: 227,37 timer (pr 30.6)

Revisjon Midt-Norge har som ambisjon at kontrollutvalget skal kunne utnytte sin årlige timeressurs mest mulig fleksibelt i perioden 2020-2023. Det vil si at et eventuelt mer-/mindreforbruk av timer søkes utlignet over 4-årsperioden.

Vurdering

Det legges opp til at kontrollutvalgets møte benyttes til drøfting på tema og fastsetting av problemstillinger som skal legges til grunn for bestillingen.

Prosjektplan med ressursramme og tidspunkt for ferdig rapport oversendes kontrollutvalgets sekretariat innen 1.03.2023.

Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget.

Kontrollutvalgets års- og møteplan 2023

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Grong kommune

Møtedato

15.12.2022

Saknr

22/22

Saksbehandler Jorunn Sund

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 20/4 - 17

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget vedtar kontrollutvalgets års- og møteplan for 2023.

Vedlegg

Års- og møteplan 2023 (1) (2)

Saksopplysninger

Kontrollutvalget må vedta års- og møteplan for 2023. Utvalget har budsjett til fem møter årlig, sekretariatet foreslår tilsvarende antall møter også neste år. Sekretariatet har laget et forslag til års- og møteplan, se vedlegg. Listen over saker i årsplanen er ikke uttømmende.

Kontrollutvalget har hele kommunen som sitt arbeidsområde, i tillegg har det ansvar for å kontrollere kommunens eierskap. For å bli bedre kjent med arbeidsområdet har sekretariatet lagt opp til et besøk i kommunale virksomheter/selskaper som kommunen har eierskap i en av møtedatoene i 2023. Kontrollutvalget kan ta endelig stilling til hvilke besøk det vil gjennomføre i første møte i 2023.

Konklusjon

Sekretariatet legger fram forslag til års- og møteplan til diskusjon, eventuelle endringer kan gjøres i møtet.

Vedlegg:**Års- og møteplan for kontrollutvalget 2023**

Aktiviteter/saker	24. januar	30. mars	24. mai	03. oktober	5. desember
Referatsaker	X	X	X	X	X
Orientering fra rådmannen (etter behov)	X	X	X	X	X
Orientering fra ordfører (etter behov og mulighet for ordfører)	X	X	X	X	X
Årsmelding for kontrollutvalget	X				
Kontrollutvalgets uttalelse om årsregnskap og årsberetning			X		
Bestilling, forvaltningsrevisjon/ eierskapskontroll	X				
Prosjektplan, forvaltningsrevisjon/ Eierskapskontroll.		X			
Rapport, forvaltningsrevisjon/ Eierskapskontroll.					X ?
Budsjett for kontrollutvalget				X	
Etterlevelseskontroll				X	
Oppdragsansvarlig regnskaps-revisors uavhengighetserklæring					X
Revisjonsstrategi					X
Års- og møteplan					X
Virksomhetsbesøk		X ?			
Henvendelser fra publikum (Etter innbygger ønske/behov)					

Referater

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Grong kommune

Møtedato

15.12.2022

Saknr

23/22

Saksbehandler Jorunn Sund

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 22/225 - 4

Forslag til vedtak

Referatsakene tas til orientering.

Vedlegg

Fjernmøte må være fastsatt i reglementet

Aktuelle kurs og konferanser for kontrollutvalgene i regi av NKRF og FKT

En kommune kan ikke bli inhabil

FKT - Veileder i håndtering av henvendelser til kontrollutvalget

Kommunen kan gripe inn ved fare for forurensing

Viktig at ordføreren passer på at alle følger spillereglene

Vil bidra til større åpenhet

Suppleringsvalg til kontrollutvalget

Behov for ny kommunikasjonssentral ved 110-sentralene (002)

Protokoll fra årsmøte 25.10.2022

Fjernmøte må være fastsatt i reglementet

Kommunal Rapport 03.10.2023, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Et kommunestyremedlem var forhindret fra å stille fysisk på møtet, men deltok via Teams. Er det lov?

SPØRSMÅL: I et kommunestyremøte var én av representantene forhindret fra å delta fysisk, men deltok via Teams. Hun var da synlig på en skjerm som bare de på podiet så (kommunedirektør, ordfører og politisk sekretær).

Er dette nå en lovlig måte å gjennomføre et møte på, og om ikke – vil det ha noen betydning for gyldigheten av vedtakene som ble gjort. Kan man si at møtet ikke er lovlig satt i et slikt tilfelle?

SVAR: Jeg går ut fra at møtet var innkalt på vanlig måte, og at den aktuelle representanten hadde lovlig forfall. Jeg forstår det slik at hun kunne høre det som skjedde i møtet, delta i debatten og avgi stemme når det ble fattet vedtak. Spørsmålet blir da om kommunestyret var lovlig sammensatt når ett av de medlemmene som deltok i møtet bare var med på en videolenke.

Det klare utgangspunkt er her at møter skal holdes ved fysisk fremmøte av alle medlemmer som ikke har forfall. Det eneste unntaket er møter som holdes som «fjernmøter» etter [kommuneloven § 11–7](#).

Fjernmøte, sies det i loven, «innebærer at deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre». Dette vil også kunne brukes der bare ett eller noen få av medlemmene ikke kan være fysisk til stede i møtet, mens de øvrige sitter i samme lokale.

For at fjernmøte skal kunne benyttes, må det imidlertid på forhånd være fastsatt i reglementet for vedkommende organ at det kan treffes vedtak om å bruke denne møteformen. Organets leder kan da bestemme i innkallingen til det enkelte møte at denne møteformen skal benyttes.

Det er ikke opplyst noe om en slik reglementsbestemmelse om adgang til å benytte fjernmøte i kommunestyret, og heller ikke om at det var angitt i innkallingen til møtet at dette skulle benyttes. Det betyr i så fall at det er de ordinære reglene om avvikling av møter i folkevalgte organer som gjelder, og at det ikke var lovlig å la ett medlem delta ved hjelp av videokonferanseredskap.

Dette er ikke en feil som innebærer at møtet som sådant blir ugyldig, men i saker der det har vært votert, må man se bort fra det aktuelle medlemmets stemmegivning. Hvis dette medlemmets stemme har vært avgjørende for utfallet av voteringen, må dermed vedtaket korrigeres.

Hvis dette medlemmets stemme ikke var avgjørende, mener jeg den feilen som her er gjort, ikke får betydning for gyldigheten av vedtakene. Her gjelder det generelle prinsippet som kommer til uttrykk i [forvaltningsloven § 41](#), om at ved feil ved saksbehandlingen er «vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

Aktuelle kurs og konferanser for kontrollutvalgene i regi av NKRF og FKT

NKRFs kontrollutvalgskonferanse 2023. Informasjon og påmelding:

[Kontrollutvalgskonferansen 2023](#)

FKT- kontrollutvalgslederskolen 24.-25. oktober 2022. Informasjon og påmelding:

[Kontrollutvalgslederskolen 2022](#)

FKT – fagkonferanse 31. mai - 1. juni 2023. Informasjon: [Fagkonferansen 2023](#)

En kommune kan ikke bli inhabil

Kommunal Rapport 12.09.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kan kommunen bli inhabil når den selv er part i saken som er oppe til behandling?

SPØRSMÅL: En investor vil bygge et nytt bygg som han vil leie ut til tingrett i kommunen. Kommunen eier tomten han skal bruke til formålet. Det er det inngått opsjonsavtale med investoren om kjøp av tomten.

