



K-Sekretariatet

Medlemmene i kontrollutvalget i Storfjord kommune
Ordføreren
KomRev NORD v/oppdragsansvarlig revisor
KomRev NORD v/oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Deres ref.: Saksbeh.: Audun Haugan
Vår ref.: 6/19/425.5.1/MSK E-postadr.: audun@k-sek.no

Telefon: Dato:
91 69 18 42 3.4.2018

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET I STORFJORD KOMMUNE

Det innkalles til møte i kontrollutvalget.

Møtested: Lyngskroa Hotell
Møtedato: Fredag 12. april 2019
Tid: Kl 10.00

./ Vedlagt følger saksliste og saksdokumenter og jeg gjør oppmerksom på at to av sakene er unntatt offentlighet, se sakslisten.

Jeg ber om at dere også merker dere møtestedet som er Lyngskroa Hotell.

Revisor har innlevert en korrigert forvaltningsrevisjonsrapport i «Saksbehandling i byggesaker». Den korrigerte rapporten følger som vedlegg til sak 8/19 og trer i stedet for tidligere tilsendte rapport.

Dersom du ikke har anledning å møte må beskjed snarlig gis til sekretariatet (se kontaktinformasjon over) slik at varamedlemmer kan innkalles.

Enkelte saker kan bli ført for lukkede dører, jf. kommunelovens § 31.

Med vennlig hilsen

Audun Haugan
seniorrådgiver



K-Sekretariatet

Rådmannen i Storfjord kommune

Deres ref.: Saksbeh.: Audun Haugan
Vår ref.: 7/19/425.5.1/MSK E-postadr.: audun@k-sek.no

Telefon: Dato:
91 69 18 42 3.4.2018

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET I STORFJORD KOMMUNE

Rådmannen innkalles til møte i kontrollutvalget.

Møtested: Lyngskroa Hotell
Møtedato: Fredag 12. april 2019
Tid: Kl 10.00

- ./ Vedlagt følger saksliste og saksdokumenter og jeg gjør oppmerksom på at to av sakene er unntatt offentlighet, se sakslisten.

Jeg ber om at rådmannen også merker seg møtestedet som er Lyngskroa Hotell.

Rådmannen innkalles til sakene:

- 8/19 Forvaltningsrevisjonsprosjektet *Saksbehandling i byggesaker* - rapport
- 9/19 Varslingssak om anskaffelser – oppfølging
- 10/19 Registrering og tilbud til personer med psykisk utviklingshemming - oppfølging

Hva som nærmere ønskes drøftet/redegjort for fremgår av saksfremleggene.

Kontrollutvalget tar sikte på å behandle de aktuelle sakene først i møtet, slik at unødig venting unngås. Jeg ber derfor rådmannen om å møte til møtestart kl 10.00.

Med vennlig hilsen

Audun Haugan
seniorrådgiver



SAKLISTE

Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune
Møtedato: Fredag 12. april 2019
Tid: Kl. 10.00
Møtested: Lyngskroa hotell, Oteren

Saknr	Tittel	Unnt. off
1/19	Godkjenning av protokollen fra møtet 2.11.2018	
2/19	Vurdering av uavhengighet – oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor – Storfjord kommune	
3/19	Kontrollutvalgets årsrapport for 2018	
4/19	Kontrollutvalgets møteplan for resterende møter i 2019	
5/19	Kontrollutvalgets årsplan for 2019	
6/19	Selskapskontroll – kontrollutvalgets deltakelse på generalforsamlinger og representantskapsmøter	
7/19	Forvaltningsrevisjonsprosjektet <i>Innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms</i> – rapport	
8/19	Forvaltningsrevisjonsprosjektet <i>Saksbehandling i byggesaker</i> - rapport	
9/19	Varslingssak om anskaffelser – oppfølging	Offl § 5 og fvl § 13.
10/19	Registrering og tilbud til personer med psykisk utviklingshemming - oppfølging	Fvl § 13
11/19	Gjennomgang av formannskapssaker	
12/19	Referatsaker	
13/19	Drøftingssaker (eventuelt)	



K-Sekretariatet

Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune	Saksnummer: 1/2019	Møtedato: 12.4.2019	Saksbehandler: Audun Haugan
---	------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

GODKJENNING AV PROTOKOLLEN FRA MØTET 2.11.2018

Innstilling til v e d t a k:

Protokollen fra møtet 2.11.2018 godkjennes.

Saken gjelder:

Vedlegg til saken:

A: Trykte vedlegg:

Protokoll fra møtet 2.11.2018

B: Utrykte vedlegg:

Saksutredning:

Protokollen fra møtet 2.11.2018 godkjennes.

Tromsø, den 1. april 2019

Audun Haugan
seniorrådgiver



STORFJORD KOMMUNE

MØTEPROTOKOLL

Kontrollutvalget

Møtested: Møterom 3, rådhuset
Møtedato: Fredag 2.11.2018
Varighet: 10.00 – 13.15

Møteleder: Arvid Lilleng
Sekretær: Audun Haugan

Faste medlemmer

Arvid Lilleng
Halvor Karlsen
Anne Wiik
Berit Nergård Nyre
Kjell Molberg

Varamedlemmer

Nils Petter Beck
Ann-Mari Hansidatter
Idar Johansen
Ester Larsen
Morten Pettersen

Fra utvalget møte:

Arvid Lilleng	Fast medlem
Anne Wiik	Fast medlem
Berit Nergård Nyre	Fast medlem
Kjell Molberg	Fast medlem
Ann-Mari Hansidatter	Varamedlem

Forfall:

Halvor Karlsen	Fast medlem
----------------	-------------

Fra administrasjonen møte:

Fra politisk ledelse møte:

Fra KomRev NORD IKS møte:

Revisor Emily Bertelsen
Revisor Andrea Engen
Forvaltningsrevisor Tone Jæger Karlstad

Fra K-Sekretariatet IKS møte:

Seniorrådgiver Audun Haugan

Merknader til innkalling og sakliste:

Det framkom ingen merknader til innkalling og sakliste.

Behandlede saker:

Saknr	Tittel	Unnt. off
20/18	Godkjenning av protokollen fra møtet 15.6.2018	
21/18	Forvaltningsrevisjonsrapport «Saksbehandling i byggesaker»	
22/18	Selskapskontroll i Avfallsservice AS – overordnet prosjektskisse	
23/18	Vurdering av uavhengighet – regnskapsansvarlig revisor	
24/18	Budsjettramme 2019 – kontroll og tilsyn	
25/18	Varslingssak om anskaffelser til kommunen	Offl §§5 (1) og 24 (1) og (2)
26/18	Ubrukte lånemidler i regnskapet	
27/18	Gjennomgang av formannskapssaker	
28/18	Referatsaker	
29/18	Drøftingssaker (eventuelt)	
30/18	Rapportering fra revisor - revisjonsstrategi 2018	

Sak 20/18**GODKJENNING AV PROTOKOLLEN FRA MØTET 15.6.2018****Innstilling til vedtak:**

Protokollen fra møtet 15. juni 2018 godkjennes.

Behandling:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Protokollen fra møtet 15. juni 2018 godkjennes.

Sak 21/18**FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT «SAKSBEHANDLING I BYGGESAKER»****Innstilling til vedtak:**

Kontrollutvalget rå kommunestyret å fatte slikt *vedtak*:

1. Kommunestyret viser til oppsummering og konklusjon samt anbefalinger i rapporten *Saksbehandling i byggesaker* fra KomRev Nord IKS datert 18.9.2018.
2. Kommunestyret ber rådmannen om å iverksette tiltak for å følge opp anbefalingen om å gjøre tiltak for å sikre at saksbehandlingsregler etterleves i behandlingen av byggesaker og at byggesaksgebyr behandles i tråd med regelverket.
3. Kommunestyret ber også rådmannen om å redegjøre for hvilke tiltak som iverksettes for at kommunen skal etterleve kravene om å føre tilsyn i byggesaker, samt unngå at byggesaksbehandling og prosjektlederansvar utøves av samme person.
4. Kommunestyret ber rådmannen gi punktvis tilbakemelding til kontrollutvalget om hvilke tiltak kommunen vil iverksette (ev. har iverksatt) og hvilke vurderinger som er gjort, for å imøtekomme anbefalingene i rapporten. Frist for tilbakemelding fastsettes til 1.1.2019.

Behandling:

I tråd med saksfremlegget ble punktene i rapporten som omhandlet regler om begrunnelse og regler om opplysninger om klageadgang drøftet. Det ble i tillegg tatt opp om reglene for foreløpige svar gjaldt i meldingssaker hvor tillatelse ble ansett gitt etter tre uker. Det ble også tatt opp på hvilken måte saksbehandlingsfristene var beregnet.

Det fremkom følgende felles forslag til vedtak:

1. Saken utsettes.
2. Kontrollutvalget viser til saksfremlegget til sak 21/18 og til drøftelsene i møtet. Kontrollutvalget ber revisjonen om å klargjøre rapporten vedrørende opplysninger om klageadgang, regler om begrunnelse, regler om foreløpige svar i meldingssaker og hvordan saksbehandlingsfrister er beregnet.

Det felles forslaget ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Saken utsettes.
2. Kontrollutvalget viser til saksfremlegget til sak 21/18 og til drøftelsene i møtet. Kontrollutvalget ber revisjonen om å klargjøre rapporten med tanke på kriterier og vurderinger vedrørende opplysninger om klageadgang, begrunnelse av vedtak, regler om foreløpige svar i meldingssaker og hvordan saksbehandlingsfrister er beregnet.

Utskrift av saksprotokoll sendt elektronisk 8.11.2018 til:

- *KomRev Nord IKS v/oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

Sak 22/18

SELSKAPSKONTROLL I AVFALLSSERVICE AS – OVERORDNET PROSJEKTSKISSE

Innstilling til vedtak:

Kontrollutvalget godkjenner overordnet prosjektskisse av 23.8.2018 for selskapskontroll i form av forvaltningsrevisjon i Avfallsservice AS.

Behandling:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget godkjenner overordnet prosjektskisse av 23.8.2018 for selskapskontroll i form av forvaltningsrevisjon i Avfallsservice AS.

Utskrift av saksprotokoll sendt elektronisk 8.11.2018 til:

- *KomRev Nord IKS v/oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

Sak 23/18

**VURDERING AV UAVHENGIGHET – OPPDRAGSANSVARLIG
REGNSKAPSREVISOR**

Innstilling til vedtak:

Kontrollutvalget tar oppdragsansvarlig regnskapsrevisor Doris Gressmyrs vurdering av egen uavhengighet til etterretning.

Behandling:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget tar oppdragsansvarlig regnskapsrevisor Doris Gressmyrs vurdering av egen uavhengighet til etterretning.

Utskrift av saksprotokoll sendt elektronisk 8.11.2018 til:

- *KomRev Nord IKS v/oppdragsansvarlig revisor*

Sak 24/18

BUDSJETTRAMME KONTROLL OG TILSYN

Innstilling til vedtak:

1. Budsjettramme for kontroll og tilsyn for 2019 vedtas med netto driftsutgifter på til sammen kr 644 300,- før lønns- og prisjusteringer for kontrollutvalgets egen virksomhet og eventuelle andre politiske vedtak.
2. Kontrollutvalgets forslag til budsjettramme for kontroll og tilsyn bes innarbeidet i og skal følge formannskapetets samlede budsjettinnstilling til kommunestyret.
3. Kontrollutvalget viser til kontrollutvalgsforskriftens § 18 samt kommentarer i Kontrollutvalgsboken fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2011, for behandling av kontrollutvalgets budsjettforslag. Utvalget forutsetter at behandlingen skjer som beskrevet her.

Behandling:

Leder fremsatte forslag om at posten «Beverning/representasjon» ble øket til kroner 5.000,-, slik at total ramme ble økt med kroner 3.000,- til kroner 647.300,-.

Innstillingen med leders endringsforslag enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Budsjettramme for kontroll og tilsyn for 2019 vedtas med netto driftsutgifter på til sammen kr 647 300,- før lønns- og prisjusteringer for kontrollutvalgets egen virksomhet og eventuelle andre politiske vedtak.
2. Kontrollutvalgets forslag til budsjettramme for kontroll og tilsyn bes innarbeidet i og skal følge formannskapets samlede budsjettinnstilling til kommunestyret.
3. Kontrollutvalget viser til kontrollutvalgsforskriftens § 18 samt kommentarer i Kontrollutvalgsboken fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2011, for behandling av kontrollutvalgets budsjettforslag. Utvalget forutsetter at behandlingen skjer som beskrevet her.

Utskrift av saksprotokoll sendt elektronisk 6.11.2018 til:

- Storffjord kommune v/rådmannen

Sak 25/18

VARSLINGSSAK OM ANSKAFFELSER TIL KOMMUNEN

Vedtak om lukket møte

Med henvisning til kommunelovens § 31 nr. 4 og 5 fattet kontrollutvalget slikt vedtak:

Saken behandles for lukkede dører.

Vedtaket var enstemmig.

Innstilling til vedtak:

1. Kontrollutvalget ber rådmannen om en skriftlig redegjørelse vedrørende de forhold som er tatt opp i revisjonens notat av 4.10.2018, herunder hvilke prosedyrer som er fulgt ved de anskaffelser som er omhandlet og om det er noen forbindelse – utover det forretningsmessige - mellom angjeldende firma og kommunen.
2. Frist for tilbakemelding settes til 1. desember 2018.

Behandling:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Kontrollutvalget ber rådmannen om en skriftlig redegjørelse vedrørende de forhold som er tatt opp i revisjonens notat av 4.10.2018, herunder hvilke prosedyrer som er fulgt ved de anskaffelser som er omhandlet- og om det er noen forbindelse – utover det forretningsmessige - mellom angjeldende firma og kommunen.
2. Frist for tilbakemelding settes til 1. desember 2018.

Utskrift av saksprotokoll sendt elektronisk 8.11.2018 til:

- Storfjord kommune v/rådmannen

Sak 26/18**UBRUKTE LÅNEMIDLER I REGNSKAPET****Innstilling til vedtak:**

Saken fremmes med åpen innstilling.

Behandling:

Med bakgrunn i redegjørelse fra revisjonen fremsatte leder forslag om å trekke saken.

Forslaget ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Saken trekkes.

Sak 27/18**GJENNOMGANG AV FORMANNSKAPSSAKER****Innstilling til vedtak:****Behandling:**

Det fremkom følgende felles forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Forslaget ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Sak 28/18

REFERATSAKER

Innstilling til vedtak:

Sakene tas til orientering.

Behandling:

Referert:

A. REVISJONSHONORAR 2018

a. Brev av 17.9.2018 fra KomRev Nord IKS

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Sakene tas til orientering.

Sak 29/18

DRØFTINGSSAKER (EVENTUELT)

Innstilling til vedtak:

Behandling:

Opplysninger om ulovlig bygging:

Kontrollutvalget tok opp rapporten «Saksbehandling i byggesaker» og opplysningene i denne om at det i tre områder var ført opp campingvogner og spikertelt i områder hvor det var ulovlig.

Det fremkom følgende felles forslag til vedtak:

Kontrollutvalget ber sekretariatet følge opp opplysninger i rapporten «Saksbehandling i byggesaker» om at det i tre områder er ført opp campingvogner og spikertelt ulovlig.

Forslaget enstemmig vedtatt.

Oppfølging av Tolga-saken:

Kontrollutvalget tok opp spørsmål i tilknytning til «Tolga-saken», registrering av psykisk utviklingshemmede i kommunen og reglene for tilskudd, herunder rundskriv IS-3/2018. Det fremkom følgende felles forslag til vedtak:

1. *Kontrollutvalget ber rådmannen om å redegjøre for rutinene for diagnostisering av personer med psykisk utviklingshemming i kommunen og om diagnostiseringen har skjedd på en måte som tilfredsstiller kravene i rundskriv IS-3/2018.*
2. *Kontrollutvalget ber rådmannen redegjøre for hvilke tilbud som ytes personer under denne ordningen.*
3. *Svarfrist settes til 1. desember.*

Forslaget enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Opplysninger om ulovlig bygging:

Kontrollutvalget ber sekretariatet følge opp opplysninger i rapporten «Saksbehandling i byggesaker» om at det i tre områder er ført opp campingvogner og spikertelt ulovlig.

Oppfølging av Tolga-saken:

1. Kontrollutvalget ber rådmannen om å redegjøre for rutinene for diagnostisering av personer med psykisk utviklingshemming i kommunen og om diagnostiseringen har skjedd på en måte som tilfredsstiller kravene i rundskriv IS-3/2018.
2. Kontrollutvalget ber rådmannen redegjøre for hvilke tilbud som ytes personer under denne ordningen.
3. Svarfrist settes til 1. desember.

Utskrift av saksprotokoll (oppfølging av Tolga-saken) sendt elektronisk 8.11.2018 til:
 - *Storffjord kommune v/rådmannen*

Sak 30/18

RAPPORTERING FRA REVISOR - REVISJONSSTRATEGI 2018

Innstilling til vedtak:

Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering.

Behandling:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering.



Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune	Saksnummer: 2/2019	Møtedato: 12.4.2019	Saksbehandler: Audun Haugan
---	------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

VURDERING AV UAVHENGIGHET – OPPDRAGSANSVARLIG FORVALTNINGSREVISOR – STORFJORD KOMMUNE

Innstilling til v e d t a k:

Kontrollutvalget tar oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Knut Teppan Viks vurdering av egen uavhengighet til etterretning.

Saken gjelder:

Behandling av uavhengighetserklæring fra oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor i KomRev NORD.

Vedlegg til saken:

A: Trykte vedlegg: Uavhengighetserklæring fra oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, datert 11.1.2019

B: Utrykte vedlegg:

Saksutredning:

Krav til revisors uavhengighet og objektivitet ved gjennomføring av oppgavene fremgår av kommunelovens § 79. Det må ikke foreligge særegne forhold, eller forekomme at revisor har en slik tilknytning til oppdraget, dets ansatte eller tillitsmenn, som gjør at revisors uavhengighet og objektivitet svekkes. I forskrift om revisjon § 15, 1. ledd er det bestemmelse om dokumentasjon av revisors uavhengighet i forhold til revisjonsoppdraget:

Den som foretar revisjon skal løpende vurdere sin uavhengighet. Oppdragsansvarlig revisor skal hvert år, og ellers ved behov, avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget.

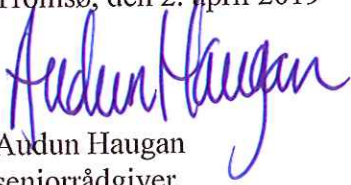
Disse vurderingene skal skje løpende, men minimum en gang hvert år og ellers ved behov. Uavhengighet og objektivitet er grunnleggende for at revisor skal kunne utøve sin funksjon. Revisor må derfor selv identifisere forhold som kan medføre en risiko i forhold til uavhengighet og objektivitet. Dersom det oppstår tilfeller der det stilles spørsmål knyttet til uavhengigheten, skal den oppdragsansvarlige revisoren gi melding om dette til kontrollutvalget. I slike tilfeller vil det være rimelig at revisor avgir en ny egenvurdering.

Selv om kravet bare gjelder den oppdragsansvarlige revisoren, antas det at samtlige revisorer på oppdraget gir en tilsvarende vurdering til den oppdragsansvarlige revisoren i forhold til den enkelte sitt tildelte arbeidsområde. Forholdet forutsettes å bli dekket av revisors interne kontroll.

Vedlagt følger oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Knut Teppan Vik sine vurderinger av egen uavhengighet. Uavhengighetserklæringen viser hvilke vurderinger som skal gjøres, og hans vurderinger i forhold til de enkelte punktene. Kravet tilandel er dokumentert med politiattest tidligere.

Etter K-Sekretariatets syn er det ikke noe i vedlagte vurdering som tilsier at Knut Teppan Vik ikke skal være i stand til å utføre revisjonsarbeidet overfor Storfjord kommune på en objektiv og forsvarlig måte.

Tromsø, den 2. april 2019


Audun Haugan
seniorrådgiver

Kontrollutvalget i Storfjord kommune
v/K-Sekretariatet IKS
Postboks 6600
9296 TROMSØ

Deres ref:	Vår ref:	Saksbehandler:	Telefon:	Dato:
	/ktv	Knut Teppan Vik	77 60 05 25	11.1.2019
		ktv@komrevnord.no	98 81 91 14	

Vurdering av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighet i forhold til Storfjord kommune

Innledning

I henhold til forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (revisjonsforskriften) § 12 skal oppdragsansvarlig revisor ha ført en hederligandel. Oppfølging av dette kravet tilligger kontrollutvalget.

Ifølge revisjonsforskriften § 15 skal oppdragsansvarlig revisor hvert år, og ellers ved behov, avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget. Krav til uavhengighet og objektivitet gjelder også for revisors medarbeidere, men det er kun oppdragsansvarlige revisorer som plikter å legge fram en skriftlig vurdering for kontrollutvalget.

Lovkrav til revisors uavhengighet

Følgende framgår av kommuneloven § 79:

“Den som foretar revisjon for en kommune eller fylkeskommune kan ikke ivareta revisjons- og kontrolloppdrag for kommunen eller fylkeskommunen dersom revisor eller dennes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dens ansatte eller tillitsmenn, at dette kan svekke revisors uavhengighet og objektivitet. Det samme gjelder dersom det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisors uavhengighet og objektivitet ved gjennomføring av oppgavene. Ansettelse som revisor i kommunen eller fylkeskommunen, eller i en interkommunal samarbeidsordning, medfører ikke i seg selv at revisoren mangler nødvendig uavhengighet og objektivitet.

Som nærstående regnes

- ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold
- slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskapsliknende forhold og slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.”

Krav til kommunerevisors uavhengighet er nærmere spesifisert i revisjonsforskriften § 13, som slår fast at revisor ikke kan inneha andre stillinger hos kommunen eller fylkeskommunen eller i virksomhet som den kommunen eller fylkeskommunen deltar i ved siden av revisoroppdraget. Revisor kan heller ikke være medlem av styrende organer i virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen deltar i. Og videre framgår det av § 13 i revisjonsforskriften at revisor ikke kan delta i, eller ha funksjoner i annen virksomhet når dette kan føre til at vedkommendes interesser kommer i konflikt med interessene til oppdragsgiverne eller på annen måte er egnet til å svekke tilliten til den som foretar revisjon.

I tillegg til ovenstående gjelder følgende begrensninger for den som foretar revisjon for en kommune/fylkeskommune, jf. revisjonsforskriften § 14:

- revisor kan ikke utføre rådgivnings- eller andre tjenester der dette er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet
- revisor kan ikke yte tjenester som hører inn under den revisjonspliktiges (dvs kommunens) egne ledelses- og kontrolloppgaver
- revisor kan ikke opptre som fullmektig for den revisjonspliktige, unntatt ved bistand i skattesaker etter domstolloven.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors vurdering av uavhengighet

Pkt 1: Ansettelsesforhold	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn i KomRev NORD IKS.
Pkt 2: Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som Storfjord kommune deltar i.
Pkt 3: Funksjoner i annen virksomhet	Undertegnede deltar ikke i og innehar heller ikke funksjoner i annen virksomhet på måter som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Pkt 4: Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til Storfjord kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Pkt 5: Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres, gjør undertegnede en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 14, utfører vi ikke tjenesten. Revisor vurderer hvert enkelt tilfelle særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Undertegnede er bevisst på at også slike veiledninger skjer med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor Storfjord kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.