Investoren fikk ikke tilslag på sitt tilbud. Domstoladministrasjonen ga i stedet kontrakten til en annen tilbyder. Problemet er at lokalet i det aktuelle bygget er regulert til butikk og kontor og ikke til offentlig virksomhet. Både ordføreren og etatssjefen ga allerede før det var søkt om dispensasjon, uttrykk for at det ikke ville bli gitt dispensasjon.

Tilsatte i tingretten har fremholdt at kommunen kan ha gjort seg inhabil i dispensasjonssaken. Er kommunen inhabil som part i saken når de eier tomten som den ene tilbyderen vil bygge på, og denne også vil kjøpe tomten? Er medlemmene i formannskapet inhabile, når saken skal behandles der?

SVAR: Utgangspunktet er altså at Domstolsadministrasjon har inngått en kontrakt om leie av lokaler til i kommunen. De aktuelle lokalene er regulert til kontor og butikk, noe som betyr at kommunen må gi dispensasjon etter plan- og bygningsloven før de kan tas i bruk i offentlig virksomhet.

Problemet er at tildelingen av kontrakten skjedde i konkurranse med et tilbud om leie i et bygg som ligger på en kommunalt eid eiendom, og der eieren har en opsjon på kjøp av tomten. Kommunen kan dermed sies å ha en egeninteresse i at det ikke blir gitt dispensasjon til bruk av de aktuelle lokalene, slik at den konkurrerende tilbyderen kan få kontrakten, og kommunen få inntekt ved salg av tomten lokalene ligger på.

Påstanden om inhabilitet beror etter alt å dømme på en misforståelse av reglene om dette i forvaltningsloven. Disse retter seg mot enkeltpersoner; «offentlige tjenestemenn» og «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan».

Det er med andre ord bare enkeltpersoner som kan bli inhabile når det treffes vedtak i kommunale organer, ikke kommunen som sådan. Her må det vurderes for hver enkelte tilsatt eller folkevalgt om den økonomiske egeninteressen kommunen har i denne saken, må anses som «særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet» ([forvaltningsloven § 6](#), andre avsnitt).

Det forhold at et vedtak vil kunne gi kommunen økonomiske fordeler, i form av leie eller salgsinntekt, vil ikke medføre at tilsatte eller folkevalgte blir inhabile.

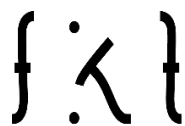
Personlig engasjement vil bare helt unntaksvis kunne skape inhabilitet, så lenge den tilsatte eller folkevalgte ikke har private – «særegne» – interesser i saken. Jeg kan ikke se at det er noe som tyder på at denne saken berører enkeltpersoner i kommuneledelsen på en slik måte. Jeg vil derfor mene at inhabilitet er en uaktuell problemstilling her.

Et annet og vanskeligere spørsmål er om det vil være lovlig om kommunen *legger vekt sine egne økonomiske interesser* i lokaliseringen av tingretten, ved behandlingen av dispensasjonssøknaden.

I [plan- og bygningsloven § 19–2](#) er det oppstilt et krav om at «Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene». Dette må vurderes helt konkret ut fra

reguleringsmessige hensyn, og her bør kommunen ha et betydelig spillerom for lokalt politisk skjønn.

Men rent privatøkonomisk egeninteresse i at det gis dispensasjon vil jeg derimot tro er et «utenforliggende hensyn» i en slik sak, noe man ikke har adgang til å trekke inn og legge vekt på ved et slikt vedtak. Det betyr at hvis det er grunn til å tro at det har blitt vekt på dette, vil dispensasjonsvedtaket være ugyldig. Men det vil Statsforvalteren kunne vurdere ved en eventuell klage over vedtaket, eller lovlighetskontroll etter reglene i kommuneloven kapittel 27.



Forum for
kontroll og tilsyn

.....

VEILEDER

Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget

Innhold

Oppsummering av anbefalinger.....	3
1. Innledning	4
2. Kontrollutvalgets mandat og avklaring av roller	6
2.1 Kontrollutvalgets mandat og forholdet til kommunestyret.....	6
2.2 Rolleavklaringer.....	6
3. God forvaltningsskikk	8
3.1 God forvaltningsskikk.....	8
3.2 Skriftlige henvendelser	8
3.3 Muntlige henvendelser.....	9
3.4 Tilbakemelding til avsender – sekretariatets veiledningsplikt	10
4. Sekretariatets behandling av henvendelser	12
4.1 Ulik praksis	12
4.2 Forslag til fremgangsmåte	12
5. Kontrollutvalgets vurdering av henvendelser.....	13
5.1 «Trafikklysmodellen».....	13
5.2 Henvendelser som faller utenfor kontrollutvalgets mandat	13
6. Kontrollutvalgets oppfølging av henvendelser	15
6.1 Ressurser	15
6.2 Valg av kontrollhandlinger.....	15
7. Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid	16
7.1 Informasjon til innbyggere og andre	16
7.2 Kommunikasjonsstrategi	16
VEDLEGG 1 Eksempel på retningslinjer for håndtering av henvendelser til kontrollutvalget	17
VEDLEGG 2 Tiltak for god dialog og samhandling med kommunestyret	19
VEDLEGG 3 Hva er et saksdokument?	20

Oppsummering av anbefalinger

Anbefaling 1

Alle skriftlige henvendelser til kontrollutvalget skal journalføres.

Anbefaling 2

Muntlige henvendelser må skriftliggjøres for å kunne behandles av kontrollutvalget.

Anbefaling 3

Den som henvender seg til kontrollutvalget må i tråd med god forvaltningsskikk få en skriftlig tilbakemelding på at henvendelsen er mottatt.

Anbefaling 4

Kontrollutvalget bør utarbeide egne retningslinjer for håndtering av henvendelser. Disse bør inneholde en fremgangsmåte for saksbehandling av henvendelser.

Anbefaling 5

Kontrollutvalget bør bruke «trafikklysmodellen» når kontrollutvalget skal vurdere om innholdet i en henvendelse skal følges opp.

Anbefaling 6

Kontrollutvalget bør unngå å gå videre med henvendelser som uttrykker generell misnøye med et politisk fattet vedtak, dreier seg om en enkeltsak, er under behandling i et annet organ eller har en annen naturlig behandlingsvei.

Anbefaling 7

Kontrollutvalget bør i sitt budsjettframlegg ta høyde for uforutsette kontrollhandlinger.

Anbefaling 8

Kontrollutvalget bør drøfte hvordan utvalget vil synliggjøre sin rolle og mandat, og hvorfor utvalget ønsker å motta henvendelser.

1. Innledning

Henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid med å føre kontroll med den kommunale forvaltningen.

Henvendelser kan være generelle innspill til tema og områder for revisjon eller andre kontrollhandlinger. Slike henvendelser bør sees i sammenheng med kontrollutvalgets planarbeid.

Henvendelser kan også være tips om mer konkrete og mulige kritikkverdige forhold. Denne veilederen gir først og fremst råd om hvordan denne type henvendelser kan håndteres. Henvendelser kan for eksempel komme fra innbyggere, folkevalgte, næringsaktører, ansatte, media, organisasjoner og revisor.

Veilederen er ment å være et supplement til Kontrollutvalgsboka.¹

I en uformell spørreundersøkelse som ble gjennomført blant deltakerne på FKTs fagkonferanse i 2021, svarte 65 prosent ja på spørsmålet om henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid. 55 prosent svarte at henvendelser har ført til at viktige forhold ble avdekket.