Pkt 6: Tjenester under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor Storfjord kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Pkt 7: Fullmektig	Undertegnede opptrer ikke som fullmektig for Storfjord kommune.
Pkt 8: Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Tromsø, 11. januar 2019



Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
KomRev NORD IKS



Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune	Saksnummer: 3/2019	Møtedato: 12.4.2019	Saksbehandler: Audun Haugan
---	------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

KONTROLLUTVALGETS ÅRSRAPPORT FOR 2018

Innstilling til v e d t a k:

Kontrollutvalget rå kommunestyret å fatte slikt v e d t a k:

Kontrollutvalget årsrapport for 2018 tas til orientering.

Saken gjelder:

Kontrollutvalgets årsrapport for 2018.

Vedlegg til saken:

- A: Trykte vedlegg: Kontrollutvalgets årsrapport for 2018 (sekretariatets forslag)
- B: Utrykte vedlegg:

Saksutredning:

Kontrollutvalget skal etter kommunelovens § 77 nr. 6 rapportere om resultatet av sitt arbeid til kommunestyret. Dette skjer ved at enkeltsaker sendes løpende gjennom året til kommunestyret og ved en oppsummering av aktiviteten i kontrollutvalget i det året som har gått (årsrapport).

Vedlagt følger sekretariatets forslag til kontrollutvalgets årsrapport for 2018. Utvalget drøfter og gjennomgår forslaget i møtet. Etter utvalgets behandling oversendes årsrapporten ordfører for framlegging i kommunestyret.

Tromsø, den 28. mars 2019

Audun Haugan
seniorrådgiver



Storffjord kommune

**Kontrollutvalgets årsrapport
for 2018**

1. INNLEDNING

Kommuneloven (lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992, nr. 107) gir bestemmelser vedrørende internt tilsyn, kontroll og revisjon i kommuner og fylkeskommuner. Gjeldende forskrift om kontrollutvalg, som trådte i kraft 1.7.2004, sammen med tilhørende endringer i kommuneloven, gir nærmere bestemmelser om valg og sammensetning av kontrollutvalget, utvalgets ansvar og oppgaver, og om saksbehandling og sekretariat.

2. KONTROLLUTVALGETS FORMÅL OG SAMMENSETNING

2.1 Formål

Etter kommuneloven har kommunestyret det øverste tilsyn med den kommunale forvaltning, jf. § 76.

For å ivareta dette tilsynsansvaret velger kommunestyret selv et kontrollutvalg som skal "forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltning på sine vegne", jf. § 77 nr. 1. Dette er gjentatt i *Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner* § 2.

2.2 Valg og sammensetning

Kontrollutvalget skal ikke tillegges andre oppgaver enn det som knytter seg til kontroll- og tilsynsfunksjonen. Det vil si at kontrollutvalget ikke skal delta i den aktive politiske beslutningsprosessen. For at utvalgsmedlemmene skal få en uavhengig status i forhold til forvaltningen (underordnede politiske organer og administrasjonen), er det gitt strenge valgbarhetsregler som innebærer at valgte representanter i utøvende politiske organer (organer med beslutningsmyndighet) eller ansatte i kommunen ikke kan bekle vervet som kontrollutvalgsmedlem. I praksis er det kun kommunestyrerepresentanter, som ikke blir tillagt andre politiske oppgaver, som kan inneha dette vervet, samt valgte personer utenom de folkevalgte.

Minst ett av medlemmene i kontrollutvalget skal være medlem også av kommunestyret. Dette forholdet er ivaretatt av kommunestyret.

Kontrollutvalget har hatt 5 medlemmer og 5 varamedlemmer og har bestått av:

Medlemmer:

Arvid Lilleng
(leder)
Halvor Karlsen
(nestleder)
Anne Wiik
Berit Nergård Nyre
Kjell Molberg

Ff
Tp
MDG
Sp
Frp

Varamedlemmer:

Nils Petter Beck H
Ann-Mari Hansidatter Tp
Idar Johansen Ff
Ester Larsen Sp
Morten Pettersen Frp

3. SAKSBEHANDLINGEN I KONTROLLUTVALGET

Utvalget har truffet sine vedtak i møter. Det er skrevet protokoll fra møtene. Utskrift av møteprotokollene er sendt utvalgets medlemmer, varamedlemmer, ordfører, rådmann og oppdragsansvarlige revisorer.

Tidspunkt for møtene er blitt fastsatt av utvalget selv, og møtene har blitt holdt for åpne dører.

Innkalling til møtene har vært sendt medlemmer/varamedlemmer, ordfører, rådmann og oppdragsansvarlige revisorer, og inneholdt en oversikt over de sakene som skulle behandles samt saksdokumentene.

K-Sekretariatet IKS har i 2018 sørget for saksutredning og øvrig sekretariatsbistand.

4. KONTROLLUTVALGETS ARBEID I 2018

4.1 Oppgaver

Kontrollutvalgets oppgaver fremgår av *Forskrifter om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner* – kapittel 3-7:

- **Tilsyn og kontroll:** Kontrollutvalget skal føre det løpende tilsyn og kontroll med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret, herunder påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning.
 - *Innhenting av opplysninger:* Kontrollutvalget kan hos kommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.
- **Regnskapsrevisjon:** Kontrollutvalget skal påse at kommunens årsregnskap og kommunale foretaks årsregnskap blir revidert på en betryggende måte.
 - *Uttalelse om årsregnskapet:* Når kontrollutvalget er blitt forelagt revisjonsberetningen fra revisor, skal utvalget avgi uttalelse om årsregnskapet før det vedtas av kommunestyret.
 - *Oppfølging av revisjonsmerknader:* Når revisor påpeker forhold i årsregnskapet, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 4 (nummererte revisjonsbrev), skal kontrollutvalget påse at dette blir fulgt opp. Det skal også rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

- **Forvaltningsrevisjon:** Kontrollutvalget skal påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon.
 - *Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon:* Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon.
 - *Rapporter om forvaltningsrevisjon:* Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og om funnene i disse.
 - *Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporter:* Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp. Kontrollutvalget skal gi rapport til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader til rapport om forvaltningsrevisjon er blitt fulgt opp. Det skal også rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.
- **Selskapskontroll:** Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper m.m. Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll.
 - *Selskapskontrollens innhold:* Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll). Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon.
 - *Rapportering om selskapskontrollen:* Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av selskapskontroll skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret om hvilke kontroller som er gjennomført samt om resultatene av disse.
- **Valg av revisjonsordning og valg av revisor:** Kommunestyret avgjør selv om kommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med annen revisor. Vedtaket treffes etter innstilling fra kontrollutvalget. Dersom kommunestyret vedtar å konkurranseutsette hele eller deler av revisjonen, foretar kommunestyret selv valg av revisor etter innstilling fra kontrollutvalget.
- **Budsjettbehandlingen:** Kontrollutvalget utarbeider forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen. Kontrollutvalgets forslag til budsjetttramme for kontroll- og revisjonsarbeidet skal følge rådmannens innstilling til kommunestyret.

4.2 Aktiviteter gjennom året

Kontrollutvalget har i 2018 avholdt tre møter. Møtene har vært lagt til rådhuset. Utvalget har til sammen behandlet 30 saker.

Utvalget er gjennom året blitt holdt underrettet om revisjonens virksomhet, og har ført tilsyn med at revisjonsarbeidet har foregått i samsvar med gjeldende forskrift og andre bestemmelser.

Representanter fra Storfjord kommunes administrative ledelse har møtt i kontrollutvalget og gitt orienteringer.

4.3 Forhold behandlet i 2018

Forhold som er behandlet kan oppsummeres som følger:

Regnskapsrevisjon:

- ✓ Avgitt uttalelse til årsregnskapet for 2017 –Storfjord kommune
- ✓ Rapporteringer fra revisor
KomRev NORD IKS orienterer årlig kontrollutvalget om strategien for regnskapsrevisjonen samt gir utvalget opplysninger om det løpende revisjonsarbeidet. Gjennom disse orienteringene har utvalget oppfylt sitt påseansvar og konklusjonen har vært at revisjonen utfører sitt oppdrag på en tilfredsstillende måte.

Forvaltningsrevisjon:

- ✓ *Forvaltningsrevisjonsprosjektet «Saksbehandling i byggesaker»*

Kontrollutvalget vedtok i møtet 1.12.2017 å bestille forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens byggesaksbehandling. Rapporten ble første gang oversendt kontrollutvalget den 18.09.2018 og ble behandlet av kontrollutvalget i møte 2.11.2018. Etter behandlingen mente sekretariat og kontrollutvalget at det var uklareheter i rapporten som revisor ble bedt om å klargjøre og vurdere på nytt. Ny revidert rapport behandles av kontrollutvalget på første møte i 2019 og vil bli oversendt kommunestyret.

- ✓ *Felles forvaltningsrevisjonsprosjekt vedrørende Innkjøpstjenesten i Nord-Troms*

Kontrollutvalget vedtok i møtet 1.12.2017 å gi sin tilslutning til gjennomføring av felles forvaltningsrevisjon av Innkjøpstjenesten i Nord-Troms sammen med de øvrige deltakerkommunene. Rapporten har tatt tid å ferdigstille men vil bli behandlet på første møte i 2019 og vil bli oversendt kommunestyret til videre behandling.

Selskapskontroll:

- ✓ *Kontrollutvalgets tilsyn – deltakelse på generalforsamlinger/representantskapsmøter og gjennomgang av innkallinger og protokoller fra generalforsamlinger/representantskapsmøter.*

I forbindelse med selskapskontrollen har kontrollutvalget iht. kommunelovens § 80 benyttet retten til å være tilstede på generalforsamlinger i aksjeselskaper der Storfjord kommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjene.

- ✓ *Selskapskontroll i form av forvaltningsrevisjon i Avfallsservice AS.*

Avfallsservice AS er et selskap eid av kommunene Storfjord, Kåfjord, Skjervøy, Lyngen, Nordreisa og Kvænangen – hver med like store eierandeler. Selskapet driver renovasjonsvirksomhet med hovedvekt på kommunal renovasjon i eierkommunene. Kontrollutvalget har – i samarbeid med de øvrige eierkommunene – bestilt et forvaltningsrevisjonsprosjekt som skal svare på følgende hovedspørsmål:

- 1) Har Avfallsservice AS systemer og beregninger for sikring av selvkost på avfalls- og slamtjenesten til husholdninger?
- 2) Gjør Avfallsservice AS korrekt fordeling av inntektene fra eierkommunene i regnskapet?

Prosjektet antas å være ferdigstilt medio 2019.

Andre saker/orienteringer:

- ✓ Budsjettramme for 2018
- ✓ Oppdragsansvarlig regnskapsrevisors uavhengighetserklæring
- ✓ Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring
- ✓ Varslingssak anskaffelser (ikke ferdigbehandlet)

Oteren, den 12. april 2019

Arvid Lilleng

Halvor Karlsen

Anne Wiik

Ester Larsen

Kjell Molberg



Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune	Saksnummer: 4/2019	Møtedato: 12.4.2019	Saksbehandler: Audun Haugan
---	------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

KONTROLLUTVALGETS MØTEPLAN FOR RESTERENDE MØTER I 2019

Innstilling til v e d t a k:

Saken gjelder:

Vedlegg til saken:

A: Trykte vedlegg: Møteplan 2019 – kommunale utvalg

B: Utrykte vedlegg:

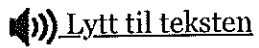
Saksutredning:

Kontrollutvalget har normalt lagt sine møter til fredag.

Kontrollutvalget drøfter og fastsetter i møtet møteplan for resterende møter inneværende år.
Saken legges fram uten innstilling til vedtak.

Tromsø, den 28. mars 2018

Audun Haugan
seniorrådgiver



Møteplan for politisk aktivitet 2019

Forkortelser:

KST - Kommunestyret

FSK - Formannskapet

LEVE - Levekårsutvalget

SPD - Styret for plan og drift

REFH - Råd for eldre og funksjonshemmede

UR - Ungdomsrådet

AMU - Arbeidsmiljøutvalget

	KST	FSK	LEVE	SPD	REFH	UR	AMU
Jan							
Febr	27	13		8	25		
Mars				15			1
April		3	25	26			
Mai	8			24			
Juni	19	5		21	12		14
Juli							
Aug							
Sept		4		6	18		20
Okt	9			11			



Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune	Saksnummer: 5/2019	Møtedato: 12.4.2019	Saksbehandler: Audun Haugan
---	------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

KONTROLLUTVALGETS ÅRSPLAN FOR 2019

Innstilling til v e d t a k:

Saken fremmes med åpen innstilling.

Saken gjelder:

Utarbeidelse av kontrollutvalgets årsplan for 2019

Vedlegg til saken:

- A: Trykte vedlegg: Kontrollutvalgets årsplan for 2019 (sekretariatets utkast)
- B: Utrykte vedlegg:

Saksutredning:

K-Sekretariatet har utarbeidet et utkast til *årsplan for 2019* for kontrollutvalget.

Storfjord kommunes gjeldende plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt av kommunestyret 26.10.2016. Planen er som følger:

Prioritering:	Prosjekt:
1	<i>Elevenes psykososiale arbeidsmiljø i skolene</i>
2	<i>Byggesaksbehandling og tilsyn</i>
3	<i>Økonomisk internkontroll og økonomistyring</i>
4	<i>Kvalitet i flyktningetjenestene</i>
5	<i>Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg</i>

Kontrollutvalget er av kommunestyret delegert myndighet til å gjøre endringer i planen.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet Byggesaksbehandling er ferdigstilt, i tillegg kommer prosjektet angående Innkjøpstjenesten ferdigstilt. Det neste prosjektet på planen er *Elevenes psykososiale arbeidsmiljø i skolene*, som ble besluttet utsatt til endringer i opplæringsloven har vært i kraft en periode. Kontrollutvalget må drøfte om dette skal igangsettes nå.

Hva gjelder plan for selskapskontroll har kommunestyret gjort slikt vedtak:

1. Kommunestyret vedtar slik plan for selskapskontroll for perioden 2016 – 2020:

a. Det foretas en eierskapskontroll i Avfallsservice AS med tanke på etterlevelse av regelverk og beregningsprinsipper for selvkostberegning. Undersøkelsene forutsettes gjort i samarbeid med øvrige eierkommuner.

b. Det foretas en eierskapskontroll i Nordkalottsentret AS med tanke på etterlevelse av alminnelige anbefalinger for god eierstyring.

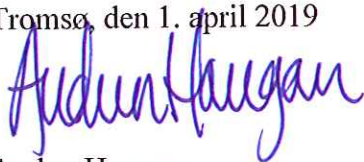
2. Kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden, herunder eventuelt gjennomføre selskapskontroll i øvrige selskaper dersom det skjer nyetableringer, endringer i risiko og vesentlighetsbildet i perioden, eller at kontroll anses hensiktsmessig ut fra et kontrollsamarbeid med øvrige eierkommuner.

Det er igangsatt en selskapskontroll i Avfallsservice AS med tanke på etterlevelse av regelverk og beregningsprinsipper for selvkostberegning

Kontrollutvalget drøfter utkastet til årsplan i møtet.

Saken fremmes uten innstilling til vedtak.

Tromsø, den 1. april 2019



Audun Haugan
seniorrådgiver



Storffjord kommune

**Kontrollutvalgets årsplan
for 2019**

Vedtatt i møtet 12.4.2019 – sak 5/19

ÅRSPLAN

Tiltaksdel 2018

I. MØTE OG ARBEIDSPLAN

1. Møteplan

Fredag 12. april

Fredag xx. juni

Fredag xx. september

Fredag xx. november

Møter utover dette vil bli avholdt etter behov.

Møtestart kl 1000.

2. Oversikt over regnskap underlagt kontrollutvalgets kontrollområde:

Følgende regnskap skal fremlegges til behandling i kontrollutvalget:

1. Storfjord kommunes årsregnskap

3. Oversikt over organer underlagt kontrollutvalgets forvaltningskontroll:

1. Storfjord kommune
2. Det kan gjennomføres eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av aksjeselskaper og interkommunale selskaper som eies fullt ut av Storfjord kommune alene – eller som eies av Storfjord kommune i fellesskap med andre kommuner og fylkeskommuner. Forvaltningsrevisjon antas å være særlig aktuelt i selskaper som produserer velferdstjenester på vegne av kommunen.
3. Kommunestyret vedtok gjeldende plan for forvaltningsrevisjon (perioden 2016 – 2020) den 1. september 2016. Planen er som følger:
 - 1 Elevenes psykososiale arbeidsmiljø i skolene
 - 2 Byggesaksbehandling og tilsyn
 - 3 Økonomisk internkontroll og økonomistyring
 - 4 Kvalitet i flyktningetjenestene
 - 5 Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg
4. Gjeldende plan for selskapskontroll (perioden 2016 – 2020) ble vedtatt av kommunestyret i desember 2016. Planen er som følger:

- a. *Det foretas en eierskapskontroll i Avfallsservice AS med tanke på etterlevelse av regelverk og beregningsprinsipper for selvkostberegning. Undersøkelsene forutsettes gjort i samarbeid med øvrige eierkommuner.*
- b. *Det foretas en eierskapskontroll i Nordkalottsentret AS med tanke på etterlevelse av alminnelige anbefalinger for god eierstyring.*

II. KONTROLLOMRÅDER

Kontrollutvalgets ansvarsområder er beskrevet i kommunelovens kap. 12, kontrollutvalgsforskriften (KUF) og revisjonsforskriften (RF).

KomRev NORD IKS er ansvarlig for det kommunale revisjonsarbeidet. Kontrollutvalgets sekretariatsarbeid utføres av K-Sekretariatet IKS.

1. Med utgangspunkt i revisjonens virksomhet (Revisjonsforskriftens RF § 4)

Sekretariatet skal løpende legge frem for kontrollutvalget korrespondanse/merknader til kontrollutvalget, samt øvrig relevant informasjon, fra kommunestyret, formannskapet, administrasjonen, revisjonen, departement, Fylkesmannen, m.v.

Revisor skal skriftlig påpeke følgende forhold overfor kontrollutvalget med kopi til rådmannen:

1. mangler ved plikten til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger,
2. feil og mangler ved organiseringen av den økonomiske internkontrollen, jfr RF § 3b, 2. ledd
3. misligheter,
4. feil som kan medføre feilinformasjon i årsregnskapet,
5. om det ikke er redegjort for vesentlige avvik mellom beløpene i den revisjonspliktiges årsregnskap og regulert budsjett slik det fremstår etter gyldige vedtak/endringer fattet på riktig beslutningsnivå,
6. begrunnelse for manglende underskrift ved bekreftelser overfor offentlige myndigheter som gis i henhold til lov eller forskrift, og
7. begrunnelse for å si fra seg oppdrag etter § 16.

Brev med påpekninger i henhold til denne oppstillingen skal nummereres fortløpende.

At skriftlige påpekninger etter RF § 4 skal gjøres overfor kontrollutvalget antas å ha sammenheng med at kontrollutvalget etter KUF § 8 har plikt til å påse at de forhold som er påpekt blir fulgt opp.

2. Forvaltningsutøvelse (Jmf. Kontrollutvalgsforskriften KUF §§ 4, 6, 9,10, 11, 12 og 13 og Revisjonsforskriften § 8)

Kontrollutvalget skal i løpet av året:

1. Påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning.

2. Holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og påse at dette foregår i samsvar med bestemmelser som følger av lov og forskrift, god kommunal revisjonsskikk og utvalgets instruks, eller avtaler med revisor.
3. Initiere (bestille) forvaltningsrevisjonsprosjekter, og motta samtlige prosjekter til behandling i utvalget.

Følgende prosjekter forventes ferdigbehandlet i 2019:

- a) *Saksbehandling i byggesaker*
- b) *Offentlige anskaffelser/Innkjøpsordningen i Nord-Troms*

Ev. andre prosjekter iht. vedtak i kontrollutvalget

4. Legge frem rapport for kommunestyret om resultatet av forvaltningsrevisjonen, jf. KUF § 11 og RF § 8.
5. Følge opp og rapportere til kommunestyret om hvordan kommunestyrets eventuelle merknader til rapport om forvaltningsrevisjon er blitt fulgt opp, jf. KUF § 12.

Følgende prosjekter følges opp i 2019:

- a) *Saksbehandling i byggesaker*
 - b) *Offentlige anskaffelser/Innkjøpsordningen i Nord-Troms*
- a) Vedta deltakelse på representantskapsmøter og generalforsamlinger i interkommunale selskaper og aksjeselskaper der kommunen eller fylkeskommuner eier alle aksjene. Innsynsretten gjelder også datterselskaper til slike selskaper.

Det gjennomføres og behandles selskapskontroll i følgende selskap i 2019:

- a) *Avfallsservice AS*

II. ÅRSOPPGJØR/ÅRSMELDINGER

KUF § 7.

Kontrollutvalget skal avgi uttalelse til kommunestyret om årsregnskapene.

KUF § 8.

Kontrollutvalget skal gi rapport til kommunestyret hvordan kommunestyrets eventuelle merknader til årsregnskapene er blitt fulgt opp.

Kontrollutvalget skal avgi årsrapport til kommunestyret om utvalgets egen virksomhet.

Oteren, den 12. april 2019

Arvid Lilleng

Halvor Karlsen

Anne Wiik

Ester Larsen

Kjell Molberg



Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune	Saksnummer: 6/2019	Møtedato: 12.4.2019	Saksbehandler: Audun Haugan
---	------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

SELSKAPSKONTROLL – KONROLLUTVALGETS DELTAKELSE PÅ GENERAL- FORSAMLINGER OG REPRESENTANTSKAPSMØTER

Innstilling til v e d t a k:

(saken fremmes uten innstilling til vedtak)

Saken gjelder:

Kontrollutvalgets rett til å være tilstede på generalforsamlinger og representantskapsmøter iht. KL § 80.

Vedlegg til saken:

A: Trykte vedlegg: Oversikt – aksjeselskaper og interkommunale selskaper
underlagt kontrollutvalgets innsynsrett

B: Utrykte vedlegg:

Saksutredning:

Kontrollutvalget har – i henhold til kommuneloven – et ansvar når det gjelder "(.) å påse at det føres kontroll med kommunens interesser i selskaper m.m." (kml. § 77 nr. 5).

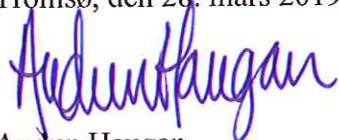
Kontrollutvalgets rett til innsyn i selskaper reguleres av kommunelovens § 80. Her begrenses innsynsretten til å gjelde interkommunale selskaper og aksjeselskaper der kommunen alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier samtlige aksjer – og heleide datterselskaper til slike selskaper.

Kontrollutvalget og kommunens revisor skal varsles og har rett til å være til stede på generalforsamling eller møter i representantskap og tilsvarende organ, i selskaper som nevnt i avsnittet over.

Kontrollutvalget diskuterer i møtet hvilke selskaper man ønsker å prioritere deltakelse på i 2019 – og hvem som eventuelt skal delta på vegne av utvalget, slik at sekretariatet fortløpende kan videreformidle tilsendte innkallinger og øvrige møtedokumenter til generalforsamlingene og representantskapsmøtene direkte til vedkommende.

Saken fremmes uten innstilling til vedtak.

Tromsø, den 28. mars 2019



Audun Haugan
seniorrådgiver



OVERSIKT – STORFJORD KOMMUNES EIERSKAP OG SELSKAPER UNDERLAGT KONTROLLUTVALGETS INNSYNSRETT

Nedenfor er en oversikt over selskaper som - helt eller delvis – er eid av kommunen. Oversikten er delt inn i selskaper kontrollutvalget har innsyn i etter reglene i kommuneloven § 80 og øvrige selskap. Opplysningene er hentet fra Storfjord kommunes årsregnskap for 2017 og Proff Forvalt.

Selskap hvor kontrollutvalget har innsynsrett iht kommuneloven § 80:

<i>Selskapsnavn</i>	<i>Eierandel</i>
Halti Kvenkultursenter IKS	10,0 %
Avfallsservice AS	5 aksjer
Bredbåndsfylket Troms AS	16000 akjser
Nord-Troms museum IKS	60,0 %
Nordkalottsenderet AS	100 %
Kom Rev NORD IKS	0,81 %
K-Sekretariatet IKS	0,87 %
Lyngsalpan Vekst AS	26,47 %

Øvrige selskap og enheter:

<i>Selskapsnavn</i>	<i>Eierandel</i>
Ressurs Tromsø AS (Tromsprodukt)	2,5 %
Kommunekraft	1 aksje
Nordnorsk Reiseliv AS	
NIT/IBM	
Bjarkøyforbindelsen AS	0,0754 %
Norfra AS	
Andeler Skibotn Kabellag	
Interpolar AS	
Skibotnhallen AS	11 aksjer
Visit Lyngenfjord	28,57%
Egenkapitalinnskudd KLP	



Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune	Saksnummer: 7/2019	Møtedato: 12.4.2019	Saksbehandler: Audun Haugan
---	------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT *INNkjØPSSAMARBEIDET I NORD-TROMS*

Innstilling til v e d t a k:

Kontrollutvalget rår *kommunestyret* å treffe slikt vedtak:

1. Kommunestyret viser oppsummeringer, konklusjoner og anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten «*Evaluering av innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms*».
 - a. Kommunestyret slutter seg til revisors konklusjon i rapportens kap. 4 og tilrådning om at kommunen må treffe tiltak for å sikre at anskaffelser gjennomføres i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser, herunder særlig at anskaffelsesprosesser dokumenteres i tråd med krav i regelverket, og at slik dokumentasjon oppbevares på en måte som gjør det mulig å belyse prosessene i ettertid.
 - b. Kommunestyret viser revisors konklusjon i rapportens kapittel 5 og ber administrasjonssjefen følge opp revisjonens merknader og forslag til tiltak for å forbedre etterlevelsen av kommunens plikter etter samarbeidsavtalen.
 - c. Kommunestyret ber rådmannen fremlegge en handlingsplan med forslag til tiltak for å styrke kommunens kompetanse og arbeid på området for offentlige anskaffelser. Kommunestyret ber rådmann gi arbeidet med forbedringer og tiltak høy prioritet.
2. Kommunestyret ber rådmannen om å følge opp anbefalingene i rapporten, og rapportere tilbake til kontrollutvalget om planlagte og gjennomførte tiltak som nevnt i pkt. 1 a – 1 c ovenfor innen 20. august 2019.

Saken gjelder:

Behandling av forvaltningsrevisjonsrapport «*Evaluering av innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms*».

Vedlegg til saken:

A: Trykte vedlegg:

Forvaltningsrevisjonsrapport «*Evaluering av Innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms*», datert 18.3.2019 (tidligere utsendt til medlemmene)

B: Utrykte vedlegg:

Kontrollutvalgssak 31/17 og 8/18.

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget traff i møte den 1. desember 2017, under behandling av sak 31/17, vedtak om å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt vedrørende innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms i samarbeid med de øvrige deltakerkommunene i innkjøpssamarbeidet.ⁱ Prosjektskisse ble godkjent i kontrollutvalgets møte den 16.3.2018 som sak 8/18.

Problemstillingene i prosjektet har vært som følger:

1. *Har anskaffelser der innkjøpskontoret har medvirket til gjennomførelsen, herunder særlig fellesinnkjøp og rammeavtaler, vært i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser?*
2. *Fungerer innkjøpssamarbeidet som beskrevet i samarbeidsavtalen?*
3. *Hva gjør den enkelte kommune for å sikre at kommunen har kompetanse på området for offentlige anskaffelser.*

KomRev Nord avla rapporten 18.3.2019.

2. RAPPORTENS HOVEDFUNN

Sekretariatet viser generelt til rapporten, men gjengir hovedpunktene i de funn som er gjort av revisor:

Rapportens kap. 4 «Etterlevelse av regelverk»

4.5 Oppsummering og samlet konklusjon

Ovenstående funn og vurderinger viser at innkjøpstjenesten i to av de tre undersøkte tilfellene kan dokumentere oppfyllelse av enkelte, men ikke alle de her aktuelle, kravene i anskaffelsesregelverket. For én av de tre anskaffelsene kan innkjøpssamarbeidet ikke dokumentere oppfyllelse av noen av regelverkets krav. Dokumentasjon er etterspurt både fra innkjøpssjef og fra deltakerkommunen der tidligere innkjøpssjef hadde kontorsted. Revisor har heller ikke fått anvisning på hvem andre vi eventuelt kan henvende oss til for å få oversendt slik dokumentasjon.

Et grunnleggende prinsipp om etterprøvbarhet skal gjelde for alle anskaffelser som omfattes av lov om offentlige anskaffelser⁴⁰. Etter forskrift om offentlige anskaffelser § 7-

ⁱ Kommunene Kvænangen, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord.

1 har oppdragsgiver plikt til å oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene, skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten. I tillegg skal vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen nedtegnes eller samles i en protokoll. Kravet til etterprøvbarehet skal ivareta leverandørens rettssikkerhet og gjøre det mulig for leverandører og eventuelle tredjeparter å undersøke om oppdragsgiver har fulgt reglene som gjelder for konkurransen. Oppdragsgiver må fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføring av konkurransen er skriftlig, klar, og utfyllende nok til at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger. I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har innkjøpstjenesten ikke fremlagt slik dokumentasjon som kan gi en tredjeperson, i dette tilfellet revisor, en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger i alle faser av anskaffelsesprosessen. Det er dermed ikke mulig å gjøre en fullstendig vurdering av om reglene om offentlige anskaffelser er etterlevd i de konkrete tilfellene, og dermed heller ikke hvorvidt om oppdragsgiver har opptrådt på en måte som sikrer effektiv forvaltning av fellesskapets ressurser. Det er etter revisors syn et brudd på det grunnleggende prinsippet om etterprøvbarehet at det ikke kan fremlegges slik dokumentasjon. Revisor har fått informasjon som tilsier at fremskaffingen av slik dokumentasjon er utfordrende grunnet ansettelse av ny innkjøpssjef og skifte av saksbehandlingssystem. Det er etter revisors syn en svært uheldig situasjon dersom den dokumentasjonen som kan belyse anskaffelseprosesser som er gjennomført fra 2010 og frem til medio 2018, ikke er eller kan gjøres fullstendig tilgjengelig for innkjøpstjenesten eller for en tredjeperson på nåværende tidspunkt.

Ovenstående funn og vurderinger gir grunnlag for å konkludere med at innkjøpstjenesten – og dermed de seks deltakerkommunene – har oppfylt enkelte av kravene i anskaffelsesregelverket, men samtidig brutt med helt sentrale bestemmelser i forbindelse med de undersøkte fellesinnkjøpene og rammeavtaler. Revisor vil særlig fremheve at regelverkets overordnede prinsipp om *etterprøvbarehet* ikke synes å være etterlevd i noen av de tre undersøkte anskaffelsene.

Rapportens kap. 5 «Oppfyllelse av samarbeidsavtalen»

5.6 Oppsummering og samlet konklusjon

Ved etableringen av innkjøpstjenesten i Nord-Troms var målsetningen at deltakerkommunene skulle tilknyttes rammeavtaler basert på strategiske vurderinger av hvilke vare- og tjenesteavtaler de hadde behov for, og at bruk av slike rammeavtaler skulle virke tids- og ressursbesparende for den enkelte deltakerkommune. Det ble forutsatt i samarbeidsavtalen at informasjon om slike avtaler skulle gjøres tilgjengelig på intranett og forenkle innkjøp som gjøres i enheter og virksomheter i den enkelte deltakerkommune. Det var også en målsetning at det skulle skje en kompetanseheving på området for offentlige anskaffelser i kommunene ved at innkjøpskontoret skulle tilby kurs og opplæring. Gjennom forvaltningsrevisjonen har revisor innhentet informasjon og vurdert denne opp mot utledede revisjonskriterier, for å besvare hvorvidt innkjøpssamarbeidet fungerer som beskrevet i samarbeidsavtalen.

På bakgrunnen av funnene i rapporten har revisor gjort følgende oppsummerte vurderinger:

- ✓ Innkjøpstjenesten v/innkjøpssjef har i de her undersøkte tilfellene **ikke oppfylt** kriteriet om at *det skal fremforhandles rammeavtaler på vegne av alle deltakerkommuner*. Vurderingen bygger på at de undersøkte anskaffelsene ikke er gjennomført i tråd med anskaffelsesregelverket.
- ✓ Styringsgruppa har **ikke oppfylt** kriteriet om at *det skal avholdes jevnlige møter*
- ✓ Rådmennene i deltakerkommunene har **oppfylt** kriteriet om å *sørge for at egen kommune til enhver tid har oppnevnt representant til styringsgruppa*
- ✓ Innkjøpstjenesten v/innkjøpssjef har i **liten grad** oppfylt kriteriet om at *samarbeidskommunene skal tilbys kurs og opplæring innenfor offentlige anskaffelser*
- ✓ Deltakerkommunene v/kontaktperson har kun i **noen grad** oppfylt kriteriet om å *skaffe bakgrunnsmateriale tilknyttet sin kommunes forbruk og behov ved å etablere kommunale brukergrupper i forkant av felles anskaffelser*
- ✓ Deltakerkommunene v/kontaktperson har kun i **noen grad** oppfylt kriteriet om å *sørge for å kommunisere innkjøpssamarbeidets virksomhet innad i sin kommune*

Ovenstående kriterier er utledet direkte fra samarbeidsavtalen som ble utarbeidet ved etablering av innkjøpssamarbeidet. Da fem av seks kriterier vurderes som ikke oppfylt, i liten grad oppfylt eller kun til dels oppfylt, er dette klare indikasjoner på at innkjøpssamarbeidet til nå ikke har fungert som beskrevet i samarbeidsavtalen. De funnene som er gjort i forvaltningsrevisjonen viser at disse manglene ved samarbeidet har relativt store negative virkninger for oppfyllelse av målene i samarbeidsavtalen. Manglende styringsgruppemøter svekker kommunenes overordnede kontroll med innkjøpstjenestens virksomhet, og manglende kontakt og informasjonsflyt mellom innkjøpstjenesten og kommunene medvirker til at de som foretar innkjøp i kommunene, ikke har oversikt over hvilke avtaler de er tilknyttet og skal forholde seg til. Varierende bruk av brukergrupper i kommunene i forkant av anskaffelser kan medføre risiko for lite treffende og tilpassede rammeavtaler. Disse forholdene er klart egnet til å vanskeliggjøre oppnåelse av målsetningene i samarbeidsavtalen.

Det er imidlertid også grunn til å påpeke at de fleste representantene fra deltakerkommunene som revisor har vært i kontakt med, uttrykker at de opplever det som nyttig for sin kommune å være tilknyttet innkjøpstjenesten, på tross av de utfordringene som de har gitt uttrykk for overfor revisor. Dette blant annet fordi kommunene ved deltakelsen er tilknyttet rammeavtaler på mange flere områder enn de ellers ville ha vært, og fordi de har tilgang på rådgivning i forbindelse med enkeltanskaffelser. Kommunene opplever også at deltakelse i samarbeidet sikrer tilgang på en kompetanse som ikke finnes ute i kommunene. Det fremstår imidlertid som klart at selv om samarbeidet oppleves som nyttig av deltakerkommunene, bør det treffes tiltak på flere områder før samarbeidet kan sies å fungere som beskrevet i samarbeidsavtalen.

Revisor finner i denne sammenheng også grunn til å vise til våre funn, vurderinger og konklusjon i kapittel 4 i rapporten. Både KOFAs avgjørelser i saker der innkjøpstjenesten har foretatt eller medvirket til anskaffelse, og revisors gjennomgang av utvalgte

rammeavtaler, viser at disse i flere tilfeller er gjennomført på en måte som innebærer brudd på regelverket. Ett av hovedhensynene ved etableringen av samarbeidet var å sikre bedre kompetanse om offentlige anskaffelser og redusere risikoen for å komme i situasjoner der kommunen blir erstatningsansvarlig. Når innkjøpstjenesten gjennomfører eller medvirker til anskaffelser på vegne av kommunene som innebærer brudd på regelverket, er dette ikke i tråd med forutsetningene i samarbeidsavtalen.

På bakgrunn av ovenstående funn og vurderinger er revisors konklusjon på problemstilling 2 at innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms kun **til dels** fungerer som forutsatt i samarbeidsavtalen.

Rapportens kap. 6 «Deltakerkommunens egen kompetanse»

Storfjord:

Kommunens representant opplyser at det er etatssjefene i kommunen som jobber med anskaffelser. Etatssjef drift oppgis å ha erfaring og å ha deltatt på kurs på området for offentlige anskaffelser fra tidligere arbeidsforhold. Kommunens representant opplyser også at andre i kommunen har deltatt på kurs i regi av Nord-Troms studiesenter. På spørsmål fra revisor om hvorvidt det er gitt intern opplæring i kommunen, svarer representanten at det ikke har vært nok opplæring og at det er ønskelig med mer opplæring. Kommunens representant opplyser at de i løpet av de siste fire årene ikke har opplevd at anskaffelser foretatt av ansatte har vært innklaget til KOFA. Revisor har funnet at kommunen i ett tilfelle i 2010 ble innklaget, men at saken ble trukket. Revisor har også funnet ett tilfelle fra 2008 der det ble truffet vedtak om overtredelsesgebyr.

Rapportens kap. 8 «Revisjonens anbefalinger»

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner har revisor funnet grunn til å gi følgende anbefalinger:

- Innkjøpstjenesten anbefales å sikre at anskaffelser gjennomføres i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser, herunder særlig at anskaffelsesprosesser dokumenteres i tråd med krav i regelverket, og at slik dokumentasjon oppbevares på en måte som gjør det mulig å belyse prosessene i ettertid.
- Styringsgruppa anbefales å sikre at det blir avholdt jevnlig møter i tråd med forutsetning i samarbeidsavtalen.
- Innkjøpstjenesten anbefales å ta initiativ til å tilby deltakerkommunene kurs og opplæring på området for offentlige anskaffelser.
- Deltakerkommunene anbefales å ta initiativ til kommunale brukergrupper for å samle inn bakgrunnsinformasjon fra sin kommune i forbindelse med inngåelse av alle nye rammeavtaler.
- Styringsgruppa, innkjøpstjenesten og rådmannsutvalget anbefales å medvirke til at relevant informasjon fra innkjøpstjenesten, herunder særlig informasjon om inngåtte rammeavtaler, videreformidles til deltakerkommunene.

3. SEKRETARIATETS VURDERINGER

Sekretariatet har gjennomgått rapporten og kan i store trekk slutte seg til de vurderinger som er gjort i rapporten. Sekretariatet vil på bakgrunn av funn i rapporten fremheve følgende forhold:

2.1 Kort om offentlige anskaffelser

Årlig foretas det «offentlige anskaffelser» i stat, fylker og kommuner for over 500 milliarder kroner. Det er med andre ord tale om et regelverk som skal forvalte store samfunnsmessige verdier.

Regelverket om offentlige anskaffelser kom for fullt inn i norsk rett etter tiltredelsen av EØS avtalen. Både avtalen og lov om offentlige anskaffelser ble inngått i 1992, og trådte i kraft 1.1.1994. Fra 1.1.1995 var hele EU/EØS regelverket på plass i norsk rett. Det nye med regelverket var at det ga rettskrav ovenfor forvaltningen og disse kunne håndheves for domstolene. Reglene innebar en grunnleggende endring og medførte risiko for økonomisk ansvar ved brudd. Lov om offentlige anskaffelser ble gjenstand for en større revisjon ved lov av 16.juli 1999, ikraft 1.1.2001. Loven ble utvidet til å omfatte kommuner og fylkeskommuner. Det ble en ny omfattende revisjon i 2006 på grunnlag av nye EU regler i 2004. I 2003 ble klagenemnda for offentlige anskaffelser – KOFA – opprettet. Nok en revisjon ble igangsatt i EU i 2011, og formålet var å få enklere regler. I det nye regelverket ble det anledning til å ta hensyn til andre samfunnshensyn såsom miljø, sosiale hensyn og arbeidsvilkår. Dette ble ytterligere forsterket ved lovendring i 2016 i kraft fra 1.1.2017

Konklusjon er i alle fall at rettsområdet offentlige anskaffelser er et relativt ungt regelverk som er i rask utvikling og som krever oppdatert fagkompetanse.

2.2 Etterlevelse av regelverket - Ansvar og risiko

Forvaltningsrevisjonsrapporten viser at *etterlevelsen* av regelverket ikke er tilfredsstillende. Det er grunn til å minne om at rettsområdet offentlige anskaffelser er et område hvor kommunen som anskaffer disponerer seg for betydlige økonomisk ansvar. En forbigått anbyder kan vinne frem med erstatningskrav, og det finnes mange eksempler fra rettspraksis hvor erstatningsansvaret ble betydelig.

Brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser er ikke i seg selv straffbare. Et av lovens formål er imidlertid å forebygge korrupsjon og økonomisk utroskap. Lovens § 1 (formålsbestemmelsen) sier i 2. setning: «Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.». I Ot.prp 51L (2015-2016) sies følgende (s. 35): «Denne delen av formålsbestemmelsen ble tilføyd ved en lovendring i 2006 og gir uttrykk for et krav om etisk atferd hos offentlige tjenestemenn, jf. Ot.prp. nr. 62 (2005-2006) side 19. Det er et formål med regelverket å sikre det offentliges tillit utad og forhindre korrupsjon og kameraderi.».

Dersom forvaltningslovens habilitetsregler følges, og anskaffelsesreglene etterleves, vil korrupsjon og økonomisk utroskap ved offentlige anskaffelser som regel være utelukket. Anskaffelsesreglene inneholder krav til saklige vurderinger, og fremfor alt utførlig dokumentasjon på alle kritiske punkter i en anskaffelsesprosess. Når disse bestemmelsene tilsidesettes legges veien i stor grad åpen for straffbare forhold, ved at etterprøvbareheten for de forskjellige ledd i prosessen forsvinner.

Etterlevelse av regelverket har således flere formål enn å unngå et mulig økonomisk ansvar.

2.3 Etterlevelse av samarbeidsavtalen

Sekretariatet mener kommunene bør vurdere å forta en revisjon av samarbeidsavtalen. Revisjonen har i rapporten pekt på flere områder hvor etterlevelsen ikke har vært tilfredsstillende. En av årsakene til dette kan være at avtalen som sådant er noe «utdatert», og at det ikke er gjort tilpasninger og revisjoner i tråd med de mange lovendringer som er omtalt ovenfor.

Med tanke på de mange lovendringer som er gjennomført er det klarligvis ikke tilfredsstillende at kurs – og opplæring har vært mangelfull.

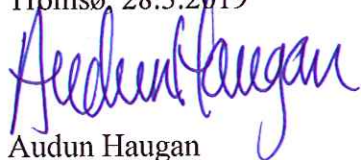
2.4 Oppsummering

Det foreslås at saken sendes kommunestyret for videre oppfølging. Sekretariatet har utformet forslag til vedtak basert på revisjonens funn og anbefalinger. Rapportens funn er ikke tilfredsstillende lesning for kommunen, og den krever også oppfølging fra kontrollutvalgets side.

I tillegg til å rapportere tilbake på revisjonens merknader mener sekretariatet at kommunestyret bør be administrasjonssjefen/rådmann å utarbeide en handlingsplan for å styrke kommunens kompetanse og arbeid på rettsområdet generelt.

Forvaltningsrevisor stiller i møtet, og vil fremlegge rapporten. Det vil bli anledning til oppfølgende spørsmål.

Tromsø, 28.3.2019

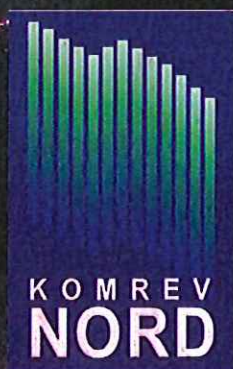


Audun Haugan
seniorrådgiver

FORVALTNINGSREVISJON

Evaluering av Innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms

Kvænanngen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy, Storfjord



Rapport 2019

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalgene i Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord kommuner har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av *Felles innkjøpsfunksjon for kommunene i Nord-Troms*. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor alle de deltagende kommunene, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Tromsø, 18.03.2019

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Tone Jæger Karlstad
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Margrete Mjølhus Kleiven
Ansvarlig for kvalitetssikring

0 SAMMENDRAG

KomRev NORD har etter bestilling fra kontrollutvalgene i Kvæningen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av Innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms. Kontrollutvalgenes formål med forvaltningsrevisjonen har vært å få undersøkt og kartlagt om innkjøpssamarbeidet fungerer etter intensjonen og som beskrevet i samarbeidsavtalen. I dette inngår også et spørsmål om hvorvidt innkjøpskontoret har overholdt sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Et annet formål har vært å få undersøkt hva de enkelte kommunene i samarbeidet gjør for å sikre at kommunen har kompetanse på området for offentlige anskaffelser.

Forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Har anskaffelser der innkjøpskontoret har medvirket til gjennomførelsen, herunder særlig fellesinnkjøp og rammeavtaler, vært i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser?*
2. *Fungerer innkjøpssamarbeidet som beskrevet i samarbeidsavtalen?*
3. *Hva gjør den enkelte kommune for å sikre at kommunen har kompetanse på området for offentlige anskaffelser.*

Under problemstilling 1 har revisor konkludert med at innkjøpstjenesten – og dermed de seks deltakerkommunene – har oppfylt enkelte av kravene i anskaffelsesregelverket, men samtidig brutt med helt sentrale bestemmelser i forbindelse med de undersøkte fellesinnkjøp og rammeavtaler. Revisor har særlig funnet grunn til å fremheve at regelverkets overordnede prinsipp om *etterprøvbarehet* ikke synes å være etterlevd i noen av de tre undersøkte anskaffelsene.

Konklusjonene bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger av utvalgte rammeavtaler:

Medisinske forbruksvarer

- Revisor har ikke blitt forelagt anskaffelsesprotokoll, fullstendig tilbud fra valgte leverandør eller annen dokumentasjon fra innkjøpskontoret som viser at valgte leverandør er vurdert opp mot, og oppfyller, oppstilte kvalifikasjonskrav. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at innkjøpstjenesten ikke har sikret at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføring av anskaffelsen er skriftlig.

PC og tynnklienter

- Revisor kan ikke finne at anskaffelsen er kunngjort i TED-databasen. Revisors vurdering er at innkjøpskontoret verken har kunngjort eller gjennomført konkurranse i henhold til regelverket.
- Revisor har ikke blitt forelagt dokumentasjon fra innkjøpskontoret på innkomne tilbud i konkurransen og på at disse er vurdert opp mot kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, dokumentasjon på meddelelse av beslutning om kontraktstildeling eller anskaffelsesprotokoll. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at innkjøpstjenesten ikke har sikret at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføring av anskaffelsen, er skriftlig.

Salgs- og skjenkekontroller

- Revisor har ikke blitt forelagt dokumentasjon fra innkjøpskontoret som belyser selve konkurranse-gjennomføringen, herunder innkomne tilbud, vurdering av innkomne tilbud opp mot kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, meddelelse av beslutning om kontraktstildeling eller anskaffelses-protokoll. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at innkjøpstjenesten ikke har sikret at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføring av anskaffelsen, er skriftlig.