Det er få kontrollutvalg og sekretariat som har avtalt faste rutiner for hvordan henvendelser skal mottas og følges opp. På bakgrunn av dette opprettet FKT en arbeidsgruppe i juni 2021. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å utarbeide en veileder for hvordan kontrollutvalget kan håndtere henvendelser.

Arbeidsgruppen har bestått av: Henning Warloe
kontrollutvalget i Bergen, Trond Egil Nilsen
kontrollutvalget i Måsøy, Solveig Kvamme
Sunnmøre kontrollutvalgssekretariat IKS, Ragnhild

Aashaug Kontrollutvalg Fjell IKS, Hilde Rasmussen
Nilsen 2. vara til styret og Anne-Karin F Pettersen
generalsekretær.

Høsten 2021 gjennomførte arbeidsgruppen en undersøkelse blant FKTs medlemmer om hvordan henvendelser blir håndtert. Underveis i veilederen oppsummerer vi noen fakta og viser eksempler fra undersøkelsen.

Målgruppen for veilederen er primært kontrollutvalgsmedlemmer og ansatte i kontrollutvalgssekretariat.

Det er opp til kontrollutvalget selv å beslutte hvordan henvendelser skal behandles. Formålet med dette dokumentet er derfor å gi råd og anbefalinger.

¹ [Kontrollutvalgsboka](#) 3. utgåve, januar 2022.

Fakta:

Resultater etter Deloitte's uformelle undersøkelse på fagkonferansen juni 2021:

Henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid

- ✓ 65 prosent svarer ja på spørsmålet om henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid

Henvendelser har ført til at viktige forhold ble avdekket

- ✓ 55 prosent svarte at henvendelser har ført til at viktige forhold ble avdekket

Innbyggerne er den viktigste kilden for henvendelser

- ✓ 40 prosent svarer at innbyggerne er den viktigste kilden for henvendelser
- ✓ Andre kilder er folkevalgte, næringsaktører, ansatte, media og organisasjoner

Området for henvendelser er i stor grad byggesak, plan og eiendom

- ✓ 40 prosent svarer at henvendelsene gjelder byggesak, plan og eiendom
- ✓ Andre tema er økonomi, innkjøp, kontrakt, personalsaker, arbeidsmiljø, saksbehandling generelt og barnevern

Kilde: Kommunerevisoren 4-2021

2. Kontrollutvalgets mandat og avklaring av roller

Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan. God rolleforståelse og et godt samarbeid mellom kontrollutvalget og kommunestyret kan bidra til økt interesse for kontrollarbeidet.

2.1 Kontrollutvalgets mandat og forholdet til kommunestyret

Kontrollutvalgets mandat er å være kommunestyrets utøvende kontrollorgan. Det innebærer at kontrollutvalget skal gi uttalelse om kommunens årsregnskap og årsberetning, utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll og rapportere til kommunestyret om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

I tillegg har kontrollutvalget et påseansvar i forbindelse med regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Kontrollutvalget skal også påse at kommunens økonomiforvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak.

Utover det som er bestemt i lov og forskrift, kan kontrollutvalget i prinsippet ta opp ethvert forhold ved kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, så lenge det kan defineres som kontrollarbeid.

God dialog og samhandling mellom kontrollutvalget og kommunestyret gjør det lettere å få aksept for at kontrollutvalgets arbeid med henvendelser er viktig og relevant. Derfor bør kontrollutvalget diskutere hvordan utvalget kan skape forståelse og interesse for kontrollutvalgets arbeid blant medlemmene i kommunestyret.

Vedlegg 2 i veilederen lister opp en rekke tiltak for god dialog og samhandling med kommunestyret.

2.2 Rolleavklaringer

Styringsrolle²

Folkevalgte har fire sentrale roller: representasjonsrollen (ombudsrollen), lederrollen, styringsrollen og arbeidsgiverrollen. Kontrollutvalgets oppgaver med å føre kontroll på vegne av kommunestyret, tilhører styringsrollen som blant annet handler om oppfølging og kontroll.

Henvendelser fra innbyggerne om mulige kritikkverdige forhold til kontrollutvalgets medlemmer, bør derfor håndteres mer formelt enn det rollen som folkevalgt ellers gir rom for.

Arbeidsmåte

Kontrollutvalgsmedlemmer bør ikke gjøre egne undersøkelser av en henvendelse eller starte innsamling av fakta. Det kan bli oppfattet som om saksbehandlingen er påbegynt før kontrollutvalget som organ har gjort sin vurdering.

Dersom der er behov for å innhente mer informasjon før kontrollutvalget får henvendelsen, så gjøres det i samarbeid med sekretariatet for å sikre krav til forsvarlig saksbehandling.

Saksbehandlingen

Kontrollutvalget er ikke et ordinært forvaltningsorgan som fatter enkeltvedtak.³

Kontrollutvalget kan ikke fatte eller omgjøre vedtak som er bindende for administrasjonen.⁴

² Tillit, KS folkevalgtprogram 2019-2023, kap. 2.

³ Forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav b.

⁴ Kontrollutvalgsboka 2021, s. 18.

Videre betyr dette at de som kommer med henvendelser til kontrollutvalget, ikke er en part⁵ i påfølgende kontrollsak.

Det er ikke klagerett på kontrollutvalgets vedtak, men det kan være noen unntak, for eksempel:

- Avslag fra kontrollutvalget på innsynsbegjæring etter offentleglova.
- Enkelte vedtak som fattes av kontrollutvalget når kontrollutvalget opptrer som arbeidsgiver.
- Kontrollutvalgets krav på innsyn etter kommunelovens § 23-6 hos selvstendige rettssubjekter.

⁵ Forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav e.

3. God forvaltningsskikk

Kontrollutvalget er et offentlig organ⁶ og sekretariatet skal ivareta organets journalførings- og arkivplikt.

3.1 God forvaltningsskikk

God forvaltningsskikk bygger på de fire grunnleggende forvaltningsverdiene: demokrati, faglig integritet, effektivitet og rettssikkerhet. Verdiene blir ivaretatt ved at offentlige organ følger «forfatningsreglene» i forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven.

Alle offentlige organ plikter å ha et arkiv som er ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilde for samtid og ettertid, jf. arkivlova § 6. Et dokument er arkivverdig dersom det enten har blitt saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon. Det er et sekretariatsansvar å forvalte kontrollutvalgets arkiver i tråd med gjeldende arkivlov og arkivforskrift.⁷

Offentlige organ har journalføringsplikt som følge av både offentleglova og arkivforskriften. Journalen er et viktig redskap for å sikre åpenhet om offentlig saksbehandling, og er en forutsetning for demokratiet. Det er sekretariatet sitt ansvar å sørge for journalføring av kontrollutvalget sine dokumenter og korrespondanse. Sekretariatet har videre ansvar for å opprettholde personvernet til avsender ved å kontrollere at innkommende dokumenter helt eller delvis avskjermes, dersom det er hjemmel for dette.

Journalen er et viktig arbeidsverktøy som kan brukes som dokumentasjon på når en henvendelse ble mottatt, og hvordan den blir fulgt opp.

Arkivverket har utarbeidet en enkel sjekkliste⁸ som kan være til hjelp for sekretariatet.