Under problemstilling 2 har revisor konkludert med at innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms kun til dels fungerer som forutsatt i samarbeidsavtalen.

Konklusjonene bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

- Innkjøpstjenesten v/innkjøpssjef har i de undersøkte tilfellene **ikke oppfylt** kriteriet om at *det skal fremforhandles rammeavtaler på vegne av alle deltakerkommuner*. Selv om det tilstrekkelig bevisst at innkjøpstjenesten har fremforhandlet mange rammeavtaler, er revisors vurdering på bakgrunn av funn fra KOFA samt revisors egen undersøkelse av utvalgte anskaffelser, at flere av disse rammeavtalene ikke er gjennomført/fremforhandlet i tråd med anskaffelsesregelverket. Det må forutsettes at en vesentlig hensikt med samarbeidet har vært å sikre at deltakerkommunenes inngåelse av rammeavtaler skulle skje i overensstemmelse med gjeldende regelverk.
- Styringsgruppa har **ikke oppfylt** kriteriet om at *det skal avholdes jevnlige møter*. Vurderingen bygger på funn som viser at det ikke har vært avholdt møter i styringsgruppa de siste årene samt at arbeidet i styringsgruppa av deltakerkommunene oppleves som ustrukturert og sporadisk. Det er heller ikke på tidspunktet for revisors undersøkelser en leder for gruppa.
- Rådmennene i deltakerkommunene har **oppfylt** kriteriet om å *sørge for at egen kommune til enhver tid har oppnevnt representant i styringsgruppa*
- Innkjøpstjenesten v/innkjøpssjef har i **liten grad** oppfylt kriteriet om at *samarbeidskommunene skal tilbys kurs og opplæring innenfor offentlige anskaffelser*. Vurderingen bygger på funn som viser at det har vært gjennomført ett kurs i regi av innkjøpstjenesten. Ut over dette kan kursvirksomhet i regi av innkjøpstjenesten ikke dokumenteres eller konkretiseres av representanter for deltakerkommunene.
- Deltakerkommunene v/ kontaktperson har kun i **noen grad** oppfylt kriteriet om å *skaffe bakgrunnsmateriale tilknyttet sin kommunes forbruk og behov ved å etablere kommunale brukergrupper i forkant av fellesanskaffelser*. Vurderingen bygger på funn som indikerer at slike brukergrupper har vært nedsatt i varierende grad, samt informasjon i evaluering fra tidligere innkjøpssjef om at kommunene i mange tilfeller i for liten grad har gjort forberedende arbeid i forkant av anskaffelser. Arbeidet med kommunale brukergrupper synes også i liten grad å kunne konkretiseres og dokumenteres av flere av kommunene.
- Deltakerkommunene v/kontaktperson har kun i **noen grad** oppfylt kriteriet om å *sørge for å kommunisere innkjøpssamarbeidets virksomhet innad i sin kommune*. Dette bygger blant annet på funn som indikerer manglende lojalitet til fremforhandlede rammeavtaler – noe som antas å henge sammen med at det ikke finnes en fullstendig og oppdatert oversikt over hvilke avtaler den enkelte kommune faktisk er tilknyttet. Dette fører til at de som foretar innkjøp i kommunene, ikke er fullstendig kjent med hvilke avtaler de kan benytte seg av.

Revisors funn indikerer også at utilstrekkelig informasjonsflyt mellom innkjøpstjenesten og deltakerkommunene skriver seg fra både kontaktpersonene i innkjøpstjenesten, innkjøpssjefen selv og rådmennene/rådmannsutvalget.

Problemstilling 3 i forvaltningsrevisjonen er deskriptivt formulert. For slike problemstillinger er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier. Det vil si at revisor har besvart den ved en beskrivelse av fakta, og uten å gjøre vurderinger av datamaterialet opp mot utledede revisjonskriterier. Vi viser til side 39 og 40 i vår rapport.

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner har revisor funnet grunn til å gi følgende anbefalinger:

- Innkjøpstjenesten anbefales å sikre at anskaffelser gjennomføres i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser, herunder særlig at anskaffelsesprosesser dokumenteres i tråd med krav i regelverket, og at slik dokumentasjon oppbevares på en måte som gjør det mulig å belyse prosessene i ettertid.
- Styringsgruppa anbefales å sikre at det blir avholdt jevnlige møter i tråd med forutsetning i samarbeidsavtalen.
- Innkjøpstjenesten anbefales å ta initiativ til å tilby deltakerkommunene kurs og opplæring på området for offentlige anskaffelser.
- Deltakerkommunene anbefales å ta initiativ til kommunale brukergrupper for å samle inn bakgrunnsinformasjon fra sin kommune i forbindelse med inngåelse av alle nye rammeavtaler.
- Styringsgruppa, innkjøpstjenesten og rådmannsutvalget anbefales å medvirke til at relevant informasjon fra innkjøpstjenesten, herunder særlig informasjon om inngåtte rammeavtaler, videreformidles til deltakerkommunene.

Innholdsfortegnelse

0	SAMMENDRAG	1
1	INNLEDNING	2
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	4
2.1	Problemstillinger	4
2.2	Revisjonskriterier	4
2.2.1	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1	4
2.2.1.1	Innledende om terskelverdier og forskriftens oppbygging	5
2.2.1.2	Regler som gjelder for anskaffelser som skal følge forskriften del I	6
2.2.1.3	Regler som gjelder for anskaffelser som skal følge forskriften del II og del III	8
2.2.2	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2	11
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENŚING	14
3.1	Metode og datamateriale	14
3.1.1	Gyldighet og pålitelighet	15
3.1.2	Avgrensninger	16
4	ETTERLEVELSE AV REGELVERK	17
4.1	Avgjørelser i Klagenemda for offentlige anskaffelser	17
4.2	Medisinske forbruksvarer	18
4.3	PC og tynnklienter	19
4.4	Salgs- og skjenkekontroller	21
4.5	Oppsummering og samlet konklusjon	23
5	OPPFYLLELSE AV SAMARBEIDSAVTALEN	24
5.1	Innk�pstjenestens kjernevirksomhet og hovedoppgaver	24
5.2	Styringsgruppa	29
5.3	Kurs og opplæring	31
5.4	Kommunenes rolle i innk�pssamarbeidet	32
5.5	Kommunenes opplevelse av samarbeidet og dets nytteverdi	35
5.6	Oppsummering og samlet konklusjon	37
6	KOMMUNENES EGEN KOMPETANSE OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	39
7	HØRING	41
8	ANBEFALINGER	43
9	REFERANSER	45

1 INNLEDNING

Avtale om å etablere et innkjøpssamarbeid i Nord-Troms ble inngått 31.8.2010 mellom representanter fra kommunene Kvæangen, Nordreisa, Skjervøy, Lyngen, Kåfjord og Storfjord. Av samarbeidsavtalen fremgår det at bakgrunnen for etablering av samarbeidet var at det de siste årene hadde skjedd en betydelig skjerping i regelverket om offentlige anskaffelser, noe som stilte høyere krav til kommunenes egenkompetanse på området. Det ble dermed bestemt å danne et interkommunalt samarbeid som skulle ivareta en felles innkjøpsfunksjon for kommunene. Av beskrivelsen som ble utarbeidet ved etablering av samarbeidet, fremgår følgende håndskrevne påtegning: *«Må lages en konkret avtale som godkjennes i de 6 kommunestyrene/kommunene»*. Revisor har ikke informasjon som indikerer at en slik avtale ble utarbeidet og behandlet i kommunestyrene. Revisor påpeker at inngåelse i samarbeidet forplikter deltakerkommunene økonomisk og at tjenesten er en del av den enkelte kommunes tjenesteproduksjon. Inngåelse i samarbeidet skulle dermed sannsynligvis ha vært behandlet også i kommunestyrene. Revisor har henvendt seg til den enkelte deltakerkommune og spurt hvordan dette konkret ble løst i kommunene. Etablering av felles innkjøpstjeneste ble behandlet av kommunestyret i Lyngen i forbindelse med behandling av økonomiplan og budsjett i 2011¹. Rådmannen i Storfjord har opplyst at det er usikkert om selve samarbeidstiltaket har vært behandlet som enkeltsak i kommunestyret, men at kommunen som vertskommune for samarbeidet i perioden 2010-2018 har forskuttet lønn og drift av innkjøpskontoret, og at budsjettering av midler til innkjøpstjenesten på den måten har vært vedtatt i kommunestyret årlig siden oppstart. På den måten mener rådmannen at det er sannsynlig at kommunestyret helt siden starten har vært innforstått med at samarbeidet var iverksatt. Rådmannen i Skjervøy har opplyst om at det ikke er truffet konkrete, politiske vedtak i forbindelse med opprettelsen av innkjøpssamarbeidet, men at det i budsjett- og økonomiplan for 2010-2013 ble bevilget midler til deltakelse i samarbeidet. For Nordreisa, Kåfjord og Kvæangen har revisor ikke informasjon om hvorvidt deltakelse i samarbeidet har vært behandlet i kommunestyrene.

Det ble ved etableringen besluttet å utlyse en 100 % stilling som felles innkjøpssjef for samarbeidet. Det fremgår videre av samarbeidsavtalen at KS-Advokatene på vegne av kommuner i Sør-Troms ved en vurdering hadde kommet fram til at et slikt interkommunalt samarbeid kunne inngås uten å komme i konflikt med anskaffelsesregler, da det ville være å regne som *egenregi*. På bakgrunn av denne vurderingen kom kommunene til at et slikt innkjøpssamarbeid kunne etableres også i Nord-Troms. Innkjøpssjefen fra oppstart og frem til høsten 2018 har vært Ole Rødum som har hatt kontorsted i Storfjord. Fra og med høsten 2018 er innkjøpssjef Jonny Bless som har kontorsted på Skjervøy.

Kontrollutvalget i Skjervøy kommune tok i 2017 initiativ til å få gjennomført en forvaltningsrevisjon der det skulle gjøres en evaluering av innkjøpssamarbeidet. Dette var blant annet på bakgrunn av at innkjøpskontoret² hadde gjennomført anskaffelser som hadde endt med at deltakerkommuner ble felt i KOFA³ for brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Samtlige kontrollutvalg i deltakerkommunene vedtok i møter i siste kvartal 2017 å få gjennomført en forvaltningsrevisjon av innkjøpssamarbeidet. Nedenstående tabell viser møtedato og saksnummer i den enkelte kommune for henholdsvis vedtak om å delta i forvaltningsrevisjonen og godkjenning av overordnet prosjektskisse fra KomRev NORD.

¹ Sak 59/10

² Med «innkjøpskontoret» menes i rapporten her det utøvende organ i innkjøpssamarbeidet

³ Klagenemda for offentlige anskaffelser

Tabell 1: Møtedato og saksnummer for vedtak om deltakelse i prosjektet og godkjenning av overordnet prosjektskisse fra KomRev NORD

Kommune	Vedtak om deltakelse i felles forvaltningsrevisjonsprosjekt	Godkjenning av overordnet prosjektskisse
Kvænanen	28.11.2017 / Sak 35/17	22.02.2018 / Sak 10/18
Nordreisa	27.11.2017 / Sak 38/17	09.03.2018 / Sak 05/18
Lyngen	04.12.2017 / Sak 34/17	22.03.2018 / Sak 08/18
Skjervøy	23.11.2017 / Sak 29/17	16.03.2018 / Sak 9/18
Kåfjord	06.12.2017 / Sak 31/17	18.02.2018 / Sak 07/18
Storfjord	01.12.2017 / Sak 31/17	16.03.2018 / Sak 08/18

Ved etableringen av innkjøpssamarbeidet ble det avtalt av utgiftene skulle fordeles basert på en standard region-nøkkel med 40 % fast sats og 60 % fordelt etter folketall, noe som skulle gi følgende totale utgiftsfordeling:

Nordreisa:	23,8%
Lyngen:	18,3%
Skjervøy:	17,5%
Kåfjord:	15,0%
Storfjord:	13,7%
Kvænanen:	11,7%

Tabellen under viser utgiftene som den enkelte deltakerkommune har hatt til deltakelse i samarbeidet i perioden 2015-2017.

Tabell 2: Utgifter til deltakelse i innkjøpssamarbeidet for årene 2015-2017 fordelt per kommune

	2015	2016	2017
Nordreisa	262 483	273 475	251 867
Lyngen	185 239	190 005	174 981
Skjervøy	184 175	192 427	176 336
Kåfjord	156 076	160 828	146 982
Storfjord	144 884	149 133	137 874
Kvænanen	118 400	123 115	113 149

Kilde: Deltakerkommunenes årsregnskap for årene 2015-2017

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av bestillingen fra kontrollutvalgene har vi formulert følgende problemstillinger for denne forvaltningsrevisjonen:

1. *Har anskaffelser der innkjøpskontoret har medvirket til gjennomførelsen, herunder særlig fellesinnkjøp og rammeavtaler, vært i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser?*
2. *Fungerer innkjøpssamarbeidet som beskrevet i samarbeidsavtalen?*
3. *Hva gjør den enkelte deltakerkommune for å sikre at kommunen har kompetanse på området for offentlige anskaffelser?*

2.2 Revisjonskriterier

For å besvare problemstillingene utleder vi revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet utledes revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser
- Beskrivelse felles innkjøpsfunksjon for kommunene i Nord-Troms, utarbeidet 31.8.2010 av samarbeidskommunene

Problemstilling 3 er deskriptivt formulert. Det vil si at vi ikke gjør vurderinger av innsamlede data opp mot revisjonskriterier.

2.2.1 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter anskaffelsesloven) og Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter anskaffelsesforskriften) gjelder ved tildeling av offentlige kontrakter om levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider.⁴ Nevnte regelverk tredde i kraft 1. januar 2017. For anskaffelser iverksatt før dette tidspunkt gjelder Lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (heretter LOA) og Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (heretter FOA).⁵ Før 1. januar 2017 var altså innkjøpstjenesten i Nord-Troms forpliktet til å følge reglene i LOA og FOA, mens anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften gjelder for anskaffelser iverksatt fra og med dette tidspunkt.⁶

⁴ Anskaffelsesloven § 2 første og annet ledd jf. anskaffelsesforskriften §§ 1-1 og 1-2.

⁵ LOA § 3, jf. § 2 og FOA §§ 1-2 og 1-3.

⁶ En anskaffelse er iverksatt når den er kunngjort. En anskaffelse som ikke kunngjøres, er iverksatt når oppdragsgiver har sendt ut forespørsel til en eller flere leverandører om å melde sin interesse eller inngi tilbud i forbindelse med en planlagt anskaffelse, jf. Forskrift om overgangsregler for lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser § 1.

⁶ Forsyningsforskriften § 1-2 (2) jf. § 4-1 bokstav a.

Reglene om offentlige anskaffelser er en kombinasjon av EU/EØS-rett og nasjonal rett. Flertallet av bestemmelsene er begrunnet i våre forpliktelser etter EØS-avtalen, men Norge har i tillegg innført nasjonale regler som går lengre enn det EU/EØS-retten krever. Anskaffelsesregelverket skal bidra til at det offentlige velger sine leverandører på en måte som sikrer mest mulig effektiv ressursbruk samtidig som leverandørene likebehandles. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. De detaljerte reglene for hvordan kommunen skal gå fram ved kjøp følger av forskriftene om offentlige anskaffelser, og det er derfor primært *forskriftene* brukerne av regelverket må forholde seg til.

I det følgende gis en redegjørelse for konkrete krav og bestemmelser i anskaffelsesreglementet. I fremstillingen tar vi utgangspunkt i gjeldende lov og forskrift; anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften. Avvik mellom gjeldende regelverk og regelverket som gjaldt frem til 1. januar 2017, vil utdypes fortløpende. Der det ikke har skjedd realitetsendringer, vil henvisningene til det eldre regelverket følge av fotnoter.

2.2.1.1 Innledende om terskelverdier og forskriftens oppbygging

Anskaffelsesforskriften er delt inn i ulike deler, og anskaffelsens art og verdi avgjør hvilken del av forskriften som kommer til anvendelse jf. §§ 5-1, 5-2 og 5-3. Forskriftens system innebærer at oppdragsgiver må foreta en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi. Reglene om dette finnes i anskaffelsesforskriften § 5-4.⁷ Anskaffelsens verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale, eks. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen.⁸ Beregningen skal være forsvarlig på kunngjøringstidspunktet, eller - for anskaffelser som ikke krever kunngjøring - på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen.⁹ Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at forskriftens krav blir gjeldende.¹⁰ Uansett gjelder forskriftens del I for alle anskaffelser med anslått verdi på 100 000 kroner ekskl. mva. eller mer.

Ved vedtakelsen av anskaffelsesloven ble den nasjonale terskelverdien endret fra kr 500 000 til kr 1,1 mill. I tabell 1 og tabell 2 nedenfor viser vi den nasjonale terskelverdien og EØS-terskelverdien henholdsvis før og etter 1. januar 2017 samt hvilke deler av regelverket som gjelder for de ulike anskaffelsene. EØS-terskelverdi blir justert annethvert år. Fra 15. juni 2014 var gjeldende EØS-terskelverdi kr 1,55 mill. for vare- og tjenestekjøp og kr 39 mill. for bygge- og anleggskontrakter. Fra 9. februar 2016 ble EØS-terskelverdien justert til kr 1,75 mill. for vare- og tjenestekjøp og kr 44 mill. for bygge- og anleggskontrakter. Någjeldende EØS-terskelverdi ble justert 6. april 2018 - til kr 2 mill. for vare- og tjenestekjøp og kr 51 mill. for bygge- og anleggskontrakter. I våre vurderinger legger vi til grunn de terskelverdiene som var gjeldende på det tidspunkt den enkelte anskaffelse ble iverksatt.

⁷ FOA § 2-3.

⁸ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (1) og FOA § 2-3 (1).

⁹ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (2) og FOA § 2-3 (2).

¹⁰ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (4) og FOA § 2-3 (3).

Tabell 1: Oversikt terskelverdier og regelverk for anskaffelser iverksatt til og med 2016

Anskaffelsens verdi eks. mva.	Regelverk	Krav til kunngjøring
Under kr 100 000	Unntatt regelverket fra og med 1.7.2015, jf. FOA § 1-3 (2) bokstav I	
Under nasjonal terskelverdi (kr 500 000)	LOA og FOA del I	Ikke krav om kunngjøring
Kr 500 000 – EØS-terskelverdi for <i>vare- og tjenestekontrakter</i> ¹¹ (kr 1,75 mill.) Kr 500 000 – EØS-terskelverdi for <i>bygge- og anleggskontrakter</i> (kr 44 mill.)	LOA og FOA del I og del II	Doffin
Over EØS- terskelverdi for vare- og tjenestekontrakter (kr 1,75 mill.) Over EØS-terskelverdi for bygge- og anleggskontrakter (kr 44 mill.)	LOA og FOA del I og del III	Doffin og TED

Tabell 2: Oversikt terskelverdier og regelverk for undersøkte anskaffelser iverksatt fra og med 1. januar 2017

Anskaffelsens verdi eks. mva.	Regelverk	Krav til kunngjøring
Under kr 100 000	Unntatt regelverket, jf. anskaffelsesforskriften § 1-1	
Under nasjonal terskelverdi (kr 1,1 mill.)	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I	Ikke krav om kunngjøring
Kr 1,1 mill. – EØS-terskelverdi for <i>vare- og tjenestekontrakter</i> (kr 1,75 mill.) Kr 1,1 mill. – EØS-terskelverdi for <i>bygge- og anleggskontrakter</i> (kr 44 mill.)	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I og del II	Doffin
Over EØS- terskelverdi for vare- og tjenestekontrakter (kr 1,75 mill.) Over EØS-terskelverdi for bygge- og anleggskontrakter (kr 44 mill.)	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I og del III	Doffin og TED

2.2.1.2 Regler som gjelder for anskaffelser som skal følge forskriften del I

Del I av forskriften gjelder for alle anskaffelser som er lik eller overstiger kr 100 000 eks. mva. Det er imidlertid bare anskaffelser under kr 1,1 mill. som reguleres av *kun* del I dersom anskaffelsen er

¹¹ Forskriften gjør forskjell på om anskaffelsen er en såkalt prioritert eller uprioritert tjenestekontrakt. Vi behandler ikke dette nærmere.

iverksatt etter 1. januar 2017¹². For anskaffelser iverksatt før dette tidspunkt, er det bare anskaffelser under kr 500 000 som reguleres av *kun* del I.

Det foreligger få eksplisitte krav til hvordan oppdragsgiver skal foreta en anskaffelse dersom kun del I av forskriften gjelder. Det er for eksempel ingen krav til kunngjøring, og oppdragsgiver har betydelig fleksibilitet med hensyn til hvordan konkurransen kan gjennomføres. Oppdragsgiver plikter imidlertid å opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet, jf. anskaffelsesloven § 4.¹³ Innholdet i prinsippene er nærmere presisert i forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 51 L (2015-2016) s. 81-82.

Det grunnleggende prinsippet om *konkurranse* skal sikre at alle potensielle leverandører har de samme mulighetene til å oppnå kontrakter med det offentlige og bidra til at det offentlige foretar effektive anskaffelser. Prinsippet innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har uttalt at oppdragsgiver som hovedregel bør kontakte minst tre leverandører, men dette kan ikke gjelde absolutt.¹⁴ Hvor langt denne plikten strekker seg, må vurderes konkret, og *forholdsmessighetsprinsippet*, som vi forklarer nedenfor, vil være avgjørende.

Oppdragsgiver plikter å *likebehandle* leverandører. Dette innebærer at alle potensielle leverandører skal gis samme muligheter og at oppdragsgiver ikke kan diskriminere eller forfordele leverandører på grunnlag av nasjonalitet eller lokal tilhørighet. Prinsippet er til hinder for både direkte forskjellsbehandling (for eksempel at en leverandør blir vurdert foran en annen på bakgrunn av lokal tilhørighet) og indirekte forskjellsbehandling (en tilsynelatende nøytral bestemmelse, for eksempel et kvalifikasjonskrav eller en kravspesifikasjon, får den betydning at den i praksis avskjærer enkelte leverandører fra å levere tilbud på bakgrunn av for eksempel lokal tilhørighet).

Forutberegnelighetsprinsippet innebærer for anskaffelser etter forskriftens del I at oppdragsgivers angivelse av hvordan anskaffelsen skal gjennomføres, er bindende. Oppdragsgiver må gi informasjon til leverandørene om hva som skal anskaffes, hvilke kriterier som ligger til grunn for valget av leverandør og hvordan konkurransen skal gjennomføres.

Kravet om *etterprøvbarhet* henger tett sammen med prinsippet om forutberegnelighet. Oppdragsgiver må sørge for at viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen begrunnes og dokumenteres. For anskaffelser som kun skal følge forskriftens del I, plikter oppdragsgiver å føre anskaffelsesprotokoll. Protokollen skal inneholde opplysninger om vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1.¹⁵ Vesentlige forhold kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen.

Forholdsmessighetsprinsippet regulerer gjennomslagskraften til de øvrige prinsippene. Plikter og rettigheter som utledes av andre prinsipper, må tilpasses den enkelte anskaffelsens art og omfang. Jo mindre og enklere en anskaffelse er, jo mindre vidtrekkende prosedyrekrav kan utledes av de øvrige prinsippene. På den annen side innebærer forholdsmessighetsprinsippet at kravene som oppdragsgiver stiller til leverandørene, må stå i forhold til anskaffelsen. Oppdragsgiver skal ikke stille strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen.

¹² Under 1,3 millioner dersom anskaffelsen er foretatt etter 6.4.2018

¹³ LOA § 5 (2) og FOA § 3-1 (1).

¹⁴ KOFA 2009/6.