3.2 Skriftlige henvendelser

I dag foregår det meste av kommunikasjonen digitalt, også det som kommer inn til kontrollutvalget. Det brukes mange ulike kanaler, former og sjangre. Det som før kanskje kom som et brev, kan i dag komme som en SMS, e-post, melding på sosiale medier, et dokument via et digitalt møte, eller en registrering på en webportal, for å nevne noe. Det er sekretariatet sin oppgave å avgjøre hva som skal journalføres og arkiveres av kontrollutvalgets korrespondanse.⁹

Det er med andre ord sekretariatets ansvar å ivareta hensynet til god forvaltningsskikk. Derfor bør utvalgets medlemmer som mottar en henvendelse, oversende henvendelsen til sekretariatet slik at de kan bli håndtert etter fastlagte rutiner.

Anbefaling 1

Alle skriftlige henvendelser til kontrollutvalget skal journalføres.

⁶ [Rettleiar til offentleglova](#) kap. 3.1 omtaler hva som er et offentlig organ, jf. offentleglova § 2.

⁷ For mer informasjon om arkiv, se [FKT og NKRFs felles veileder for arkivordning for](#)

kontrollutvalgssekretariat (2015)

⁸ [Sjekkliste for journalføring og arkivering i departementene og statlige virksomheter - 2019.](#)

⁹ Dokument og saksdokument er nærmere definert i vedlegg 2.

Eksempel, skriftlig henvendelse:

Kontrollutvalgets medlem får en SMS fra en bekjent der det gis informasjon som er interessant og som medlemmet tenker at kontrollutvalget bør se nærmere på. Kontrollutvalgets medlem takker avsender for informasjonen og informerer om at den blir lagt fram for kontrollutvalget til vurdering.

Kontrollutvalgets medlem bør ta skjermdump av SMS-dialogen eller videresende den til sekretariatet for journalføring.

Anbefaling 2

Muntlige henvendelser må skriftliggjøres for å kunne behandles av kontrollutvalget.

Eksempel, muntlig henvendelse:

Et medlem i kontrollutvalget møter en innbygger på butikken og vedkommende sier at "du som er med i kontrollutvalget..." Så gir vedkommende informasjon som medlemmet finner interessant.

Kontrollutvalgets medlem bør oppfordre innbyggeren til å sende det skriftlig enten rett til sekretariatet eller via medlemmet slik at det kan håndteres og journalføres.

3.3 Muntlige henvendelser

Både sekretariatet og kontrollutvalgets medlemmer blir noen ganger oppringt av innbyggere og andre som mener de har informasjon som kontrollutvalget bør se nærmere på. Den som ringer bør oppfordres til å gjøre henvendelsen skriftlig og sende den til sekretariatet.

Alternativt kan mottakers notater fra muntlige samtaler arkiveres som et internt notat.

3.4 Tilbakemelding til avsender – sekretariatets veiledningsplikt

Et flertall av de som svarte på undersøkelsen som FKT sin arbeidsgruppe gjennomførte høsten 2021, svarer at avsender får en bekreftelse på at henvendelsen er mottatt og en skriftlig underretning om hvordan henvendelsen ble behandlet (60 prosent).

Den som henvender seg til et offentlig organ som kontrollutvalget er, bør få en skriftlig tilbakemelding på at henvendelsen er mottatt og journalført. Tilbakemeldingen bør gi informasjon om at kontrollutvalget tar den til vurdering og at det ikke er klagerett på kontrollutvalgets vedtak. Videre bør avsender informeres om at hen ikke er part om det blir en sak.

Tilbakemeldingen bør videre inneholde veiledning dersom henvendelsen heller bør rettes til en annen instans.

Avsender har ikke rett på skriftlig tilbakemelding etter kontrollutvalgets behandling. Kontrollutvalget kan likevel vurdere om avsender skal få flere skriftlige tilbakemeldinger.

Anbefaling 3

Den som henvender seg til kontrollutvalget må i tråd med god forvaltningsskikk få en skriftlig tilbakemelding på at henvendelsen er mottatt.

Eksempel 1:

«Kontrollutvalssekretariatet har på vegne av kontrollutval motteke henvendinga di. Alle henvendingar til kontrollutvalet vert journalførte som innkomen post med namn på avsender(-ar).

Henvendinga di vert lagt fram for kontrollutvalet til vurdering. Om kontrollutvalet vel å gå nærare inn på det som henvendinga gjeld, vil du kunne sjå i møteprotokollen som du finn på heimesida vår.

Ut over dette vil du ikkje få noko meir svar frå kontrollutvalet på henvendinga di.

Vi gjer deg merksam på at kontrollutvalet kun har plikt til å behandle dei saker som kommunestyret ber dei om, eller der det går fram av forskrift om revisjon i kommunar. Når det gjeld henvendingar frå andre enn kommunestyret eller revisjonen, må kontrollutvalet sjølve vurdere om dei vil prioritere å sjå nærare på det ei henvending tek opp.

På generelt grunnlag kan ein seie at det er utanfor kontrollutvalet sitt mandat og reglement å behandle henvendingar som gjeld klagesaker, saker som er til behandling i rettsapparatet, usemje i politiske vedtak eller varsel etter Arbeidsmiljøloven kap. 2a.»

Kilde:

Sunnmøre kontrollutvalsekretariat IKS

Eksempel 2

Kontrollutvalssekretariatet har på vegne av kontrollutval motteke henvendinga di. Alle henvendingar til kontrollutvalet vert journalførte som innkomen post med namn på avsender(-ar). Henvendinga di vert lagt fram for kontrollutvalet til vurdering.

Utan at vi har vurdert henvendinga di, vil vi på generelt grunnlag seie at det i hovudsak er utanfor kontrollutvalet sitt mandat og reglement å behandle henvendingar som m.a. gjeld klagesaker, saker som er til behandling i rettsapparatet, usemje i politiske vedtak eller varsel etter Arbeidsmiljøloven kap. 2a.

Vi gjer deg merksam på at kontrollutvalet kun har plikt til å behandle dei saker som kommunestyret ber dei om, eller der det går fram av kommunelova kapittel 23 og 24 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83> og forskrift om kontrollutval og revisjon i kommunar <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-904>. Når det gjeld henvendingar frå andre enn kommunestyret, må kontrollutvalet sjølve vurdere om dei vil prioritere å sjå nærare på det henvendinga tek opp.

Vi gjer også merksam på at kontrollutvalet ikkje er eit forvaltningsorgan som fattar enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2. Personar som henvender seg til kontrollutvalet er ikkje å rekne som part i ei eventuell påfølgjande kontrollsak. Det vil difor ikkje vera klagerett på vedtak gjort av kontrollutvalet, eller andre partsrettar etter forvaltningslova § 28 knytt til vedtak gjort av utvalet.

Du vil etter behandlinga i kontrollutvalet verta orientert om vedtaket, men som det går fram over vil du ikkje ha klagerett på vedtaket.

Kjelde:

Vestland fylkeskommune, sekretariat for kontrollutval

4. Sekretariatets behandling av henvendelser

Det er ulik praksis for hvordan henvendelser blir saksbehandlet før de legges fram for kontrollutvalget.

4.1 Ulik praksis

I undersøkelsen som arbeidsgruppen gjennomførte blant FKTs medlemmer høsten 2021, stilte vi spørsmål om hvordan henvendelsene blir lagt fram for kontrollutvalget. Svarene tyder på at det er ulik praksis.

Flertallet (63 prosent) svarer at de legger alle henvendelser fram som informasjons- eller meldingssak. I møte avgjør kontrollutvalget hva som er innenfor mandatet og hva som skal utredes videre av sekretariatet.