¹⁵ FOA § 3-2.

2.2.1.3 Regler som gjelder for anskaffelser som skal følge forskriften del II og del III

Anskaffelsesforskriften gir utførlige regler for anskaffelser som omfattes av forskriften del I og II eller del I og III. Flere av reglene er like, og vi redegjør derfor i det følgende samlet for anskaffelsene som omfattes av de to delene av forskriften. På enkelte punkter er kravene etter forskriften del III «strengere» enn kravene for del II, og vi belyser derfor sentrale forskjeller.

Anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelser som omfattes av forskriftens del I og II, skal foretas ved åpen tilbudskonkurranse eller begrenset tilbudskonkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 8-3.¹⁶ For anskaffelser iverksatt før 1. januar 2017 gjelder FOA § 5-1. Etter bestemmelsen kan anskaffelsen gjennomføres som åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling. Konkurranse med forhandling kan gjennomføres enten ved at alle interesserte leverandører får levere tilbud, eller ved at oppdragsgiver gjør en utvelgelse av leverandører før disse gis mulighet til å levere tilbud.¹⁷

Anskaffelser som omfattes av forskriftens del I og III, skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 13-1. På nærmere bestemte vilkår kan det benyttes konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring, konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring, jf. § 13-2 og § 13-3.¹⁸

Kunngjøring

Kravet om kunngjøring har som formål å sikre konkurranse ved anskaffelsen ved å nå ut til leverandørene som kan tenkes å inngi tilbud. Anskaffelser etter forskriften del I og II skal kunngjøres i Doffin, jf. anskaffelsesforskriften § 8-17.¹⁹ Anskaffelser etter del III skal i tillegg kunngjøres i TED-databasen, jf. anskaffelsesforskriften § 21-1.²⁰ Dersom kravet til kunngjøring ikke overholdes, er anskaffelsen å betrakte som en ulovlig direkte anskaffelse.²¹

Konkurransegrunnlag

For anskaffelser etter forskriftens del I og II skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, jf. anskaffelsesforskriften § 8-4.²² Konkurransegrunnlaget skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

- a. Hva som skal anskaffes,
- b. Hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget,
- c. Hvorvidt oppdragsgiveren vil inngå en rammeavtale,
- d. Hvordan oppdragsgiveren skal gjennomføre konkurransen,
- e. Hvilke krav som gjelder for innholdet i og utformingen av en forespørsel om å delta i konkurransen, eller for et tilbud,

¹⁶ Begge prosedyrene tillater at oppdragsgiver har dialog med leverandørene etter tilbudsfristens utløp. Begrepet «dialog» omfatter all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandørene, dvs. alt fra avklaringer av uklarheter eller retting av avvik til forhandlinger, jf. veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 104-105.

¹⁷ I visse unntakstilfeller har oppdragsgiver adgang til å gjøre anskaffelsen etter forskriftens del I, selv om den i utgangspunktet omfattes av del II, jf. FOA § 2-1 (2) og (3).

¹⁸ FOA § 14-1 jf. §§ 14-2, 14-3 og 14-4.

¹⁹ FOA § 9-1 (3).

²⁰ FOA § 18-1 (3).

²¹ Prop. 51 L (2015-2016) s. 86. For anskaffelser iverksatt før 1. januar 2017 fremgår det uttrykkelig av FOA § 4-1 (1) bokstav q.

²² FOA § 8-1.

- f. Andre opplysninger som er av betydning for utarbeidelsen av en forespørsel om å delta i konkurransen, eller for et tilbud.

For anskaffelser etter forskriftens del I og III skal det også utarbeides et konkurransegrunnlag dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, jf. anskaffelsesforskriften § 14-1. *I tillegg til kravene som er nevnt ovenfor, skal konkurransegrunnlaget gi en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:*

- a. Når det opplyses hva som skal anskaffes, skal eventuelle kravspesifikasjoner og merkekrav inkluderes samt absolutte krav som alle leverandørene må oppfylle,
- b. Hvorvidt oppdragsgiver vil inngå et innovasjonspartnerskap eller etablere en dynamisk innkjøpsordning,
- c. Når det beskrives hvordan oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen, skal det opplyses om hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt, hvilke frister som gjelder, hvilke kvalifikasjonskrav og utvelgelseskriterier leverandørene må oppfylle, hvilke tildelingskriterier som gjelder, krav til kommunikasjon og hvorvidt elektroniske kataloger eller elektroniske auksjoner vil bli brukt.

Reglene om konkurransegrunnlag i anskaffelsesforskriften del III inneholder endringer fra tidligere regelverk. Etter FOA § 17-1 var oppdragsgiver forpliktet til å utarbeide konkurransegrunnlag, uavhengig av om vilkårene for konkurransen kunne beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen. Bestemmelsen gir en fullstendig liste over samtlige opplysninger konkurransegrunnlaget skulle inneholde. Det skulle blant annet angi den relative vekten av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge.

Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. For anskaffelser etter forskriften del I og II har oppdragsgiver en betydelig skjønnsfrihet knyttet til hvilke kvalifikasjonskrav som ønskes benyttet. Kravene kan blant annet knytte seg til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner, og finansielle og økonomiske stilling, jf. anskaffelsesforskriften § 8-7.²³ For anskaffelser etter forskriften del I og III er det i § 16-1 opplistet hvilke kvalifikasjonskrav som lovlig kan stilles. Kravene kan bare gjelde registrering, autorisasjoner mv., jf. § 16-2, økonomisk og finansiell kapasitet, jf. § 16-13, og tekniske og faglige kvalifikasjoner, jf. § 16-5.²⁴ Kravene skal i begge tilfeller ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen. Oppdragsgiver skal angi kvalifikasjonskravene sammen med de tilhørende dokumentasjonskravene i anskaffelsesdokumentene.²⁵

For anskaffelser foretatt før 1. januar 2017, gjelder FOA § 8-5 og § 17-5 om kvalifikasjonsgrunnlag. Etter bestemmelsene skal krav til leverandørens kvalifikasjoner i hovedtrekk angis i kunngjøringen og eventuelt utdypes i et eget kvalifikasjonsgrunnlag. Kunngjøringen må også angi hvordan leverandørene skal dokumentere at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

²³ FOA § 8-4.

²⁴ For anskaffelser foretatt før 1. januar 2017 gjelder FOA § 17-4. I bestemmelsen presiseres det at vurderingen av leverandørens tekniske kvalifikasjoner særlig skal baseres på kriterier som faglig kompetanse, effektivitet, erfaring og pålitelighet. Videre at kravene ikke skal diskriminere leverandørene på grunnlag av nasjonal eller lokal tilhørighet.

²⁵ «Anskaffelsesdokumentene» er definert i § 4-2: «fellesbetegnelse for kunngjøringen, konkurransegrunnlaget og det europeiske egenerklæringsskjemaet».

Gjennomføring av konkurranse

Dersom anskaffelsen skal følge forskriften del I og II og oppdragsgiver har valgt *åpen tilbudskonkurranse*, jf. anskaffelsesforskriften § 8-3, plikter oppdragsgiver å vurdere og evaluere alle innkomne tilbud. Dersom oppdragsgiver har valgt *begrenset tilbudskonkurranse* kan alle interesserte leverandører levere forespørsel om å delta i konkurransen. Oppdragsgiver må da først foreta en prekvalifisering, hvor han på bakgrunn av de innkomne forespørslene om deltakelse vurderer om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene. Bare de leverandørene som oppfyller kvalifikasjonskravene og deretter blir invitert til å delta i konkurransen, kan gi tilbud.²⁶ Etter at tilbudsfristen har utløpt, skal oppdragsgiver beslutte om han skal ha dialog med en eller flere av leverandørene.²⁷ En eventuell utvelgelse skal skje i samsvar med likebehandlingsprinsippet. Dette innebærer at oppdragsgiver ikke kan gi opplysninger som kan gi noen av leverandørene en fordel fremfor andre. Oppdragsgiver skal avvise leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene, samt tilbud som lider av vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene eller andre formalfeil.²⁸ Valg av tilbud skal skje på grunnlag av objektive tildelingskriterier som skal angis i prioritert rekkefølge i anskaffelsesdokumentene. Tildelingskriteriene skal ha tilknytning til leveransen og kan for eksempel være pris, kvalitet, livssyklus kostnader, miljø, sosiale hensyn og innovasjon. Tildelingskriteriene skal ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren ubegrenset valgfrihet.²⁹ Etter forskriften del I og III skal tildeling av kontrakt skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, hvilket tilbud som har den laveste kostnaden eller på grunnlag av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet.³⁰

Anskaffelser foretatt før 1. januar 2017, og som skulle følge FOA del I og II, kunne foretas ved *åpen eller begrenset anbudskonkurranse* eller ved *konkurranse med forhandling*. Oppdragsgiver måtte i slike tilfeller først vurdere om leverandørene oppfylte kvalifikasjonskravene og om det var fremlagt skatteattest.³¹ Tildeling av kontrakt skulle skje på basis av hvilket tilbud som var det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som hadde den laveste prisen.³² Dersom tildeling av kontrakt skjedde på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skulle det benyttes kriterier som hadde tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kunne eksempelvis være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice, teknisk bistand eller tid for levering eller ferdigstillelse. Tildelingskriteriene måtte oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget.³³ Der oppdragsgiver på forhånd hadde bestemt seg for prioriteringen eller vektingen av kriteriene, skulle dette også angis. For anskaffelser som var omfattet av forskriftens del I og III, måtte oppdragsgiver angi den relative vektingen for hvert av kriteriene. Dersom det etter oppdragsgivers skjønn av påviselige grunner ikke var mulig å foreta en vekting, måtte kriteriene angis i prioritert rekkefølge med det viktigste først.³⁴

Meddelelse om valg av leverandør og begrunnelse

Etter forskrift om offentlige anskaffelser §§ 10-1 og 25-1³⁵ skal oppdragsgiveren, når det er truffet en avgjørelse om valg av leverandør, skriftlig og samtidig gi alle de berørte leverandørene en

²⁶ Se «veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)», punkt 12.1.

²⁷ Anskaffelsesforskriften § 9-2 og § 9-3.

²⁸ Anskaffelsesforskriften §§ 9-4 - 9-6 og § 23-1, jf. §§ 24-1 – 24-9. Det samme følger av FOA §§ 11-10 – 11-12 og §§ 20-12 – 20-14 for anskaffelser foretatt før 1. januar 2017.

²⁹ Anskaffelsesforskriften § 8-11.

³⁰ Anskaffelsesforskriften § 18-1.

³¹ FOA § 11-1.

³² FOA § 13-2.

³³ FOA § 13-2 og § 22-2.

³⁴ FOA § 22-2 (3).

³⁵ FOA §§ 13-3 og 22-3

meddelelse om dette før kontrakten inngås. Oppdragsgiveren skal gi en begrunnelse for valget og angi en karensperiode i meddelelsen. Karensperiode er definert som tidsrommet mellom meddelelsen og det tidspunktet oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt, og kravet om karensperiode har som formål å sikre en effektiv klageadgang³⁶. Begrunnelsen skal inneholde navnet på den valgte leverandøren og en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene.

Anskaffelsesprotokoll og dokumentasjon

Oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene skal dokumentasjon oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten. Kontrakten skal oppbevares gjennom hele kontraktsperioden, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1.

For anskaffelser etter forskriftens del I og II og del I og III inneholder forskriften detaljerte krav til hvilke opplysninger som skal følge av protokollen i den utstrekning de er relevante, jf. anskaffelsesforskriften §§ 10-5 og 25-5. Det skal blant annet fremgå hva som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, begrunnelse for utvelgelse av leverandører til å delta i konkurransen, begrunnelse for avvisning og begrunnelse for valg av tilbud. Navnene på involverte leverandører skal også dokumenteres i protokollen.³⁷

På bakgrunn av foranstående utleder vi som revisjonskriterier for problemstillingen at Innkjøpstjenesten i Nord-Troms ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggskontrakter skal:

- Gjennomføre konkurranse
- Kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket
- Likebehandle leverandører
- Benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket
- Utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever
- Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket
- Benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket
- Meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket
- Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket
- Sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig

2.2.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Dokumentet *Beskrivelse felles innkjøpsfunksjon for kommunene i Nord-Troms* ble vedtatt 31.8.2010 og er undertegnet av daværende rådmenn i alle de seks kommunene. Dokumentet omtales heretter som *samarbeidsavtalen*. Samarbeidsavtalen inneholder informasjon om bakgrunnen for dannelsen av et felles innkjøpsorgan, hvordan innkjøpstjenesten skulle organiseres, krav til de deltakende kommunene, hva tjenesten skal arbeide med, samt kostnadsfordeling. Fordi samarbeidsavtalen gir uttrykk for deltakerkommunenes målsetninger med innkjøpsamarbeidet og beskriver innkjøpstjenestens tiltenkte funksjon, er den en relevant kilde for utledning av revisjonskriterier.

³⁶ «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» pkt. 16.3.1

³⁷ Det samme følger av FOA § 3-1 (7) og § 3-2 for anskaffelser foretatt før 1. januar 2017.

Inngåelse av rammeavtaler

En sentral del av innkjøpssjefens arbeidsoppgaver er ifølge samarbeidsavtalen å inngå felles rammeavtaler for alle kommunene. Det oppgis her at slike rammeavtaler, i tillegg til å være økonomisk fordelaktige, ville være arbeidsbesparende for kommunene å forholde seg til. Flest mulig rammeavtaler for både varer og tjenester skulle avlaste brukerne og redusere behovet for enkeltanskaffelser. Av samarbeidsavtalen fremgår det at alle kommunene skal gis mulighet til å komme med innspill under utarbeidelse av kravspesifikasjon gjennom egne brukergrupper.

Utgangspunktet var at alle seks deltakerkommunene skulle være med på fellesanbud. Imidlertid ble det i samarbeidsavtalen tatt høyde for at enkelte kommuner kan velge å ikke delta på felles rammeavtaler når dette er formålstjenlig. I slike tilfeller skal dette meldes skriftlig til innkjøpsfunksjonen ved planlegging av anskaffelsen. Samarbeidskommunen vil da selv være ansvarlig for sine anskaffelser på dette området. Det presiseres i samarbeidsavtalen at slike avvik skal unngås i størst mulig grad.

Distribusjon av informasjon

Det fremgår av samarbeidsavtalen at det er et mål at oppdatert informasjon om rammeavtaler skulle være tilgjengelig for alle kommunene på intranett. I tillegg skulle det tilbys brukerstøtte per telefon. Følgende informasjon skal ifølge samarbeidsavtalen gjøres tilgjengelig for deltakerkommunene:

- Innkjøpsrelatert informasjon, nyheter osv.
- Informasjon om rammeavtaler
- Informasjon om pågående anskaffelsesprosesser
- Lover, forskrifter, retningslinjer og reglementer
- Prosedyrebeskrivelser
- Ulike maler for konkurransegrunnlag, protokoller, brevmalers osv.

I tillegg skulle det legges ut konfidensiell avtaleinformasjon om priser og lignende - med adgangsbegrensning.

Styringsgruppe og kontaktperson i deltakerkommunene

Etter samarbeidsavtalen skal hver deltakerkommune ha en kontaktperson som er tilknyttet innkjøpssamarbeidet. Rådmennene har det overordnede ansvaret for samarbeidet, men innkjøpssjefen skal i det daglige forholde seg til kontaktpersonen i den enkelte kommune. Før innkjøpssamarbeidet utlyser en konkurranse, har kontaktpersonen ansvar for å skaffe personer til brukergrupper for sin kommune og sørge for å skaffe bakgrunnsmateriale - for eksempel oversikt over kommunens forbruk og behov. Kontaktpersonen har også ansvar for all intern kommunikasjon for sin kommune og må holde seg oppdatert på rammeavtalene og hjelpe til med å sørge for at avtalene holdes. Kontaktpersonen inngår også som sin kommunes representant i styringsgruppa. Styringsgruppa skal ha jevnlig møter ut fra kommunenes og/eller innkjøpssjefens behov. Det fremgår ikke av avtalen hva som skal være innholdet i møtene, eller nærmere om hva styringsgruppa skal arbeide med. Styringsgruppa er ansvarlig for prioritering av arbeidsgrupper i ordningen. Rådmennene er ansvarlig for at egen kommune til enhver tid har oppnevnt representant til gruppa og melder endringer fortløpende til innkjøpssjef.

Rådgivning og kurs

Ifølge samarbeidsavtalen har innkjøpssamarbeidet ansvaret for å tilby samarbeidskommunene kurs og opplæring innenfor offentlige anskaffelser, enten intern i den enkelte kommune eller ved

felleskurs. Kursene skal ifølge samarbeidsavtalen ha som hensikt å *«spre forståelsen av viktigheten av riktig bruk av rammeavtaler, grunnleggende anskaffelsesprinsipper og lignende»*.

På bakgrunn av foranstående utleder vi følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

Innkjøpstjenesten skal:

- Fremforhandle rammeavtaler på vegne av alle deltakerkommunene
- Tilby samarbeidskommunene kurs og opplæring innenfor offentlige anskaffelser

Deltakerkommunene v/kontaktperson skal:

- Sørge for å kommunisere innkjøpssamarbeidets virksomhet innad i sin kommune
- Skaffe bakgrunnsmateriale tilknyttet sin kommunes forbruk og behov ved å etablere kommunale brukergrupper i forkant av fellesanskaffelser

Styringsgruppa skal:

- Avholde jevnlige møter

Rådmennene i deltakerkommunene skal:

- Sørge for at egen kommune til enhver tid har oppnevnt representant til styringsgruppa

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon³⁸.

Ved oppstart av forvaltningsrevisjonen sendte revisor oppstartsbrev til samtlige av deltakerkommunene i innkjøpssamarbeidet. Revisor avholdt oppstartsmøter per telefon med de som var blitt oppnevnt som kontaktperson i de seks kommunene. Følgende har vært kontaktpersoner i anledning forvaltningsrevisjonen:

- Tore Li, økonomileder Kvæangan kommune
- Håkon Jørgensen, økonomileder Kåfjord kommune
- Hilde Grønaas, økonomisjef Lyngen kommune
- Rita Toresen, økonomisjef Nordreisa kommune
- Cissel Samuelsen, rådmann Skjervøy kommune
- Espen Li, økonomisjef Skjervøy kommune
- Gunnar Folden Grundetjern, økonomisjef Storfjord kommune

Med unntak av Cissel Samuelsen inngår alle de ovennevnte kontaktpersonene i styringsgruppa for innkjøpssamarbeidet. I forbindelse med oppstartsmøtene innhentet revisor noe informasjon om den enkelte kommunes anskaffelsespraksis og deres erfaringer med deltakelse i innkjøpssamarbeidet.

For å besvare problemstilling 1 har revisor gjort et utvalg av anskaffelser til gjenstand for nærmere undersøkelse. Kontaktpersonene i kommunene oppga at innkjøpssjefen i varierende grad hadde bistått kommunene med enkeltanskaffelser. I noen kommuner var dette gjort i stor grad og i andre kommuner i mindre eller ingen grad. Innkjøpstjenestens hovedoppgave er å fremforhandle fellesavtaler for alle deltakerkommunene. Av overordnet prosjektskisse som de seks kontrollutvalgene har vedtatt, fremgår det også at revisor i forvaltningsrevisjonen skulle ha fokus på fellesanskaffelser. På bakgrunn av dette valgte vi å fokusere våre undersøker på felles rammeavtaler. Følgende tre rammeavtaler ble valgt ut for nærmere undersøkelse i denne forvaltningsrevisjonen:

- Medisinske forbruksvarer
- PC og tynnklienter
- Salgs- og skjenkekontroller

En anskaffelsesprosess startes med en behovsvurdering og avsluttes med signering av kontrakt med valgt leverandør. Anskaffelsesprosesser skal, som vi redegjorde for i kapittel 2, være dokumenterte og etterprøvbare. Det innebærer at for alle faser i anskaffelsesprosessen skal oppdragsgiveren kunne legge frem dokumentasjon som gir en tredjeperson, i dette tilfellet revisor, en forståelse av anskaffelsesprosessen i sin helhet. Det er derfor i hovedsak skriftlig dokumentasjon som Innkjøpstjenesten i Nord-Troms har utarbeidet gjennom anskaffelsesprosessene, som er *relevante data* for revisjonens undersøkelse av problemstilling 1. Datamaterialet som vi legger til grunn for våre vurderinger, er innsamlet hovedsakelig ved bruk av dokumentanalyse som metode. For de

³⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorsforbunds styre 1. februar 2011

utvalgte anskaffelsene har vi bedt innkjøpssjefen og/eller representanter fra deltakerkommuner om å sende oss dokumentasjon som belyser hele anskaffelsesprosessen; fra tilbudsinnhenting /kunngjøring til kontraktsinngåelse. Vi har også innhentet noe informasjon fra kunngjøringer i Doffin, og fra vedlegg til slike kunngjøringer. Vår vurdering av anskaffelsene avhenger av den samlede dokumentasjon som er lagt frem for den enkelte anskaffelse.

For å besvare problemstilling 2 og 3 har vi hovedsakelig basert oss på skriftlig og muntlig informasjon fra kommunene. Vi utarbeidet et spørreskjema der vi utledet spørsmål med utgangspunkt i bestemmelser i samarbeidsavtalen. Spørsmålene var knyttet til følgende tema:

- Fellesanbud
- Enkeltanbud
- Kompetanse
- Kontaktperson
- Styringsorganer
- Kommunens opplevelse av innkjøpssamarbeidet

Vi mottok svar på spørreskjemaene fra kontaktpersonene i alle de seks deltakerkommunene. Informasjonen som fremgikk av de utfylte spørreskjemaene, i tillegg til muntlig informasjon som ble gitt til revisor i oppstartsmøter med de enkelte kommunene, er lagt til grunn som faktagrunnlag i rapporten. Der vi har sett behov for utfyllende eller supplerende informasjon, har vi etterspurt dette i den enkelte kommune. Vi har også vært i telefonisk kontakt med innkjøpssjef Jonny Bless som har bistått med informasjon og dokumentasjon som vi har etterspurt.

Kommunestyret i Skjervøy behandlet i møte 25.10.2017 under sak 61/17 spørsmål om hvorvidt kommunen skulle fortsette å inngå i samarbeidet. I forbindelse med denne saken har tidligere innkjøpssjef utarbeidet et dokument der han evaluerer innkjøpssamarbeidet og kommer med noen betraktninger rundt hvordan det har fungert i perioden 2010-2017. Fakta, opplysninger og innkjøpssjefens synspunkter slik de fremgår av evalueringen, inngår i datamaterialet i denne rapporten. Annen skriftlig dokumentasjon som inngår faktagrunnlaget for vår rapport, er samarbeidsavtale utarbeidet ved etablering av samarbeidet og saksfremlegg fra K-sekretariatet IKS til kontrollutvalgene.

3.1.1 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene. Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige.

En anskaffelsesprosess skal kunne etterprøves gjennom en analyse av oppdragsgivers dokumentasjon. Det er derfor i hovedsak skriftlig dokumentasjon fra innkjøpstjenesten som oppdragsgiver som er relevante data for problemstillingen om etterlevelse av regelverket. Som nevnt tidligere er slike data innhentet ved at revisor har sendt forespørsel om dokumentasjon til representanter for innkjøpstjenesten i Nord-Troms og fra deltakende kommuner. Revisor opplever at vi i varierende grad er blitt tilsendt den dokumentasjonen vi har etterspurt og som vi har ansett som nødvendig for å belyse anskaffelsesprosessen i sin helhet. Fordi de anskaffelsene vi skulle undersøke har vært gjennomført av tidligere innkjøpssjef som hadde kontorsted i Storfjord, skal mye av dokumentasjonen være lagret i Storfjord kommunes saksbehandlingssystem. Herfra har vi fått innhentet noe dokumentasjon. Representanten fra Storfjord kommune og innkjøpssamarbeidet

har imidlertid opplyst at en del av den nødvendige dokumentasjonen også ligger i andre systemer, og at det på grunn av begrensede tilganger og nye saksbehandlingssystemer har vært utfordrende for både Storfjord kommune og nåværende innkjøpssjef å fremskaffe denne.

For to av de undersøkte anskaffelsene har vi fått tilsendt *noe* av den etterspurte dokumentasjonen. For én av de utvalgte anskaffelsene har revisor ikke mottatt noe av den etterspurte dokumentasjonen, men vi har selv innhentet noe relevant dokumentasjon gjennom vedlegg til kunngjøringen i Doffin. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at vi for disse tre anskaffelsene har tilstrekkelige og relevante data til å kunne gjøre vurderinger opp mot *enkelte* av de revisjonskriteriene som vi har utledet i kapittel 2. For de delene av anskaffelsesprosessen der vi ikke har fått tilsendt nødvendig dokumentasjon, er revisors vurdering at vi ikke har data som muliggjør vurderinger opp mot revisjonskriteriene.

For alle tilfellene kan vi imidlertid gjøre vurderinger opp mot revisjonskriteriet om at vurderinger som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen, skal være dokumenterte. Det vil fremgå tydelig under fremstillingen av de enkelte anskaffelsene hvilke revisjonskriterier som det - på grunn av manglende dokumentasjon - ikke gjøres vurderinger av.

Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet som legges til grunn. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi fremlagt datamaterialet for kommunene og innkjøpssjefen. Vi har korrigert faktafeil som disse har påpekt, og gjort tilføyelser i datamaterialet på bakgrunn av utfyllende informasjon som de har gitt i forbindelse med dette. Informasjonen som vi legger til grunn i rapporten, er innhentet fra innkjøpssjefen og fra kommunalt ansatte som i egenskap av å være kontaktpersoner for innkjøpssamarbeidet må forutsettes å ha god kunnskap om de forholdene vi undersøker. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

3.1.2 Avgrensninger

Undersøkelsen retter seg primært mot selve innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms. Det vil si at vi som utgangspunkt ikke gjør undersøkelser og vurderinger av enkeltanskaffelser som er foretatt i den enkelte deltakerkommune. Et unntak fra denne avgrensningen finnes i kapittel 4.1 der vi gir en fremstilling av anskaffelser som innkjøpstjenesten har medvirket til, og som har kommet opp til behandling i KOFA. I kapittel 5.4.1 som omhandler kommunenes egen kompetanse på området for offentlige anskaffelser, viser vi også til konkrete tilfeller der de deltakende kommunene har opplevd at anskaffelser gjennomført at kommunalt ansatte har blitt innklaget til KOFA. I disse tilfellene gjør vi ikke vurderinger av anskaffelsesprosessen opp mot utledede revisjonskriterier.

4 ETTERLEVELSE AV REGELVERK

Har anskaffelser der innkjøpskontoret har medvirket til gjennomførelsen, herunder særlig fellesinnkjøp og rammeavtaler, vært i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser?

Innkjøpstjenesten i Nord-Troms skal ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggskontrakter:

- Gjennomføre konkurranse
- Kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket
- Likebehandle leverandører
- Benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket
- Utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever
- Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket
- Benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket
- Meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket
- Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket
- Sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig

4.1 Avgjørelser i Klagenemda for offentlige anskaffelser

Ifølge evaluering gjort av tidligere innkjøpssjef har det i perioden siden etablering av samarbeidet vært gjennomført 153 kunngjøringer. Det er sannsynligvis gjennomført noen flere kunngjøringer etter at evalueringen ble gjort. Søk i databasen til KOFA viser at Innkjøpstjenesten i Nord-Troms ved to anledninger har blitt innklaget for brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Disse tilfellene gjelder inngåelse av felles rammeavtaler. I begge tilfellene har KOFA konkludert med brudd på regelverket. Sakene gjøres rede for i det følgende.

2011/313

Innkjøpstjenesten i Nord-Troms kunngjorde 6. mai 2011 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av legemidler og apotekvarer. Apotek-1 klagde inn innkjøpssamarbeidet for brudd på LOA § 5 og FOA § 3-1. KOFA kom til at Innkjøpstjenesten hadde brutt kravet til forutberegnelighet ved evaluering av tildelingskriteriet «leveringsbetingelser». Dette fordi antall apotek i regionen og deres åpningstider ble vektlagt for tungt under vurderingen av tildelingskriteriet «leveringsbetingelser». KOFA kom også til at Innkjøpstjenesten hadde brutt FOA § 22-3 nr. 5 ved å endre den skjønsmessige evalueringen av tilbudene i tildelingsevalueringen.

2012/43

Innkjøpstjenesten i Nord-Troms kunngjorde 24. november 2011 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale om medisinske forbruksvarer. Maske Gruppen AS klagde inn Innkjøpssamarbeidet for brudd på kravet til forutberegnelighet i LOA § 5. KOFA kom til at Innkjøpstjenesten hadde brutt kravet til forutberegnelighet ved å vektlegge egne erfaringer ved evaluering av tildelingskriteriene. KOFA kom også til at Innkjøpstjenesten hadde brutt kravet til

etterprøvnbarhet og gjennomsiktighet ved at det var uklart hvorvidt eksterne referanser var vektlagt ved evalueringen av tildelingskriteriene.

I tillegg til de ovenfor nevnte tilfellene har revisor fått informasjon om at Innkjøpstjenesten har vært involvert i anskaffelse av vintervedlikehold/brøytetjenester i Skjervøy kommune. I forbindelse med denne anskaffelsen ble Skjervøy kommune innklaget til KOFA av to leverandører, der klagenemnda kom frem til at det forelå brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Innkjøpstjenesten var også i 2016 involvert i anskaffelse av brøytetjenester i Nordreisa kommune. Anskaffelsen ble innklaget til KOFA, som i sak 2017/165 kom frem til at det forelå brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Ut over dette har revisor ikke informasjon om andre enkeltanskaffelser gjennomført av den enkelte samarbeidskommune der Innkjøpstjenesten har ytt bistand, og som har blitt innklaget til KOFA. Søk i KOFA sine databaser indikerer ikke at det finnes flere slike tilfeller. Vi tar imidlertid forbehold om at det likevel kan finnes slike tilfeller som revisor ikke er gjort kjent med.

4.2 Medisinske forbruksvarer

Revisors funn

Det ble 15.2.2018 inngått rammeavtale mellom kommunene i Innkjøpssamarbeidet og leverandøren Helseservice Engros AS om levering av medisinsk forbruksmateriell. Av beskrivelsen i Doffin fremgår det at rammeavtalen omfattet produkter til sårbehandling, ernæring, hansker og bekledning, inkontinensprodukter, laboratorieprodukter, hygieneprodukter mv. Videre fremgår det at anskaffelsens totale verdi var beregnet til kr. 4 500 000 ekskl. mva, og av annen dokumentasjon som revisor har fått oversendt, fremgår det at anskaffelsen skulle gjennomføres etter forskriftens del I og III. Anskaffelsen er kunngjort nasjonalt (Doffin), og her fremgår det også at kunngjøringen er oversendt til TED-databasen. Av kunngjøringen fremgår det at anskaffelsen skulle gjennomføres som en åpen anbudskonkurranse.

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag for anskaffelsen som består av kravspesifikasjon, konkurranseregler og kontraktsvilkår. Her fremgår at det skal inngås en rammeavtale, hva som skal anskaffes samt kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Det fremgår tilbudsfrist, krav til utforming av tilbud og til kommunikasjonen. Ifølge konkurransegrunnlaget skulle tildeling av kontrakt skje på basis av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet. Pris skulle vektes 60 %, kvalitet skulle vektes 30 % og service skulle vektes 10 %. Det er oppstilt kvalifikasjonskrav til eventuelle leverandører, og det angis hvilken dokumentasjon som skulle oversendes for å dokumentere at leverandørene oppfylte kriteriene. Kvalifikasjonskriteriene var tilknyttet organisatorisk og juridisk stilling (registreringer i foretaksregister, faglig register eller handelsregister, betalte skatter og avgifter), økonomisk og finansiell stilling (årlig omsetning de to siste årene på minimum to ganger den anslåtte verdien av kontrakten, positiv egenkapital, krav til likviditetsgrad) samt tekniske og faglige kvalifikasjoner (erfaring fra tilsvarende leveranser).

Kunngjøringen i Doffin er oppdatert med informasjon om kontraktsinngåelsen. Her fremgår at det kom inn ett tilbud i konkurransen.

Revisor har etterspurt ytterligere dokumentasjon fra innkjøpstjenesten for å kunne belyse denne konkrete anskaffelsesprosessen. Følgende dokumentasjon er etterspurt av revisor, men ikke oversendt til oss innen fastsatt frist:

- Anskaffelsesprotokoll
- Fullstendig tilbud fra valgte leverandør (Helseservice Engros AS) med alle vedlegg/bilag
- Dokumentasjon som viser at innkomne tilbud er vurdert opp mot kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

Revisors vurdering

Anskaffelsen er foretatt i 2018, og vurderes derfor etter gjeldende regelverk om offentlige anskaffelser. Vare- og tjenestekontrakter med anslått verdi over 1,75 millioner skulle på tidspunktet for anskaffelsesprosessen gjennomføres etter forskriftens del I og III. Som en følge av at anskaffelsen er kunngjort i Doffin og i TED-databasen, er revisors vurdering at revisjonskriteriet om å *kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket* er **oppfylt**. Fordi anskaffelsen er kunngjort i henhold til regelverket, er revisors vurdering også at innkjøpstjenesten har **oppfylt** kriteriet om å *gjennomføre konkurranse*. Anskaffelsen er gjennomført som en åpen anbudskonkurranse, og revisors vurdering er dermed av kriteriet om å *benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket* er **oppfylt**.

Konkurransegrunnlaget inneholder de opplysningene som det er krav om etter forskriften. Revisors vurdering er derfor at innkjøpstjenesten har **oppfylt** kriteriet om å *utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder de opplysninger som forskriften krever*. Innkjøpstjenesten har oppstilt kvalifikasjonskrav som er lovlige etter forskrift om offentlige anskaffelser. Fordi revisor ikke har fått tilsendt dokumentasjon som viser at valgte tilbyder har dokumentert oppfyllelse av de oppstilte kvalifikasjonskrav, har revisor ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt innkjøpstjenesten har oppfylt kriteriet om å *bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket*. Oppdragsgiver har benyttet tildelingskriterier som er lovlige etter forskriften. Fordi det bare kom inn ett tilbud i konkurransen, er det ikke relevant å vurdere hvorvidt oppdragsgiver i sitt valg av leverandør faktisk har *benyttet lovlige tildelingskriterier*. Av samme grunn er det heller ikke relevant å vurdere om innkjøpstjenesten har oppfylt kriteriet om å *likebehandle leverandører*, eller å *meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket*.

Revisor har etterspurt protokoll for anskaffelsen, men har ikke blitt forelagt denne. Revisor har dermed ikke grunnlag for å vurdere om innkjøpstjenesten har oppfylt kriteriet om å *føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket*. Innkjøpstjenesten har heller ikke oversendt fullstendig tilbud fra valgte leverandør, og heller ikke dokumentasjon som viser at valgte leverandør er vurdert opp mot, og oppfyller, oppstilte kvalifikasjonskrav. På bakgrunn av dette, sett i sammenheng med at anskaffelsesprotokoll heller ikke er oversendt, er revisors vurdering at innkjøpstjenesten **ikke har oppfylt** kriteriet om å *sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig*.

4.3 PC og tynnklienter

Revisors funn

Det ble 8.5.2018 inngått avtale mellom Skjervøy kommune og leverandøren Itello AS om kjøp av datamaskiner, tynne klienter, mobiler og PAD's. Det fremgår av dokumentasjonen til anskaffelsen at oppdragsgiver var alle de seks kommunene i innkjøpsamarbeidet. Anskaffelsen er kunngjort i Doffin, men revisor kan ikke finne informasjon om at anskaffelsen er oversendt for kunngjøring i TED-databasen. Ifølge kunngjøringen var anskaffelsens verdi estimert til kr. 3 500 00 ekskl. mva. Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag for anskaffelsen. Her fremgår informasjon om hva som skal anskaffes, at kommunen hadde til hensikt å inngå en parallell rammeavtale, og at konkurransen

skulle gjennomføres som en åpen anbudskonkurranse. Det fremgår krav til kontakt/kommunikasjon med oppdragsgiver. Det inneholder også informasjon om alle aktuelle frister, om hvordan tilbudet skulle utformes, og at tilbud skulle leveres elektronisk i KGVlight.com³⁹. Om tildelingskriterier og vektning av disse fremgikk følgende:

	% vektlegges
Pris levert kunden	55
Vurdering av bestillingsprosess	15
Service og garanti	15
Leveringstid	10
Miljøkrav Energy Star	5

Videre er det stilt kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere. Kvalifikasjonskravene er knyttet til leverandørenes registrering og autorisasjon, økonomisk og finansiell kapasitet samt tekniske og faglige kvalifikasjoner.

Revisor har etterspurt ytterligere dokumentasjon fra innkjøpstjenesten for å kunne belyse denne konkrete anskaffelsesprosessen. Følgende dokumentasjon er etterspurt av revisor, men ikke oversendt til oss innen satt frist:

- Anskaffelsesprotokoll
- Tilbud fra valgt leverandør
- Dokumentasjon fra valgt leverandør som dokumenterer at leverandøren oppfyller eventuelle kvalifikasjonskrav
- Dokumentasjon som viser meddelelse av beslutning om kontraktstildeling for alle tilbydere

Revisors vurdering

Anskaffelsen er gjennomført i 2018, og skal derfor vurderes etter det på nåværende tidspunkt gjeldende regelverket. Vare- og tjenestekontrakter med estimert verdi over 2 millioner skulle på tidspunktet for anskaffelsesprosessen foretas etter forskriftens del I og III, noe som også er forutsatt fra oppdragsgivers side i konkurransegrunnlaget. Anskaffelser som reguleres av disse delene av regelverket, skal kunngjøres nasjonalt (Doffin) og i hele EØS-området (TED). Som en følge av at anskaffelsen ikke er kunngjort i TED-databasen, vurderer vi at *revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket ikke er oppfylt*. På bakgrunn av at anskaffelsen ikke er kunngjort i TED-databasen er revisors vurdering også at innkjøpstjenesten *ikke fullt ut* har oppfylt kravet til å *gjennomføre konkurranse*. Anskaffelsen er gjennomført som en åpen anbudskonkurranse, og revisors vurdering er dermed at innkjøpstjenesten har **oppfylt** kriteriet om å *benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket*. På bakgrunn av det konkurransegrunnlaget som revisor har fått oversendt, vurderer vi at innkjøpstjenesten har **oppfylt** kriteriet om å *utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever*.

Av konkurransegrunnlaget fremgår det at oppdragsgiver har oppstilt både kvalifikasjonskrav og tildelingskriteriet som er lovlige etter forskriften. Fordi vi ikke har mottatt dokumentasjon på innkomne tilbud, og at disse tilbudene er blitt vurdert opp mot tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav, har vi imidlertid ikke grunnlag for å vurdere om kvalifikasjonskrav og

³⁹ Konkurransegjennomføringsverktøy som kan benyttes i hele konkurransegjennomføringen, fra kunngjøring til kontraktsinngåelse

tildelingskriterier faktisk har blitt *benyttet* i henhold til regelverket. På bakgrunn av manglende dokumentasjon har vi heller ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt oppdragsgiver har *likebehandlet leverandører, meddelt beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket, eller ført anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket*. I alle tilfeller er revisors vurdering, på bakgrunn av at slik dokumentasjon ikke har latt seg fremskaffe, at innkjøpstjenesten **ikke har oppfylt** kriteriet om å sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføring av anskaffelsen er skriftlig.

4.4 Salgs- og skjenkekontroller

Revisors funn

Av dokumentasjon og informasjon som revisor har fått fra representanter i de ulike samarbeidskommunene, fremgår det at flere av kommunene deltar i en rammeavtale på området for salgs- og skjenkekontroller. Revisor har funnet en kunngjøring i Doffin som er datert 28.10.2016. Her fremgår at innkjøpstjenesten på vegne av kommunene i Nord-Troms hadde til hensikt å inngå avtale om «kontroll av salgs- og skjenkebevilgninger samt røykeforbud og internkontrollmapper». Anskaffelsens verdi var beregnet til kr. 1 550 000. Det fremgår videre at anskaffelsen skulle gjennomføres etter forskriftens del I og II og at det skulle benyttes åpen anbudskonkurranse.

Revisor finner at følgende dokumentasjon er vedlagt kunngjøringen i Doffin:

- Mal for kontrakt
- Mal for leverandørenes tilbudsbrief
- Konkurransesgrunnlag
- Mal for leverandørenes pristilbud og informasjon om utfylling av prisskjemaet

Konkurransesgrunnlaget inneholder informasjon om hva som skulle anskaffes, valgte anskaffelsesprosedyre, kriterier for tildeling av kontrakt samt hva tilbudene skulle inneholde og hvordan disse skulle utformes og leveres. Videre inneholder konkurransesgrunnlaget frister for mottak av tilbud, adgang til å gi alternative tilbud og til å ta forbehold samt bruk av underleverandører. Av konkurransesgrunnlaget fremgår også hvilke kvalifikasjonskrav som ble stilt til leverandøren; disse var knyttet til innbetaling av skatt og merverdiavgift, leverandørens organisatoriske og juridiske stilling, økonomisk og finansiell kapasitet samt tekniske og faglige kvalifikasjoner. Tildeling skulle skje på bakgrunn av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på følgende kriterier:

- Pris (50%)
- Kvalitet og service (50%)

Revisor finner at kunngjøringen i Doffin er oppdatert med informasjon om kontraktsinngåelse. Her fremgår at det kom inn fire tilbud i konkurransen, og at leverandøren Nordfjeldske Kontroll AS ble innstilt som valgt leverandør.

For å belyse selve konkurransegjennomføringen har revisor etterspurt følgende dokumentasjon:

- Kontrakt
- Anskaffelsesprotokoll
- Tilbud fra valgt leverandør
- Dokumentasjon som viser at valgt leverandør oppfyller eventuelle kvalifikasjonskrav

- Dokumentasjon som viser at oppdragsgiver har evaluert tilbydere samt begrunnelse for valgt leverandør
- Dokumentasjon som viser meddelelse av beslutning om kontraktstildeling til alle tilbydere

Revisor har ikke blitt tilsendt noe av den etterspurte dokumentasjonen fra innkjøpstjenesten eller representanter fra deltakerkommunene.

Revisors vurdering

Anskaffelsen er gjennomført i 2016, og skal derfor vurderes etter tidligere lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Vare- og tjenestekontrakter med estimert verdi under 1,75 millioner skulle på tidspunktet for anskaffelsen foretas etter forskriftens del I og II, noe som også er forutsatt fra oppdragsgivers side i konkurransegrunnlag og kunngjøring. Anskaffelser som på tidspunktet ble regulert av dette regelverket, skulle kunngjøres nasjonalt i Doffin. Revisor har funnet at dette er gjort i dette tilfellet, og vår vurdering er derfor at *revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket* er **oppfylt**. Det er forutsatt i konkurransedokumentene at anskaffelsen skulle gjennomføres som en åpen anbudskonkurranse. Revisors vurdering er at dette er tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket. Fordi vi ikke har dokumentasjon som belyser selve konkurransegjennomføringen, har vi imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt innkjøpstjenesten faktisk har *benyttet tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket*.

Innkjøpstjenesten har *utarbeidet et konkurransegrunnlag som inneholder de opplysninger som forskriften krever*. Revisors vurdering er dermed at dette revisjonskriteriet er **oppfylt**. Videre har innkjøpstjenesten oppstilt kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier som det etter regelverket om offentlige anskaffelser er anledning til å oppstille. Fordi vi ikke har dokumentasjon som viser tilbudene som kom inn i konkurransen og hvordan disse er vurdert opp mot hverandre, har vi ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt innkjøpstjenesten faktisk har *benyttet tildelingskriterier i henhold til regelverket*. Fordi vi ikke har dokumentasjon som viser hvorvidt valgte leverandør oppfylte de oppstilte kvalifikasjonskravene, har vi heller ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt innkjøpstjenesten faktisk har *benyttet kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket*.

På bakgrunn av manglende dokumentasjon har revisor heller ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt innkjøpstjenesten har;

- Gjennomført konkurranse
- Likebehandlet leverandører
- Meddelt beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket
- Ført anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket

I alle tilfeller er revisors vurdering, på bakgrunn av at den ovenfor nevnte dokumentasjonen ikke har latt seg fremskaffe, at innkjøpstjenesten **ikke har oppfylt** kriteriet om å *sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig*.

4.5 Oppsummering og samlet konklusjon

Ovenstående funn og vurderinger viser at innkjøpstjenesten i to av de tre undersøkte tilfellene kan dokumentere oppfyllelse av enkelte, men ikke alle de her aktuelle, kravene i anskaffelsesregelverket. For én av de tre anskaffelsene kan innkjøpssamarbeidet ikke dokumentere oppfyllelse av noen av regelverkets krav. Dokumentasjon er etterspurt både fra innkjøpssjef og fra deltakerkommunen der tidligere innkjøpssjef hadde kontorsted. Revisor har heller ikke fått anvisning på hvem andre vi eventuelt kan henvende oss til for å få oversendt slik dokumentasjon.

Et grunnleggende prinsipp om etterprøvbarhet skal gjelde for alle anskaffelser som omfattes av lov om offentlige anskaffelser⁴⁰. Etter forskrift om offentlige anskaffelser § 7-1 har oppdragsgiver plikt til å oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene, skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten. I tillegg skal vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen nedtegnes eller samles i en protokoll. Kravet til etterprøvbarhet skal ivareta leverandørenes rettssikkerhet og gjøre det mulig for leverandører og eventuelle tredjeparter å undersøke om oppdragsgiver har fulgt reglene som gjelder for konkurransen. Oppdragsgiver må fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføring av konkurransen er skriftlig, klar, og utfyllende nok til at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger⁴¹. I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har innkjøpstjenesten ikke fremlagt slik dokumentasjon som kan gi en tredjeperson, i dette tilfellet revisor, en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger i alle faser av anskaffelsesprosessen. Det er dermed ikke mulig å gjøre en fullstendig vurdering av om reglene om offentlige anskaffelser er etterlevd i de konkrete tilfellene, og dermed heller ikke hvorvidt om oppdragsgiver har opptrådt på en måte som sikrer effektiv forvaltning av fellesskapets ressurser. Det er etter revisors syn et brudd på det grunnleggende prinsippet om etterprøvbarhet at det ikke kan fremlegges slik dokumentasjon. Revisor har fått informasjon som tilsier at fremskaffingen av slik dokumentasjon er utfordrende grunnet ansettelse av ny innkjøpssjef og skifte av saksbehandlingssystem. Det er etter revisors syn en svært uheldig situasjon dersom den dokumentasjonen som kan belyse anskaffelseprosesser som er gjennomført fra 2010 og frem til medio 2018, ikke er eller kan gjøres fullstendig tilgjengelig for innkjøpstjenesten eller for en tredjeperson på nåværende tidspunkt.