Under 20 prosent svarte at sekretariatet saksbehandler alle henvendelser før de blir lagt fram for kontrollutvalget som sak.

Det kan bety at sekretariatet i saksfremlegget gjør en vurdering av om saken hører inn under kontrollutvalgets mandat, og gir en anbefaling.

Rundt 20 prosent svarte at sekretariatet kun saksbehandler henvendelser som er innenfor mandatet til kontrollutvalget. Svarene kan tyde på at det er utvalgsleder som forhåndsvurderer hva som hører inn under mandatet.

Hvilken ordning som velges vil innvirke på hvor lang tid det tar fra en henvendelse kommer inn og til den er ferdigbehandlet.

4.2 Forslag til fremgangsmåte

Retningslinjer for hvordan kontrollutvalget behandler henvendelser, kan bidra til en større forutsigbarhet og økt tillit til saksbehandlingen. Retningslinjer må være i tråd med forvaltningslovens regler og god forvaltningsskikk. Saksbehandlingen kan foregå på følgende måte:

- ✓ Sekretariatet gjør en vurdering av innholdet i henvendelsen. Her kan spørsmålene i «trafikklysmodellen» være et egnet hjelpemiddel.
- ✓ Hvis henvendelsen åpenbart er utenfor kontrollutvalgets mandat, svarer sekretariatet avsender og legge henvendelsen og svaret fram for kontrollutvalget til orientering.
- ✓ Henvendelser som ikke åpenbart er utenfor kontrollutvalgets mandat, drøfter sekretariatet med kontrollutvalgets leder som avgjør om henvendelsen skal settes opp som sak på sakslisten.
- ✓ For henvendelser som skal på sakslisten, gjør sekretariatet en vurdering av innholdet i henvendelsen og kommer med et forslag til kontrollutvalget om hvordan den kan håndteres, i tråd med vanlig saksforberedelse.

Anbefaling 4

Kontrollutvalget bør utarbeide egne retningslinjer for håndtering av henvendelser. Disse bør inneholde en fremgangsmåte for saksbehandling av henvendelser.

5. Kontrollutvalgets vurdering av henvendelser

Kontrollutvalget kan i prinsippet ta opp ethvert forhold ved kommunens virksomhet, så lenge det kan defineres som kontrollarbeid. I vurderingen av hvilke henvendelser som kontrollutvalget skal gå videre med, kan det være nyttig å stille noen kontrollspørsmål.

5.1 «Trafikklysmodellen»

Hvorvidt kontrollutvalget skal følge opp en ekstern henvendelse bør skje utfra en helhetlig vurdering. "Trafikklysmodellen" kan være et nyttig hjelpemiddel.

«Trafikklysmodellen» på neste side er utarbeidet av Deloitte AS. Tabellen nevner noen aktuelle spørsmål kontrollutvalget bør stille seg når utvalget skal bestemme om henvendelsen er en sak som skal følge opp eller ikke. Listen er ikke uttømmende, og relevansen av det enkelte spørsmål kan vektes ulikt.

Selv om kontrollutvalget i prinsippet kan ta opp ethvert forhold ved kommunens virksomhet, faller det utenfor utvalgets mandat å vurdere om politiske vedtak er formålstjenlige. Utvalget skal heller ikke brukes som arena for «omkamp».

Anbefaling 5

Kontrollutvalget bør bruke «trafikklysmodellen» når kontrollutvalget skal vurdere om innholdet i en henvendelse skal følges opp.

5.2 Henvendelser som faller utenfor kontrollutvalgets mandat

Kontrollutvalget bør unngå å gå videre med henvendelser som dreier seg om en enkeltsak, som er under behandling i et annet organ eller som har en annen naturlig behandlingsvei,

som hos politiet, rettsapparatet, statsforvalteren, sivilombudet, KOFA, klageorgan i kommunen eller kommunens varslingskanal. Vedtak i en enkeltsak kan likevel avdekke systemsvikt som kontrollutvalget kan vurdere å se nærmere på.

Dersom henvendelsen gjelder et avvik, må det vurderes om det er andre instanser i kommunen som først skal vurdere dette, og om det dekkes av internkontrollen.

Henvendelser kan medføre mye støy og uklarhet rundt hvilken rolle kontrollutvalget kan og skal ha i en konkret sak. Fallgruvene kan være mange dersom kontrollutvalget involverer seg i en henvendelse som egentlig ikke egner seg for kontrollutvalget og de verktøyene kontrollutvalget disponerer. Det er fare for at oppfølging av henvendelser fortrenger risikoområder der behovet for kontroll er større. Kontrollutvalget må også være forberedt på at det er sannsynlig at de ikke vil klare å møte forventningene til den som har kommet med henvendelsen.

Anbefaling 6

Kontrollutvalget bør unngå å gå videre med henvendelser som uttrykker generell misnøye med et politisk fattet vedtak, dreier seg om en enkeltsak, er under behandling i et annet organ eller har en annen naturlig behandlingsvei.

Sentrale spørsmål – «Trafikklysmodellen» Kryss på røde felt kan peke i retning av å ikke følge opp henvendelsen, mens kryss på grønne felt kan tale for å følge opp henvendelsen.	Ja	Delvis	Nei	Ukjent
Vedrører henvendelsen misnøye med et politisk fattet vedtak?				
Dreier henvendelsen seg om en klage på et enkeltvedtak som kommunen har fattet?				
Viser henvendelsen til lovbrudd, manglende etterlevelse av kommunale rutiner eller manglende oppfølging av kommunale vedtak?				
Viser henvendelsen til en risiko knyttet til system, rutiner, praksis i kommunen mer generelt innenfor et område?				
Dreier henvendelsen seg i hovedsak om en isolert hendelse?				
Er henvendelsen under annen behandling i et annet organ? (rettsapparat, sivilombud, statsforvalter, KOFA, klageorgan i kommunen, varslingskanal)?				
Er det annen naturlig behandlingsvei for henvendelsen (ref. organene nevnt over)?				
Kan henvendelsen, og henvendelsens oppmerksomhet, bidra til at det stilles spørsmål om tilliten til kommunens saksbehandling av en type saker?				
Berører henvendelsen et tema som kontrollutvalget allerede har vurdert som aktuelt for oppfølging i sin risiko- og vesentlighetsanalyse?				
Foreligger området som et tema i plan for forvaltningsrevisjon eller plan for eierskapskontroll?				
Kan en gjennomgang bidra til læring og forbedring?				
Bør henvendelsen prioriteres foran andre planlagte oppgaver?				

Tabell 1 Kilde: Deloitte AS

6. Kontrollutvalgets oppfølging av henvendelser

Hvordan kontrollutvalget kan gå videre med henvendelsen, er avhengig av ressurssituasjonen og sakens karakter.

6.1 Ressurser

Kontrollutvalget skal hvert år utarbeide framlegg til budsjett som skal behandles i kommunestyret. For å gi kontrollutvalget gode arbeidsvilkår må kommunestyret stille nødvendige ressurser til disposisjon. Kontrollutvalget må på sin side synliggjøre for kommunestyret at det kan oppstå uventede situasjoner, som for eksempel henvendelser fra innbyggere, som kontrollutvalget må følge opp. Hvis kontrollutvalget ikke har tilgjengelige budsjettmidler, kan utvalget fremme sak om ekstramidler fra kommunestyret.

Anbefaling 7

Kontrollutvalget bør i sitt budsjettframlegg ta høyde for uforutsette kontrollhandlinger.

6.2 Valg av kontrollhandlinger

Under følger noen eksempler på fremgangsmåter for kontrollutvalget:

Samle informasjon

Kontrollutvalget kan be sekretariatet om å samle inn informasjon som angår henvendelsen. Kontrollutvalget vurderer om det skal gjøre videre undersøkelser.

Orienteringer

Kontrollutvalget kan invitere kommunedirektøren eller andre til å orientere om kommunens system og rutiner for den type saker eller om det den konkrete henvendelsen tar opp. Dette kan gi kontrollutvalget et grunnlag for å vurdere om et saksfelt er tilstrekkelig belyst, eller om det er behov for ytterligere oppfølging og undersøkelse.

Inn i ROV-analysen

Kontrollutvalget kan ta det henvendelsen peker på videre med som innspill til mulig risiko i risiko- og vesentlighets analyse (ROV), eller til eksisterende prosjekt som gjelder samme tema i plan for forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll.

Kartlegging (forundersøkelse)

Dersom man ønsker en begrenset undersøkelse av et område, kan kontrollutvalget undersøke forholdet nærmere uten å foreta en større undersøkelse av området – i alle fall ikke i første omgang. Kontrollutvalget kan også vedta å gjennomføre en konkret leverandørkontroll.¹⁰

Forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll

Kontrollutvalget kan vedta å gjennomføre en forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll. Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll betyr at man velger en systematisk tilnærming for å vurdere temaet som henvendelsen dreier seg om.

Videre undersøkelser

Dersom henvendelsen gjelder et spesifikt tilfelle som ikke egner seg for en systemgjennomgang slik en forvaltningsrevisjon ofte er, kan kontrollutvalget be om at det blir foretatt en mer omfattende undersøkelse.

Høring¹¹

En høring finner sted i forbindelse med møter i kontrollutvalget, der bestemte personer blir bedt om å svare muntlig på spørsmål fra medlemmene. Kontrollutvalget kan også be om at den som skal høres leverer inn sitt innspill skriftlig i forkant av høringen.

¹⁰ Jf. kommuneloven § 23-6, siste ledd.

¹¹ [Høring i kontrollutvalget? Veileder for høringer \(2014\).](#)

7. Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid

Henvendelser til kontrollutvalget kan være verdifulle informasjonskilder. Gjennom å informere om hva som er kontrollutvalgets rolle, hvilke oppgaver det har, og hvordan utvalget jobber, kan kontrollutvalget legge til rette for en økt forståelse for utvalgets mandat.

7.1 Informasjon til innbyggere og andre

Innbyggere og offentligheten ellers har ofte lite kjennskap til hva som er kontrollutvalgets oppgaver. Synlighet og åpenhet er et mål for den offentlige forvaltningen generelt, og synliggjøring av kontrollutvalgets rolle, mandat og hvordan utvalget jobber kan bidra til flere og mer relevante henvendelser.

Kontrollutvalget mottar henvendelser. For at henvendelsene skal bli en verdifull informasjonskilde, bør kontrollutvalget ha en tydelig kommunikasjon om hva som er kontrollutvalgets mandat og hvordan utvalget jobber. For å avklare forventningene, kan det være viktig å formidle at kontrollutvalget hele tiden prioriterer ut fra risiko, vesentlighet og annen kjennskap til innholdet i henvendelsen innenfor sitt mandat.

Eksempel:

Informasjon til innbyggere og andre som kan legges ut på hjemmesiden til sekretariatet eller kommunen:

<https://sekom.no/om-sekom/kva-gjer-sekom/innspeil-til-kontrollutvalga.17203.aspx>

7.2 Kommunikasjonsstrategi

Noen enkle retningslinjer for hvordan den interne og eksterne kommunikasjon skal bidra til å synliggjøre kontrollutvalgets arbeid, kan nedfelles i en kommunikasjonsstrategi. Det kan hjelpe kontrollutvalget til å nå sine mål, og man

kan i større grad forutse konsekvensene av det som formidles.

Mediene gir en mulighet til å kommunisere med innbyggerne. Gjennom å være åpen, troverdig og vise tydelighet i hva som er kontrollutvalgets rolle, kan innbyggerne og mediene oppfatte kontrollutvalget som et ryddig og viktig kontrollorgan. Spørsmål som bør vurderes er hvilke medier som er aktuelle å bruke, hvilke type saker man bør være varsom med å kommentere og hvordan utvalget gjennom media kan nå sine mål over for de ulike gruppene.

Ønsker utvalget å velge en aktiv strategi der kontrollutvalget går ut i media og kommenterer saker? Eller ønsker utvalget å velge en mer tilbakeholden strategi hvor utvalget kun responder når de blir utfordret? Hvilken rolle kontrollutvalget tar i media, avhenger av hvordan utvalget ønsker å jobbe. Det viktige er å skape tillit til at kommunen er underlagt en betryggende, folkevalgt kontroll.

Hvilken strategi som velges vil også være avhengig av den politiske kulturen i den enkelte kommune. Målet kan nås på ulike måter, men utvalget må være bevisst på hva som kan bli konsekvensene av de ulike valgene.

Anbefaling 8

Kontrollutvalget bør drøfte hvordan utvalget vil synliggjøre sin rolle og mandat, og hvorfor utvalget ønsker å motta henvendelser.

VEDLEGG 1 Eksempel på retningslinjer for håndtering av henvendelser til kontrollutvalget

1. Henvendelser til kontrollutvalgsmedlemmer

Henvendelser til kontrollutvalgsleder eller -medlemmer må til sekretariatet for journalføring og saksbehandling.

2. Muntlige henvendelser

Muntlige henvendelser må skriftliggjøres for å kunne journalføres og saksbehandles av sekretariatet.

3. Sekretariatets saksbehandling før kontrollutvalgets møte

Sekretariatet journalfører og arkiverer henvendelsen i tråd med rutiner for journalføring og arkivering.

Sekretariatet gjør en vurdering av innholdet i henvendelsen i forhold til kontrollutvalgets mandat, «trafikklysmodellen» og vanlige krav til saksforberedelse.

Hvis henvendelsen åpenbart er utenfor kontrollutvalgets mandat, svarer sekretariatet avsender i tråd med pkt. 4 og legger henvendelsen og svaret fram for kontrollutvalget til orientering.

Alle andre henvendelser drøfter sekretariatet først med kontrollutvalgets leder. Om nødvendig kan sekretariatet gjøre enkle avklaringer, for eksempel om henvendelsen er til behandling hos annen instans. Kontrollutvalgets leder beslutter om henvendelsen skal settes opp som sak på sakslisten.

For henvendelser som skal på sakslisten, gjør sekretariatet en vurdering av innholdet i henvendelsen og kommer med et forslag til kontrollutvalget om hvordan den kan håndteres, i tråd med vanlig saksforberedelse.

4. Tilbakemelding til avsender

Alle som henvender seg til kontrollutvalget må få tilbakemelding fra sekretariatet om at den er mottatt og blir vurdert. Om nødvendig gis det veiledning om hva som er rett instans for henvendelsen.

5. Partsrettigheter

Avsender har ingen partsrettigheter i en eventuell sak som behandles i kontrollutvalget. Avsender har heller ingen klagerett på kontrollutvalgets eventuelle vedtak om å ikke gå videre med saken.

6. Kontrollutvalgets vurderinger og prioriteringer

På grunnlag av saksutredningen fra sekretariatet vurderer kontrollutvalget i møte, om og eventuelt hvordan henvendelsen skal følges opp.