Ovenstående funn og vurderinger gir grunnlag for å konkludere med at innkjøpstjenesten – og dermed de seks deltakerkommunene – har oppfylt enkelte av kravene i anskaffelsesregelverket, men samtidig brutt med helt sentrale bestemmelser i forbindelse med de undersøkte fellesinnkjøpene og rammeavtaler. Revisor vil særlig fremheve at regelverkets overordnede prinsipp om *etterprøvbarhet* ikke synes å være etterlevd i noen av de tre undersøkte anskaffelsene.

⁴⁰ Anskaffelser med estimert verdi over kr 100 000

⁴¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/grunnleggende-prinsipper/id2518744/> 21.2.2019

5 OPPFYLLELSE AV SAMARBEIDSAVTALEN

Fungerer innkjøpssamarbeidet som beskrevet i samarbeidsavtalen?

Innkjøpstjenesten skal:

- Fremforhandle rammeavtaler på vegne av alle deltakerkommunene
- Tilby samarbeidskommunene kurs og opplæring innenfor offentlige anskaffelser

Kontaktperson i deltakerkommunene skal:

- Sørge for å kommunisere innkjøpssamarbeidets virksomhet innad i sin kommune
- Skaffe bakgrunnsmateriale tilknyttet sin kommunes forbruk og behov ved å etablere kommunale brukergrupper i forkant av fellesanskaffelser

Styringsgruppa skal:

- Avholde jevnlige møter

Rådmennene i deltakerkommunene skal:

- Sørge for at egen kommune til enhver tid har oppnevnt representant til styringsgruppa
- Melde endringer i styringsgruppa fortløpende til innkjøpssjef

5.1 Innkjøpstjenestens kjernevirksomhet og hovedoppgaver

Revisors funn

Innledende om rammeavtaler

Av evalueringen som tidligere innkjøpssjef har utarbeidet, fremgår det en liste over rammeavtaler som innkjøpstjenesten hadde på tidspunktet (2017). Denne gjengis i nedenstående tabell.

	Rammeavtaler	Kvæ	Nor	Skj	Kåf	Lyn	Sto	Leverandør
1	Brannvegger IT	ja	ja	ja	ja	ja	ja	IT-Partner
2	Elektrisk Kraft	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Fjordkraft
3	Telefoni	Ja	ja	Ja	ja	ja	ja	Atea
5	Medikamenter	ja	ja	ja	ja	ja	ja	NMD
6	Medisinske forbruksvarer	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Helseservice
7	Rammeavtale på rengjøringsmidler og rekvisita	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Staples
8	Kontor-,data og skolematriell	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Staples
9	Arbeidsklær, ny konkurranse	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
10	Næringsmidler	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ASKO
11	Frukt og grønt	ja	ja	ja	ja	ja	ja	BAMA
12	Bakervarer	ja	ja	ja	egen	egen	egen	Fristelsen
13	Fersk fisk	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Schølberg
14	Forsikringer skade/person	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Ørstasamarb
15	Hotell og overnatting	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Rica
16	Kjøttvarer	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Mydland
19	Medisinsk og tekn gass	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Yara
20	Fyringsolje, drivstoff (bulk) og service fyringsanlegg	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Statoil, Shell,
21	Pumpeleveranse drivst parallell	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Flere
22	Papir og plast	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Staples
23	Biler					ja	ja	Helgesen
24	Biler	Kjøpt	Ja	Ja	Kjøpt			Autoplan
25	Bygg & konstr prosjektering	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
26	Plan & arkitektur prosjektering	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
27	Vann & avløp prosjektering	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
28	Samferdsel prosjektering	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
29	Sikkerhet prosjektering	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
30	Energi prosjektering	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
31	Miljø prosjektering	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
32	VVS prosjektering	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
33	Brann prosjektering	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
34	Elektro prosjektering	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
36	Oppmåling	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
37	Prosjektledelse	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
38	Byggeledelse	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Parallell avt
39	Legemiddel- og medikamentgj.gang	ja	ja	ja	ja	ja	ja	NMD/Vitus

Videre fremgår det at de største rammeavtalene er innenfor områdene medisin/medikamenter, medisinske forbruksvarer, tekniske konsulenttjenester og skolebøker. Nåværende innkjøpssjef Jonny Bless har per telefon informert revisor om at han er usikker på hvorvidt det finnes en fullstendig oppdatert oversikt over alle rammeavtalene og hvem som er tilknyttet dem, men at det i alle fall vil utarbeides en oppdatert oversikt innen kort tid. Vi har også fått informasjon om at noen

av avtalene kanskje ikke lenger er gjeldende. Ovenstående tabell ble utarbeidet i 2017. Revisors gjennomgang av inngåtte rammeavtaler i kapittel 4 viser blant annet at det er inngått flere nye rammeavtaler i 2018. Vi oppfatter at vi ikke har fått tilgang til en fullstendig oppdatert oversikt over gjeldende rammeavtaler på tidspunktet for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen, og vi tar derfor forbehold om at det kan være feil og mangler i ovenstående oversikt. Jonny Bless har informert revisor om at innkjøpstjenesten i løpet av våren 2019 vil etableres et felles system for alle deltakerkommunene som administrerer inngåtte avtaler, og at dette systemet skal gi en bedre oversikt over hvilke avtaler som finnes i kommunene. Dette skal også bli mulig for kommunene å søke i systemet for å finne ut hvorvidt innkjøpstjenesten har avtale på produkter som etterspørres.

Kommunenes deltakelse i fellesanskaffelser og kjennskap til relevante avtaler

Som nevnt innledningsvis i denne rapporten, var det ved etableringen tenkt at innkjøpstjenestens hovedoppgave skulle være inngåelse av felles rammeavtaler for alle kommunene. For at innkjøpssamarbeidet skal fungere som forutsatt i samarbeidsavtalen, er det derfor avgjørende at den enkelte deltakerkommune har kjennskap til hvilke rammeavtaler dennes kommune er tilknyttet og kan benytte seg av. For å avdekke i hvilken grad kommunene hadde slik kunnskap, stilte vi spørsmål i spørreskjema om *på hvilke områder kommunen var tilknyttet rammeavtaler som er fremforhandlet av innkjøpssamarbeidet*. Svarene vi fikk viste noe variasjon i hvilke rammeavtaler de enkelte kommunene mente å være tilknyttet. Noen kommuner, særlig Kvæangen og Lyngen, oppga at de var tilknyttet relativt mange rammeavtaler. Noen kommuner oppga å være tilknyttet færre avtaler: Kåfjord oppga at de var tilknyttet seks avtaler som var fremforhandlet av innkjøpstjenesten.

Representantene fra Kvæangen kommune og Lyngen kommune oversendte til revisor en oversikt over alle rammeavtaler som var fremforhandlet av innkjøpssamarbeidet, og hvilke av de seks kommunene som var tilknyttet til den enkelte avtalen. Vi fikk imidlertid informasjon om at enkelte av avtalene som fremgikk av oversiktene var «gått ut på dato» og at det for noen avtaler manglet informasjon om opsjon eller om hvorvidt avtalene var gyldige. Vi fant også at det var motstridende informasjon i de to oversiktene og mellom oversiktene og den øvrige informasjonen vi fikk fra kommunene om hvilke avtaler de var tilknyttet. Det var også motstrid mellom oversiktene vi fikk fra Kvæangen og Lyngen og ovenstående tabell som er utarbeidet av tidligere innkjøpssjef. Informasjonen indikerer at det både i kommunene og hos innkjøpstjenesten er usikkerhet rundt hvilke avtaler kommunen er tilknyttet og kan benytte seg av, og hvilke avtaler som for tiden er gjeldende.

Videre spurte vi om *den enkelte kommunen hadde rammeavtaler på noen områder som ikke var fremforhandlet av innkjøpssjefen, og som bare denne kommunen var tilknyttet*. Representantene fra Kvæangen, Kåfjord og Skjervøy svarte avkreftende på spørsmålet. Representanten fra Lyngen svarte at kommunen hadde egne rammeavtaler for leiebiler i hjemmetjenesten, leasing av multifunksjonsskrivere og brøyting/vintervedlikehold. Representanten fra Nordreisa oppga at kommunen hadde egne rammeavtaler for brøyting/vintervedlikehold, forsikring, byggeprosjekter samt noen avtaler på området for helse- og omsorg. Representantene fra Storfjord og Lyngen oppga at kommunene også på noen områder har rammeavtaler som er fremforhandlet av Troms Fylkeskommune. Revisors oppfatning er at *alle* kommunene som inngår i innkjøpssamarbeidet, bortsett fra Nordreisa, også er tilknyttet enkelte avtaler som er fremforhandlet av Troms Fylkeskommune. Revisor bemerker i den anledning at Troms Fylkeskommune i fylkestingssak 49/17 vedtok å avslutte sitt innkjøpssamarbeid med kommunene, men at avtalene som den enkelte kommune deltok i på tidspunktet for nedleggelse av samarbeidet fortsatt er gyldig for kommunene frem til avtalens utløp.

Utgangspunktet ved opprettelsen av innkjøpssamarbeidet var at alle de seks kommunene skulle delta i fellesanbudene. I enkelte tilfeller kunne det likevel åpnes for at enkelte kommuner avsto fra å delta i fellesanbud, men det fremgår av samarbeidsavtalen at slike avvik i størst mulig grad skal unngås. I spørreskjemaet spurte vi derfor *om kommunene i noen tilfeller hadde valgt å ikke delta i rammeavtaler som var blitt fremforhandlet på vegne av innkjøpssamarbeidet*. Kvæningen og Storfjord oppga at de ikke i noen tilfeller mener å ha avstått fra å ha deltatt i fellesanbud. Representanten fra Kåfjord oppgir å ikke huske om dette er gjort i noen tilfeller. Representanten fra Lyngen oppga at de ved ett tilfelle før 2013 valgte å ikke delta i felles anskaffelse av nytt økonomi- og lønssystem. Dette var fordi kommunen allerede hadde et velfungerende økonomisystem og derfor av økonomiske hensyn valgte å ikke delta i anskaffelsen. Representanten fra Nordreisa oppgir at de svært sjeldent har valgt å ikke delta i rammeavtaler, og at dette kun er i tilfeller der kommunen ikke har bruk for varer/tjenester som den aktuelle avtalen gjelder. Representanten fra Nordreisa oppgir også at kommunen har valgt å ikke delta på rammeavtaler for brødvarer og fisk, fordi disse rammeavtaleleverandørene etter deres syn ikke oppfyller kommunens krav til kvalitet. Kommunen har i disse tilfellene heller valgt å benytte seg av lokale leverandører. Representanten fra Skjervøy oppgir at de i noen tilfeller har valgt å ikke delta på fellesanbud, og at dette i hovedsak er på grunn av lokalt næringsliv.

Bistand ved enkeltanskaffelser

Ved etableringen av innkjøpssamarbeidet ble det forutsatt at innkjøpssjefens hovedoppgave skulle være å gjennomføre fellesanskaffelser på vegne av kommunen. Det ble imidlertid også åpnet for at innkjøpssjefen kunne bistå deltakerkommunene ved gjennomføring av enkeltanskaffelser som bare gjaldt for den enkelte kommune. I spørreskjemaet spurte revisor om representantene var kjent med hvorvidt kommunen hadde fått bistand fra innkjøpssamarbeidet ved gjennomføring av enkeltanskaffelser. Resultatene fra spørreskjemaet viste at dette har forekommet i relativt utstrakt grad. Kun Kvæningen kommune oppga å ikke være kjent med at kommunen hadde fått bistand fra innkjøpssjefen ved gjennomføring av enkeltanskaffelser. Representanten fra Kåfjord kommune oppga å ha fått bistand fra innkjøpssjefen ved kjøp av biler.

Lyngen kommune oppga å ha fått bistand fra innkjøpstjenesten ved flere enkeltanskaffelser, herunder:

- Leasing av multifunksjonsskrivere
- Leiebiler til hjemmetjenesten
- Festivalutstyr
- Kjøp av traktor og gravemaskin
- Kjøp av heiser til Lyngstunet
- Kjøp av hage traktor
- Kjøp av konsulent tjenester, geoteknisk vurdering
- Bistand i ulike byggeprosjekter

Nordreisa kommune oppga at de i noen tilfeller har fått bistand fra innkjøpssjefen ved enkeltanskaffelser, blant annet ved flere byggeprosjekter, tjenester i helse- og omsorg samt brøytekontrakter. Skjervøy kommune oppga at de hadde fått bistand ved anskaffelse av brøytekontrakt, bygging av barnehage og OPS⁴². Også Storfjord kommune har oppgitt at de ved flere anledninger har fått bistand ved enkeltanskaffelser. Dette gjelder flere større investeringsprosjekter, rammeavtale for vintervedlikehold samt inventar og møblering av nye bygg.

⁴² Offentlig-privat samarbeid

Videre oppgir alle de seks kommunene at det ikke i noen tilfeller er blitt gjennomført enkeltanskaffelser i kommunene der innkjøpssjefen har forestått hele anskaffelsesprosessen på vegne av kommunen. Revisor oppfatter at i de tilfeller innkjøpssjefen yter bistand ved gjennomføring av enkeltanskaffelser, gjøres dette i samarbeidet med den som gjennomfører innkjøpet i den aktuelle kommunen.

Revisors vurdering

Ifølge samarbeidsavtalen skulle arbeid med felles rammeavtaler være den viktigste arbeidsoppgaven for innkjøpstjenesten. På bakgrunn av den dokumentasjonen og informasjonen som revisor har innhentet fra kommunene, innkjøpssjefen og Doffin, er det ikke tvilsomt at det siden etableringen av samarbeidet har vært gjennomført mange kunngjøringer og inngått mange rammeavtaler. Det var også en forutsetning ved inngåelsen at innkjøpssamarbeidet at rammeavtaler skulle inngås på vegne av *alle* deltakerkommuner, og at unntak fra denne forutsetningen måtte forekomme i minst mulig grad. Revisor har funnet tilfeller der kommuner som inngår i samarbeidet har valgt å ikke delta på fellesanskaffelser. Det fremstår imidlertid som at dette har skjedd rent unntaksvis, og at alle deltakerkommunene som hovedregel har valgt å delta på felles rammeavtaler. Revisor har heller ikke indikasjoner på at deltakerkommuner i noen tilfeller ikke har blitt forespurt om å delta i fellesanskaffelser.

Videre har revisor funnet at innkjøpstjenesten i relativt utstrakt grad har ytt bistand til deltakerkommuner også i enkeltanskaffelser. Dette er også innenfor kjerneområdet av den virksomheten som innkjøpstjenesten ved etableringen var tenkt til å utføre. Revisor har ikke indikasjoner på at arbeidet med bistand i enkeltanskaffelser har gått ut over tjenestens kapasitet til å arbeide med felles rammeavtaler, som etter samarbeidsavtalen skulle være tjenestens hovedoppgave.

Revisors vurdering er at innkjøpskontoret beviselig har fremforhandlet flere rammeavtaler på vegne av innkjøpssamarbeidets deltakerkommuner, noe som isolert sett taler for at revisjonskriteriet om at innkjøpskontoret skal fremforhandle slike avtaler på vegne av deltakerkommunene, er oppfylt. Med henvisning til revisors fremstillinger og konklusjon tilknyttet problemstilling 1, vurderer revisor imidlertid at innkjøpskontorets fremforhandling av disse avtalene i flere tilfeller har vært kjennetegnet av avvik fra anskaffelsesregelverket. Det må forutsettes at en vesentlig hensikt med opprettelsen av innkjøpssamarbeidet (jf. samarbeidsavtalen) har vært å sikre at deltakerkommunenes inngåelse av rammeavtaler skulle skje i overensstemmelse med gjeldende regelverk. Dermed kan ikke revisor se at innkjøpskontorets fremforhandling av rammeavtaler – i hvert fall ikke i de tre undersøkte tilfellene samt «KOFA-behandlede» tilfeller – kan sies å oppfylle deltakerkommunenes hensikt med innkjøpssamarbeidet. I disse totalt fem tilfellene er derfor revisors vurdering at innkjøpstjenesten ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å fremforhandle rammeavtaler på vegne av innkjøpstjenestens deltakerkommuner.

5.2 Styringsgruppa

Revisors funn

Styringsgruppa i innkjøpstjenesten består av en representant fra hver kommune. Per 2018 er følgende ansatte den enkelte kommunens representant i styringsgruppa:

Tabell 4: Representanter i styringsgruppa per kommune

Kommune	Representant i styringsgruppa
Kvænangen	Tore Li
Kåfjord	Håkon Jørgensen
Lyngen	Hilde Grønaas
Nordreisa	Rita Toresen
Skjervøy	Espen Li
Storfjord	Gunnar Folden Grundetjern

Revisor oppfatter at det på nåværende tidspunkt ikke er noen leder for styringsgruppa. Gjennom korrespondanse med innkjøpssjef og representanter fra de deltakende kommunene har revisor fått informasjon om at tidligere innkjøpssjef og medlemmene av styringsgruppa har hatt ulik oppfatning av hvem som skulle innkalle til møter. Representanter fra kommunene oppgir at intensjonen var at innkjøpssjefen skulle innkalle til møter, mens innkjøpssjefen hadde den oppfatningen at det var styringsgruppen selv som skulle innkalle til møter. Forhenværende innkjøpssjef Ole Rødum har tidligere gitt en evaluering av innkjøpssamarbeidet til Skjervøy kommune. I evalueringen nevnes blant annet utfordringer tilknyttet styringsgruppa:

«Jeg savner deltakelse fra styringsgruppa for innkjøp. Denne gruppa ble etablert da jeg ble rekruttert til jobben og fungerte til dels så lenge Rune Stijfjell var leder, men så forsvant liksom gruppa. Etter at Einar Eriksen (Kåfjord) ble daglig leder i Ungbo har det ikke vært møte, og det har ikke blitt valgt ny leder. Jeg har ikke forstått det slik at det er innkjøpssjefen som skal styre sin egen styringsgruppe. Slik det er nå, kan denne gruppa oppløses og innkjøpssjefen kan forholde seg direkte til RU (rådmannsutvalget), som innkjøp gjør i dag når det skal rapporteres. Når det gjelder kompetanse på anskaffelser i kommunene, så bør den oppgraderes. Fram til nå har vi hatt Fylkeskommunens innkjøpsavdeling til å støtte oss på når det gjelder innkjøp som fylkeskommunen og kommunene har felles behov for. Dette blir det slutt med etter at Fylkeskommunen besluttet at samarbeid med kommunene på innkjøp skal opphøre. Dette betyr at dette behovet må dekkes av innkjøpssjefen, og disse anskaffelsene er alle såkalte del -3- anskaffelser (anskaffelser over NOK 1,75 mill.).»

Møtevirksomhet i styringsgruppa

Ifølge samarbeidsavtalen skal det avholdes jevnlig møter i styringsgruppa, og møter skal holdes etter kommunenes og innkjøpssjefens behov. I spørreskjemaet spurte vi om *hvordan arbeidet i styringsgruppa oppleves av representantene*. Representanten fra Kvænangen svarte at arbeidet i styringsgruppa opplevdes som sporadisk og lite strukturert. Videre at det i starten hadde vært møter to ganger i året, men at det de to siste årene ikke hadde vært så ofte. Representanten fra Lyngen oppgir at arbeidet i styringsgruppen ikke oppleves som godt nok strukturert og at stort fravær fra tidligere innkjøpssjef og få møtepunkter i styringsgruppa har ført til at det ikke har vært gode nok diskusjoner rundt nye rammeavtaler og større fellesanskaffelser. Representanten fra Nordreisa oppgir at det ikke har vært møte i styringsgruppa siden vedkommende ble representant i gruppa i august 2017 og at møter avholdes altfor sjeldent.

Fra representantene i Skjervøy kommune har revisor fått informasjon om at det ikke har vært møter i styringsgruppa de tre siste årene, men at innkjøpssjefen har forholdt seg til rådmannsutvalget⁴³ som styringsgruppe. Videre opplyses det at noen avklaringer gjøres med rådmannsutvalget per e-post - særlig ved forhandlinger om rammeavtaler og med tanke på anskaffelser som er klaget inn til KOFA. Rådmannsutvalget har møter ved behov og minst én gang i året. Ifølge representanten fra Skjervøy har rådmannsutvalget fulgt opp innkjøpssjefens arbeid med rammeavtaler, og det er den enkelte rådmann som i hvert enkelt tilfelle har gitt innkjøpssjefen fullmakt til å underskrive kontrakter på vegne av kommunen. Det oppgis at rådmannsutvalget også har påsett at innkjøpssjefen har oppdatert innkjøpsreglementet som er utarbeidet for kommunene i samarbeidet, og fått disse godkjent av kommunestyrene. Også representanten fra Storfjord har informert om at det har vært en vridning mot at det er Rådmannsutvalget som har fungert som styringsgruppe.

Revisor har spurt nåværende innkjøpssjef om når det sist ble avholdt møte i styringsgruppa og om det finnes referater fra disse møtene. Innkjøpssjefen opplyste at han ikke har tilgang på slike referater da han arbeider i et annet datasystem enn tidligere innkjøpssjef gjorde, men at det uansett ikke har vært møter i styringsgruppa på flere år. Ovenstående fremstilling viser at det er samsvar mellom tidligere innkjøpssjef, nåværende innkjøpssjefs og representantene i styringsgruppas betraktninger rundt hvordan arbeidet i gruppa fungerer. Innkjøpssjef Jonny Bless opplyser at han ønsker å gjeninnføre praksisen med møter i styringsgruppa, og at han vil kalle inn til møte i uke 10. Agenda for dette møtet skal være valg av leder, møtestruktur, kommende avtaler osv.

Ovenstående funn indikerer at innkjøpssjefen de senere årene i større grad har forholdt seg til rådmannsutvalget enn til styringsgruppa. På bakgrunn av denne informasjonen henvendte vi oss til representantene i styringsgruppa og spurte om de, som kommunens kontaktperson i innkjøpssamarbeidet, opplevde at relevant informasjon fra rådmannsutvalget ble videreformidlet til dem slik at de igjen får anledning til å videreformidle denne informasjonen utover i enheter og virksomheter i kommunen. Representanten fra Skjervøy svarte at han opplever at informasjonen «tynnes ut» når den går gjennom flere ledd og at det også foregår mye forskjellig i rådmannsutvalget, slik at relevant informasjon kanskje ikke har kommet godt nok frem til kontaktpersonen eller til andre ute på enhetene i kommunen. Representanten fra Lyngen oppgir at det har vært litt tilfeldig om og når relevant informasjon har kommet. Representanten fra Kvænangen kommune oppgir at rådmannen har videresendt protokoller fra møter i rådmannsutvalget uten at disse har blitt fulgt opp i særlig grad av ledergruppa i kommunen. Videre opplyser han at så lenge han har blitt direkte kontaktet, har han formidlet videre den informasjon og de forespørsler som til enhver tid har kommet til han. Han sier imidlertid at han ikke har hatt et bevisst forhold til at det kanskje finnes langt mer informasjon som burde ha vært formidlet ut i kommunen.