Kontrollutvalget kan bruke «trafikklysmodellen» som hjelp i sin vurdering av om henvendelsen egner seg til oppfølging av kontrollutvalget.

Kontrollutvalget må i tillegg vurdere om utvalget har ressurser til å følge opp den aktuelle problemstillingen.

7. Kontrollutvalgets handlingsalternativer

Kontrollutvalgets handlingsalternativer kan være:

- a. Kontrollutvalget vurderer at dette ikke er en sak som kontrollutvalget vil følge opp og tar henvendelsen til orientering. Saken avsluttes.
- b. Kontrollutvalget vedtar å følge opp henvendelsen ved å be om mer informasjon. Utvalget kan for eksempel be kommunedirektøren om å gi informasjon i neste møte. Utvalget kan også be sekretariatet om å hente inn mer informasjon.
- c. Kontrollutvalget vedtar å følge opp henvendelsen med en kontrollhandling.

8. Hvis henvendelsen skal følges opp med en kontrollhandling

Dersom kontrollutvalget mener at henvendelsen dreier seg om et saksfelt som utvalget bør se nærmere på, må kontrollutvalget vurdere følgende:

- Tilsier en risiko- og vesentlighetsvurdering at utvalget skal bruke ressurser på saken, nå eller senere?
- Hvilken kontrollaktivitet er det mest hensiktsmessig å iverksette dersom det skal gjennomføres en kontroll?
- Skal den aktuelle henvendelsen brukes direkte i selve kontrollen eller skal den brukes indirekte til å indikere risikoen på et område?

Dersom forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll er aktuell kontrollaktivitet, kan saksfeltet settes på planen for forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll når det skal lages ny plan eller planen skal rulleres. Eventuelt kan saksfeltet inkluderes i formål og/eller problemstillinger i en forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll som skal bestilles.

Dersom utvalget vedtar å bestille en forvaltningsrevisjon eller annen undersøkelse, følges vanlige prosedyrer for dette, jf. pkt. 9.

9. Videre behandling

Det videre forløpet i saksbehandlingen følger de vanlige prosedyrene i tråd med bestiller/utfører-modellen, tilsvarende som for en forvaltningsrevisjon eller den kontrollformen som er valgt av kontrollutvalget.

VEDLEGG 2 Tiltak for god dialog og samhandling med kommunestyret

- ✓ Kontrollutvalgets medlemmer bør inviteres til kommunestyrets folkevalgtopplæring slik at de får samme innsikt i rollen som folkevalgt. Her bør også kommunestyrets og kontrollutvalgets kontrolloppgave være tema.
- ✓ Kontrollutvalget/sekretariatet bør tidlig i valgperioden holde en presentasjon for kommunestyret om arbeidet til kontrollutvalget.
- ✓ Kontrollutvalget bør årlig ha et dialogmøte med ordfører hvor de snakker om hvilke forventninger kommunestyret og kontrollutvalget har til hverandre, og om det er saker eller områder som kontrollutvalget bør følge med på. Dette bør følges opp.
- ✓ Kontrollutvalget bør ta initiativ overfor kommunestyret til å drøfte rutiner for hvor ofte kontrollutvalget skal rapportere om sitt arbeid, utover det som er lovpålagt.
- ✓ Kontrollutvalget kan avtale med ordfører at protokollen fra kontrollutvalgets møter blir lagt fram som referatsak i kommunestyret. Kontrollutvalgets leder kan be om taletid for å gi utfyllende informasjon, også om kontrollutvalgets leder ikke er medlem av kommunestyret.
- ✓ Kontrollutvalgets leder bør ta ordet når kommunestyret skal behandle rapporter fra kontrollutvalget og orientere om funn og anbefalinger som utvalgets forslag til vedtak bygger på, også om kontrollutvalgets leder ikke er medlem av kommunestyret.
- ✓ Alle medlemmer, evt. ordfører og gruppeledere i kommunestyret, kan med fordel involveres i ROV-prosessen¹² og få mulighet til å komme med innspill på viktige temaer som kan legges inn i planene før behandling i kommunestyret.
- ✓ Kontrollutvalget bør midtveis i perioden rullere vedtatt plan, og også her kan f.eks. gruppeledere og andre folkevalgte, inviteres til å komme med innspill til nye temaer for revisjonen.
- ✓ Plan for utvalgets arbeid bør oversendes kommunestyret til orientering.
- ✓ Årsrapporten fra kontrollutvalget bør utformes på en måte som vekker interesse for utvalgets arbeid.
- ✓ I kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsberetning kan utvalget legge inn temaer og problemstillinger som kan være av interesse for kommunestyrets medlemmer, f.eks. kommunal økonomisk bærekraft (KØB

¹² Risiko- og vesentlighetsvurdering

VEDLEGG 3 Hva er et saksdokument?

Offentleglova [§ 4](#) har definert hva som er å regne som saksdokument.

Et **dokument** er informasjon som kan presenteres som en samlet, avgrenset helhet. Det kan være en e-post, en video, en SMS, et tradisjonelt brev på papir, eller en PDF-fil. Det er ikke teknologien eller formatet som bestemmer om noe er et dokument.

For å vite om noe er et **saksdokument** må en først vurdere om innholdet gjelder virksomhetens ansvarsområde. Og om det har kommet inn til, lagt fram for eller opprettet av virksomheten. Det meste sekretariatet oppretter på vegne av kontrollutvalget er å regne som saksdokumenter når det er sendt ut.

Offentleglova [§ 4](#) nevner også hva som ikke er å regne som saksdokument.

Er dokumentet sendt inn eller ut av virksomheten?

Hvis du har fått en henvendelse, eller selv henvendt deg til noen utenfor din egen virksomhet, regnes denne kommunikasjonen som «sending» inn eller ut. Det er ikke kanalen eller metoden som avgjør dette, men om dokumentet har blitt formidlet til eller fra en representant for virksomheten.

Blir dokumentet saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon?

Terskelen for hva som regnes som saksbehandling er lav. Saksbehandling er når du sammenstiller, vurderer eller bruker informasjon, for så å forberede eller ta en avgjørelse på vegne av virksomheten.

Kilde: [Arkivverket](#)

Kommunen kan gripe inn ved fare for forurensing

Kommunal Rapport 19.09.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Bilvrak på en privat tomt skaper bekymring og irritasjon for nabolaget. Kan kommunen gripe inn?

SPØRSMÅL: Naboer klager til kommunen over at en innbygger har bilvrak og annet søppel stående på tomten sin. I hvilken grad kan kommunen kreve opprydding på tomte og sette standard for hvordan folk skal ha det, før det går ut over den private råderetten folk har over egen eiendom?

SVAR: Her er vi inne på deler av jussen som jeg er meget langt fra lommekjent i, og der jeg er forberedt på å bli korrigert av mer kyndige lesere. Men her er det jeg mener å vite om dette:

Utgangspunktet er at inngrep i hvordan noen utnytter sin eiendom, må ha hjemmel i lov. De lovene vi har om kompetanse for offentlig myndighet til å gripe inn i dette, har alle saklig begrenset rekkevidde.

I bunnen ligger den prinsipielle bestemmelsen i [granneloven § 2](#); «Ingen må ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneeigedom».

Dette er en ganske skjønnsmessig bestemmelse om rett og plikt mellom naboer, og brudd på den må håndheves gjennom domstolssystemet. Kommunen har ingen rolle i slike nabotvister, men dette er et allment prinsipp som kommunen også må legge vekt på i andre sammenhenger.

Kommunen kan således legger vekt på hensynet til naboene når gi tillatelser til eller regler om bruk av fast eiendom i medhold av plan- og bygningsloven, men dette er da bestemmelser og vedtak som vil gå på karakteren av den fremtidige bruken av eiendommen. Disse reglene vil være generelle «planvedtak» eller konkrete vilkår for ny av fast eiendom. Planvedtakene skal «angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene» ([plan- og bygningsloven § 11-5](#)), og er «bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak». Tiltak etter loven er «oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom» ([Pbl. § 1-6.](#)) Det fører oss neppe så langt i den aktuelle sammenhengen.

Kommunen er imidlertid også gitt fullmakt til å forfølge og gi pålegg om «overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven» ([Pbl. § 32-1](#)). Tilsvarende regel er gitt i [naturmangfoldloven § 69](#) for forhold som er i strid med denne loven eller vedtak truffet med hjemmel i denne, og i [forurensningsloven](#) er det regler som gir kommunen et selvstendig ansvar for å hindre eller stanse forurensing i strid med denne loven.

Det er ikke mulig for meg å ta stilling til om de forholdene som her beskrives, gir hjemmel for inngrep etter noen av disse lovene, men det er nærliggende å tro at lagring av bilvrak og søppel, uten tillatelse fra kommunen, vil kunne gi grunn til påbud eller forbud for unngå fare for forurensning. Men før det gjøres, bør kommunen ta en samtale med grunneierne med sikte på komme fram til en minnelig avtale om hvordan man kan løse problemet.

Hvis en kommune ikke følger opp overfor tiltak i strid med lov eller bestemmelse gitt i medhold av lov, kan det bli spørsmål om den som blir berørt av en ulovlig virksomhet, kan saksøke kommunen med krav om at den griper inn. I en kjennelse nylig (HR-2022-956-A) la Høyesterett til grunn at en kommune kan saksøkes for ikke å gripe inn i en tvist om allmennhetens rett til ferdsel etter friluftsløven. Grunneierne mente det her var nødvendig å forby eller sette grenser for en omfattende bruk av privat utmark til hundekjøring, under påberopelse av allemannsretten etter friluftsløven. Grunneierne mente det skulle vært forbudt pga. skade og ulempe for grunneierne.

Viktig at ordføreren passer på at alle følger spillereglene

Kommunal Rapport 05.09.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kommunedirektøren ble sittende på plassen sin selv om han var inhabil. Er det lov?

SPØRSMÅL: Kommunedirektøren ble erklært inhabil i en sak kommunestyret behandlet. Han ble likevel sittende på plassen sin og vekslet noen ord med ordføreren da kommunestyret behandlet saken. Burde kommunedirektøren ha satt seg på en publikumsplass, eller er det greit at han ble sittende på plassen sin under møtet?

SVAR: Når en sak behandles i kommunestyret, er det som alminnelig utgangspunkt bare medlemmene av dette som har adgang til å delta i forhandlingene, men kommunedirektøren har møte og talerett, se [kommuneloven § 13–1](#) femte avsnitt. I [forvaltningsloven § 6](#) fastslås imidlertid at den som er inhabil, «er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse».

Det betyr at den inhabile ikke på noen måte kan delta i forvaltningsorganets saksbehandling, verken formelt eller uformelt. Han skal tre helt til side og forlate sin plass i møterommet, og kan bare være til stede der hvis det er et åpent møte, og da utelukkende som tilhører blant publikum.

Den som har fratrådt som inhabil, kan like lite som andre tilhørere kommunisere med ordføreren eller medlemmer av kommunestyret, verken ved å holde innlegg, og absolutt ikke ved å samtale under hånden med noen av dem.

Slik direkte kommunikasjon med enkeltpersoner vil kunne være ulovlig uavhengig av om det foreligger inhabilitet – det er jo å spille inn opplysninger eller synspunkter som ikke er lagt fram og kan inngå i kommunestyremedlemmenes felles vurdering av saken.

Men når dette skjer ved behandlingen av en sak der kommunedirektøren er inhabil, er det særlig uheldig, i og med at man da ikke kan vite om det som sies hadde noe med saken å gjøre, eller var noe helt privat. Det kan lett føre spekulasjoner om hva som har foregått her.

Dette viser hvor viktig det er at ordføreren passer på at alle følger spillereglene etter loven i en slik situasjon, og sørger for at den som er inhabil, klart og tydelig forlater sin plass i rommet, og setter seg på en tilhørerplass atskilt fra medlemmer og møtende fra administrasjonen, og forholder seg helt passiv, så lenge denne saken er under behandling der.

Vil bidra til større åpenhet

KS 21.09.2022

På Etikk-konferansen 21. september lanserer KS en ny utredning som viser hvordan kommuner kan etablere et åpenhetsregister innenfor dagens lovverk.

– Vi er glade for at vi nå har fått en utredning som viser hvordan kommuner som ønsker det kan etablere et åpenhetsregister. Dette er noe enkelte kommuner har etterspurt, sier styreleder i KS, Gunn Marit Helgesen.

Et åpenhetsregister skal vise kontakt mellom beslutningstakere i kommunen og de som ønsker å påvirke beslutningstakere. Formålet er økt åpenhet om kommunale beslutningsprosesser. Hensynet til personvern setter en viktig rettslig ramme. Utredning viser hva som er mulig innenfor rammene.

Les rapporten [her](#)

Forslag om lovendring

Det er advokatfirmaet Lund & co. som har gjennomført utredningen på oppdrag fra KS. Deres rapport blir lansert under Etikk-konferansen 21. september.

- Det er opp til kommunene selv å vurdere hvordan de vil innrette sitt arbeid for åpenhet og transparens. I noen kommuner har etablering av åpenhetsregister vært aktuelt, men det har vært stor usikkerhet om hvordan dette kan gjøres i praksis. Utredningen KS har fått viser hvordan det kan innrettes innenfor dagens juridiske rammer, sier Helgesen.

Hensynet til personvern

Et par av de større kommunene har ønsket å etablere et register som viser hvem som er i kontakt med folkevalgte og ansatte i beslutningsprosesser. Oslo kommune og Trondheim kommune har vært blant pådriverne, men det har vært usikkerhet om hvordan dette kan gjøres i praksis.

- Hensynet til personvern er viktig og personvernforordningen GDPR gir de viktigste rettslige rammene for et åpenhetsregister. Registrering av personopplysninger må ha et behandlingsgrunnlag, og i dette tilfelle vil det være samtykke, forklarer advokat Silje Aga Rogan.

Lund & co foreslår en konkret modell for å innføre et åpenhetsregister innenfor dagens lovgivning. I tillegg viser de en mulig endring i Kommuneloven, som vil gi kommunene noe enklere adgang til å etablere et register.

Eventuelt

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Grong kommune

Møtedato

15.12.2022

Saknr

24/22

Saksbehandler Jorunn Sund

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 22/225 - 3

Forslag til vedtak

Saker legges frem uten forslag til vedtak.

Saksopplysninger

Godkjenning av protokoll fra dagens møte

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Grong kommune

Møtedato

15.12.2022

Saknr

25/22

Saksbehandler Jorunn Sund

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 22/225 - 2

Forslag til vedtak

Møteprotokollen fra dagens møte i kontrollutvalget, 15.12.2022, godkjennes.