Revisors vurdering

Ovenstående funn viser at styringsgruppa til innkjøpstjenesten ikke fungerer som forutsatt. Funnene viser at det er enighet mellom gruppas medlemmer om at arbeidet i gruppa er ustrukturert og sporadisk. Da det ikke i det hele tatt kan dokumenteres at det er gjennomført møter i styringsgruppa de siste to-tre årene, er revisors vurdering at styringsgruppa **ikke har oppfylt** kriteriet om at *det skal avholdes jevnlig møter*. I denne forbindelse viser revisor også til informasjon fra kommunene og fra både nåværende og tidligere⁴⁴ innkjøpssjef om at det har vært usikkerhet rundt hvorvidt det er innkjøpssjefen eller styringsgruppa selv som skal innkalle til møter. Tidligere innkjøpssjef har i skriftlig evaluering fremholdt at han ikke har hatt en forståelse av at det var innkjøpssjefen selv som skulle styre sin egen styringsgruppe. Revisor bemerker i den anledning at deltakerkommunene, all

⁴³ Utvalg sammensatt av rådmennene i de seks deltakende kommunene

⁴⁴ Ved skriftlige evaluering

den tid det er disse som finansierer driften av innkjøpstjenesten og dermed står økonomisk ansvarlig ved eventuelt erstatningsansvar eller andre pålegg, bør ha en overordnet kontroll med innkjøpstjenestens virksomhet. Et slikt overordnet «påse»-ansvar taler etter revisors syn for at det er kommunene selv, ved styringsgruppas representanter, som bør ha ansvar for kontinuerlig arbeid og møtevirksomhet i gruppa og oppfølging av innkjøpstjenesten. Et slikt synspunkt understøttes etter revisors syn av at det ved etableringen av innkjøpssamarbeidet ble utnevnt en leder av styringsgruppa og at det ble fastslått i samarbeidsavtalen at det er styringsgruppa som er ansvarlig for prioritering av arbeidsoppgaver i virksomheten.

Revisor har ikke informasjon om at deltakerkommuner på noen tidspunkt ikke har hatt egen representant i styringsgruppa. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at rådmennene i deltakerkommunene har **oppfylt** kriteriet om å *sørge for at egen kommune til enhver tid har oppnevnt representant til styringsgruppa*. Når det gjelder kriteriet om at rådmennene i deltakerkommunene skal melde endringer i styringsgruppa fortløpende til innkjøpssjef, så har revisor ikke informasjon om slike endringer som har skjedd, og har dermed ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt rådmennene har oppfylt kriteriet om å melde slike endringer til innkjøpssjef. Vi viser imidlertid i den forbindelse til informasjon fra flere av representantene i styringsgruppa om at innkjøpssjefen har opprettholdt dialog med kommunene gjennom rådmannsutvalget.

5.3 Kurs og opplæring

Revisors funn

Av samarbeidsavtalen fremgår det at innkjøpsfunksjonen skulle ha ansvaret for å tilby samarbeidskommunene kurs og opplæring innenfor temaet offentlige anskaffelser. I spørreskjemaet til kommunene spurte vi om det var gjennomført kurs og opplæring i regi av innkjøpssamarbeidet, og om hvorvidt kommunene opplevde at innkjøpstjenesten hadde bidratt til kompetanseheving på området for offentlige anskaffelser i kommunen. Kvænangen kommune oppga at det hadde vært arrangert kurs og opplæring i regi av samarbeidet. Også Kåfjord svarte ja på dette og uttrykte at deres opplevelse var at innkjøpssamarbeidet hadde bidratt til kompetanseheving på området for offentlige anskaffelser. Lyngen kommune oppga at det har vært kurs i offentlige anskaffelser i regi av Nord-Troms studiesenter, men var usikker på om dette hadde vært arrangert av innkjøpstjenesten. Videre oppga Lyngen at kompetanseheving og overføring fra innkjøpstjenesten hovedsakelig har vært gjennom dialog med innkjøpssjef. Representanten fra Nordreisa oppgir at det har vært gjennomført ett kurs og at de opplever at innkjøpstjenesten har bidratt til kompetanseheving. De etterlyser imidlertid flere opplæringsrunder. Representanten fra Skjervøy kommune oppgir at samarbeidet har bidratt til kompetanseheving, men ikke i form av kurs eller opplæring. Representanten fra Storfjord kommune oppgir at det har vært gjennomført mindre kurs. Videre oppga Storfjord at da innkjøpssjefen frem til nyansettelsen i 2018 hadde kontorsted i Storfjord, så har innkjøpssamarbeidet bidratt til kompetanseheving gjennom bidrag i den daglige driften.

På bakgrunn av den ovenstående informasjonen er det utfordrende å si noe om i hvilken utstrekning det har vært gjennomført kurs og opplæring. Revisor har fått informasjon fra nåværende innkjøpssjef om at han kjente til ett tilfelle, før vedkommende ble ansatt, der innkjøpstjenesten i samarbeid med Nord-Troms studiesenter arrangerte et kurs på området for offentlige anskaffelser. I dette konkrete tilfellet ble det leid inn ekstern foredragsholder. Revisor har fått oversendt invitasjon til kurset fra representanten i Lyngen. Her fremgår at kurset ble holdt i regi av Nord-Troms Studiesenter i samarbeid med WSP Norge AS 19. april 2018. Revisor oppfatter ikke at det finnes dokumentasjon hos kommunene eller hos innkjøpstjenesten på at det har vært gjennomført kurs utover dette.

Nåværende innkjøpssjef Jonny Bless har informert om at han ønsker å gi informasjon og opplæring om offentlige anskaffelser til ansatte i kommunene, samt nye politikere etter kommunevalget høsten 2019. Han har uttrykt dette til rådmannen i Skjervøy, som skal ta det videre opp i rådmannsutvalget. Opplæring av ansatte ønsker han primært å gjennomføre i den enkelte kommune.

Revisors vurdering

Dokumentasjon som revisor har fått oversendt viser at det ved én anledning har vært arrangert kurs i offentlige anskaffelser i regi av innkjøpstjenesten og Nord-Troms studiesenter. Utover dette kurset kan det ikke dokumenteres at det har vært gjennomført kurs og opplæring for kommunene i samarbeidet i perioden etter etableringen av innkjøpssamarbeidet (2010-2019) og slike kurs kan heller ikke konkretiseres av representantene fra deltakerkommunene som revisor har vært i kontakt med. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at innkjøpstjenesten v/innkjøpssjefen **i liten grad** har oppfylt kriteriet om at *samarbeidskommunene skal tilbys kurs og opplæring innenfor offentlige anskaffelser*.

5.4 Kommunenes rolle i innkjøpssamarbeidet

Revisors funn

Rollefordeling og kontaktpersonens arbeidsoppgaver

I tidligere innkjøpssjefs evaluering av innkjøpssamarbeidet, fremgår følgende om rollefordelingen mellom kommunen og innkjøpssjefen i arbeidet med anskaffelsene:

«Rollefordelingen ved hensyn til anskaffelser er fra innkjøpssjefens ståsted at forholdsvis lite av de forberedende aktiviteter som er nødvendige for å iverksette en anskaffelse, foretas av kommunene. Når innkjøpssjefen kobles inn, blir det fokus på behovet som kommunen har og få dette avklart. Inntrykket er at behovet er lite avklart. Dette betyr at en prosess der innkjøpssjefen skal være veileder og sekretær blir til at innkjøpssjefen må eie prosjektet. Dette er ikke optimalt. Når dette er sagt, så er der noen i kommuner som har alt greit på stell når innkjøp kobles inn, og fokuset blir på konkurransedokumenter og kunngjøring/evaluering/tildeling. Men ofte blir det innkjøpssjef som må ta beslutningene.

Bruk av innkjøp varierer også mellom kommunene når det gjelder anskaffelser som kun gjelder én kommune.»

Representantene i styringsgruppa til innkjøpssamarbeidet fungerer også som kontaktperson for samarbeidet i den enkelte kommune. I spørreskjema har revisor spurt om *hva som er kontaktpersonenes arbeidsoppgaver*, og fått følgende svar fra de seks kontaktpersonene:

- Formidle info og forespørsler fra innkjøpssjef til ledergrupper og ulike avdelinger i kommunen
- Oppdatere anskaffelsesreglement del II
- Oppdatere kommunens innkjøpsside på intranett
- Informere internt om nye avtaler
- Veilede andre som skal gjennomføre anskaffelser

Kommunale brukergrupper ved fellesanskaffelser

For at innkjøpssamarbeidet skal fungere som tenkt i samarbeidsavtalen, er det avgjørende at det fremforhandles rammeavtaler som kommunene benytter seg av, og som er basert på deres behov og

erfaringer. Av samarbeidsavtalen fremgår det at kontaktpersonen, før en konkurranse starter, har ansvar for å skaffe personer til brukergrupper for sin kommune og for å fremskaffe bakgrunnsmateriale. Slikt bakgrunnsmateriale er for eksempel oversikt over kommunens forbruk, behov og lignende. Revisor har innhentet informasjon fra representantene om *hvordan deres kommune har arbeidet med brukergrupper, om dette har vært gjort i forkant av alle anskaffelser og om informasjon fra brukergruppene har blitt videreformidlet til innkjøpssjef i forkant av anskaffelser*. På dette spørsmålet fikk vi svar fra fem av seks kommuner.

Representanten fra Skjervøy kommune oppga at det kun unntaksvis har vært satt sammen kommunale brukergrupper. I disse tilfellene har informasjon fra brukergruppene blitt tilsendt direkte til innkjøpssjefen uten noen intern dokumentasjon av dette arbeidet. Videre informeres det om at innkjøpssjefen i mange tilfeller selv har organisert innhenting av bakgrunnsmateriale for alle kommunene, og at dette har vært gjort ved direkte kontakt med de i kommunene som har vært fagansvarlig for området det skal inngås avtale på. På spørsmål om hva som er grunnen til at arbeidet med kommunale brukergrupper ikke har fungert, oppgis det at mange avtaler er reforhandlet med samme innhold som tidligere og at det i slike tilfeller ikke har vært behov for nye brukergrupper. Det oppgis også at de innkjøpsansvarlige i kommunene ikke har vært godt nok knyttet opp mot innkjøpssjefen.

Representanten fra Lyngen oppgir å ikke ha full oversikt over arbeidet med brukergrupper, men at vedkommende har mottatt henvendelser angående dette i tilfeller der innkjøpssjefen ikke har hatt direkte kontakt med kommunalsjef eller andre i kommunen i forbindelse med anskaffelser. Representanten oppgir selv å ha vært med i noen brukergrupper, og at hennes oppfatning er at det i de aller fleste tilfeller har blitt nedsatt brukergrupper i kommunen ved anskaffelser. Representanten kan imidlertid ikke garantere at det er gjort for alle anskaffelser. Arbeidet dokumenteres ved at bakgrunnsmateriale formidles til innkjøpstjenesten ved forespørsel, og utover dette har kommunen ikke egne rutiner for dokumentasjon av arbeidet med brukergrupper. Representanten fra Lyngen oppga også å ha fått noen tilbakemeldinger fra deltakere i brukergrupper på at involvering ikke oppleves å ha vært god nok, at de ikke har blitt hørt, eller at ikke er enige i resultatet av konkurransen. Videre kommenterer representanten sistnevnte forhold; at man ikke er enig i resultatet av konkurransen, *kan* knyttes til manglende kunnskap om anskaffelsesprosessen og til at tildelingskriteriene ikke har vært gode og klare nok.

Representanten fra Kvæangen oppga at han visste at det har vært brukergruppemøter i forkant av rammeavtaler og at vedkommende tidligere har formidlet kontakt mellom innkjøpssjef og kommunens avdeling/sectorleder ved inngåelse av rammeavtaler på områdene for medisin, medisinsk forbruksmaterie, renholdsprodukter og kontorrekvisita. Representanten fra Kvæangen spurte også flere andre ansatte i kommunen om de kjente til hvordan arbeidet med brukergrupper hadde fungert, men ingen av dem han spurte kunne gi et klart svar på hvorvidt det var avholdt møter i brukergrupper i forbindelse med rammeavtaler eller om slike møter var dokumentert. Ifølge representanten fra Kvæangen ser det ut til å være mangel på skriftlighet i tidligere prosesser angående innkjøp og rammeavtaler.

Representanten fra Nordreisa kommune opplyste at det stort sett er virksomhetsledere som, i samråd med sectorleder, har opprettet brukergrupper i forkant av et anbud. Som hovedregel opprettes det brukergrupper på alle innkjøp som gjøres via innkjøpssjefen. Brukergruppemøtene blir i stor grad dokumentert, og den dokumentasjonen/informasjonen som møtene resulterer i, inngår i konkurransegrunnlaget ved et anbud. Ifølge representanten fra Nordreisa kommune har disse brukergruppene som hovedregel fungert godt, men at arbeidet i enkelte tilfeller kunne ha vært gjort bedre. Noen ganger har det vært uenigheter i brukergruppen på bakgrunn av urealistiske

forventninger til innkjøp. Avslutningsvis presiserer representanten at de i Nordreisa kommune konkluderer med at slike grupper er en nødvendighet for gjennomføringen av anskaffelsesprosesser.

Representanten fra Storfjord kommune oppgir at han ikke har blitt forespurt om deltakelse i brukergrupper etter at han ble kontaktperson i styringsgruppa i 2017, men han mener at tidligere innkjøpssjef har hatt slike brukermøter i forkant av nye anskaffelsesprosesser. Han har videreformidlet til revisor tilbakemelding fra en virksomhetsleder i kommunen som oppgir at denne har deltatt i brukergruppemøte i 2012, men at det siden da ikke har vært arrangert slike møter når avtaler har blitt fornyet eller endret. Innkjøpssjefen har henvendt seg på e-post og bedt om tilbakemeldinger og erfaringer tilknyttet de inngåtte avtalene. Vedkommende opplever at dette har fungert godt.

Avtalelojalitet

Videre stilte revisor spørsmål rundt *kommunenes lojalitet til rammeavtalene, og hva som eventuelt er grunnen til at de ikke benytter seg av de rammeavtalene som foreligger*. Representantene fra Kvæangen, Kåfjord og Lyngen svarte at selv om hovedregelen er at de benytter seg av rammeavtaleleverandørene, så er det ikke alltid at dette skjer. Dette oppgis å være av praktiske grunner; dersom de som foretar innkjøpene ikke er kjent med at det foreligger en avtale på området, eller at avtalen ikke er lett tilgjengelig. Manglende avtalelojalitet blant de som gjennomfører innkjøpene oppgis også å være en grunn. Nordreisa kommune opplyser at de *i all hovedsak* benytter seg av de avtalene som foreligger. Skjervøy kommune oppgir at de ikke alltid benytter seg av avtalene som foreligger. Grunner til dette oppgis å være at andre leverandører har lavere pris, eller at en ønsker å benytte seg av lokale leverandører. Storfjord kommune oppgir at de i all hovedsak utviser avtalelojalitet og at i tilfeller der de ikke har benyttet seg av rammeavtalene, er dette på grunn av at den som foretar innkjøpet ikke kjenner til avtalen, eller for å dekke opp hastebehov.

Revisors vurdering

Ovenstående informasjon fra de ulike kommunene indikerer at brukergrupper har vært brukt i varierende grad og at enkelte kommuner har praktisert dette i større utstrekning enn andre. Informasjonen indikerer også at det er innkjøpssjefen selv som i mange tilfeller har hatt ansvar for å innhente bakgrunnsinformasjon og at kontaktpersonene i kommunene ikke har vært ansvarlige for dette i den grad det var forutsatt i samarbeidsavtalen.

Revisor oppfatter at dokumentasjon fra arbeidet i slike brukergrupper i liten grad er tilgjengelig og systematisert hos kommunene eller innkjøpstjenesten. Basert på den informasjonen som er gitt fra representanter i kommunene, er det ikke mulig å si noe konkret om i hvor mange tilfeller det er satt ned kommunale brukergrupper i forkant av felles anskaffelser. Av informasjonen fra kommunene, sett i sammenheng med antall avtaler som er inngått og kunngjøringer som er gjort i perioden 2010-2019, fremstår det i alle tilfeller som klart at kommunale brukergrupper ikke har vært nedsatt i alle kommunene i forkant av *alle* anskaffelser og avtaleinngåelser. Revisor viser også til informasjon gitt i skriftlig evaluering av tidligere innkjøpssjef, hvor han påpeker at flere kommuner i for liten grad gjør forberedende arbeid i forkant av anskaffelser, og at behovet i kommunene ofte er uavklart idet innkjøpskontoret kobles inn. På bakgrunn av ovenstående er revisors vurdering at deltakerkommunene v/kontaktperson kun i **noen grad** har oppfylt kriteriet om å *skaffe bakgrunnsmateriale tilknyttet sin kommunes forbruk og behov ved å etablere kommunale brukergrupper i forkant av fellesanskaffelser*.

Ved etableringen av samarbeidet ble det bestemt i samarbeidsavtalen at deltakerkommunenes kontaktperson skulle sørge for å kommunisere informasjon om innkjøpssamarbeidet arbeid innad i

sin kommune. Som nevnt tidligere i rapporten, er det en forutsetning for at målet om økonomiske og ressursmessige besparelser skal nås at det fremforhandles avtaler som kommunene faktisk benytter seg av. Tidligere i dette delkapittelet har vi presentert funn som indikerer manglende lojalitet til felles rammeavtaler, og som viser at deltakerkommunene ikke i alle tilfeller benytter seg av avtalene som foreligger. Flere av kommunene oppgir at grunner til dette er at de som foretar innkjøp i kommunen ikke er kjent med hvilke rammeavtaler som foreligger. Vi har også presentert funn som viser at det er relativt stor usikkerhet blant kommunenes kontaktpersoner om hvilke avtaler kommunen er tilknyttet, og om tidligere avtaler er gått ut eller fornyet. Når de ansatte i deltakerkommunene som foretar innkjøp ikke er kjent med hvilke avtaler kommunen er tilknyttet, er dette en indikasjon på at informasjon fra innkjøpskontoret ikke er blitt godt nok kommunisert ut i kommunene. På bakgrunn av ovenstående er revisors vurdering at deltakerkommunene v/kontaktperson kun i **noen grad** har oppfylt kriteriet om å *sørge for å kommunisere innkjøpssamarbeidets virksomhet innad i sin kommune*. Revisor understreker imidlertid at våre funn indikerer at denne situasjonen delvis også skyldes utilstrekkelig informasjonsflyt fra innkjøpskontoret og at rådmennene i kommunene ikke nødvendigvis har viderekommunisert all relevant informasjon i de tilfellene innkjøpssjefen har forholdt seg til rådmannsutvalget i stedet for styringsgruppa. Enkelte at representantene fra deltakerkommunene har påpekt at informasjonsflyten fra innkjøpskontoret til kommunene ikke har vært tilfredsstillende og at det ikke har vært noen enkel måte for kommunalt ansatte, heller ikke kontaktpersonene, å finne ut hvilke avtaler kommunen er tilknyttet.

5.5 Kommunenes opplevelse av samarbeidet og dets nytteverdi

I spørreskjema til kontaktpersonene i kommunene stilte vi spørsmål om *kommunen opplevde at det var utfordringer knyttet til samarbeidet*, og om *hvor nyttig samarbeidet opplevdes å være av kommunen*.

Representanten fra Kåfjord oppgir at det ikke oppleves å ha vært utfordringer knyttet til samarbeidet, at samarbeidet oppleves som veldig nyttig, og at kommunen ved innkjøpstjenesten har lett tilgang på rådgivning.

Representanten fra Kvænangen kommune oppgir at avstand til innkjøpssjefens kontor den tiden dette var i Storfjord, medførte at kommunen fikk lite oppfølging og besøk. Likevel mener representanten at samarbeidet har opplevdes som svært nyttig og at kommunen ikke ville ha vært tilknyttet like mange innkjøpsavtaler dersom de ikke var med i samarbeidet.

Representanten fra Lyngen oppgir at utfordringer i all hovedsak har vært knyttet til fravær. Kommunen har også opplevd å få råd som har vist seg å ikke være i tråd med regelverket. Likevel mener representanten at samarbeidet oppleves som nyttig og at kommunen er avhengig av å være tilknyttet samarbeidet all den tid de selv ikke har kompetanse eller ressurser til å gjennomføre alle anskaffelser selv.

Representanten fra Nordreisa oppgir at det har vært utfordringer knyttet til at den tidligere innkjøpssjefen har sett ut til å ha personlige preferanser på hvilke leverandører som skal velges. I viser kommunens representant til at det har vært mangelfull oppfølging av avtaler. Representanten mener imidlertid at samarbeidet oppleves som nyttig fordi innkjøpssjefen innehar kompetanse som mangler i kommunene, og fordi han utfører arbeidsoppgaver som ikke kan pålegges en eksisterende stilling i kommunen.

Representanten fra Skjervøy oppgir at det fra politisk hold har vært uttrykt misnøye med hvorvidt samarbeidet faktisk gir økonomiske besparelser. Fra administrativt hold har det vært stilt spørsmål ved kompetansen i samarbeidet. Som en utfordring oppgis at innkjøpssjefen ikke har holdt tilstrekkelig kontakt med det kommunale apparatet - slik at informasjon og opplæring i for liten grad videreformidles utover i kommunen. Representanten uttrykker også at det har vært vanskelig å forholde seg til rammeavtalene.

Representanten fra Storfjord oppgir at innkjøpstjenesten har for lite ressurser, og at dette har blitt spesielt synlig for Storfjord etter at innkjøpssjefen flyttet kontorsted til Skjervøy. Videre opplyser han at samarbeidet har vært svært nyttig for kommunen og at det er viktig at kommunen har en fagperson å forholde seg til på området for offentlige anskaffelser da de ikke har anledning til å inneha denne kompetansen selv.

Videre spurte vi representantene hvilke eventuelle tiltak som etter deres syn bør iverksettes for at innkjøpstjenesten skal fungere optimalt og som forutsatt i samarbeidsavtalen. Følgende tiltak ble foreslått:

- Innkjøpssjefen tar mer styring på hva som skal gjennomføres av rammeavtaler
- Bedre informasjon til kommunen og til aktuelle enheter om hvilke innkjøpsavtaler som finnes. Det må lages bedre oversikter på kommunenes intranett slik at den enkelte som skal gjøre bestillinger som omfattes av inngåtte rammeavtaler, lett kan finne frem til hvilke avtaler som finnes
- Faste møter med rådmannens ledergruppe der kommende prosjekter diskuteres og strategier legges
- Innkjøpssjef kan delta i budsjettprosess i kommunene slik at han får kunnskap om kommende prosjekter
- Deltakelse i formannskaps- og kommunestyremøter minimum en gang årlig, hvor innkjøpssjefen informerer om hva som er gjort i innkjøpstjenesten
- Felles kurs for utvalgte faggrupper i kommunene, der innholdet er tilpasset deres fagområde
- Felles plattform for avtaler, rutiner og maler
- Flere møtepunkter i styringsgruppa
- Større grad av lokal kursing slik at flere anskaffelser kan gjennomføres lokalt

Espen Li i Skjervøy kommune har informert revisor om at nytilsatt innkjøpssjef Jonny Bless etter tilsettelsen har hatt møte med rådmannsutvalget i Nord-Troms. Følgende er protokollert fra det aktuelle møtet:

«Innkjøpssjefen orienterer om erfaringer så langt og pågående anskaffelsesprosesser:

- *Kompetansen må økes ifht anskaffelser under terskelverdier. Bekymring for å gjøre noe galt og for å bli tatt for noe.*
- *Tilgang til inngåtte avtaler på intranett – de som ligger der nå gikk ut i 2015.*
- *Saksbehandlingssystemet er utdatert, som ansatte ikke kjenner godt og som de kvier seg for å bruke.*
- *Kontroll av anskaffelser under 1,3 mill.*
- *Oppdatere reglement, og si noe om hvor ofte det skal oppdateres.*
- *Bedriftshelsetjeneste – anskaffelsesprosess er i gang, utarbeider kriterier for avtale. Avtale signeres innen 1.1.2019.*

- *Innovative anskaffelser – nye løsninger med vide kriterier i dialog med markedet- Behovet formidles – markedet kommer med løsningen. Samling i regi av NHO.*
- *Elektronisk fakturering – høringssvar*
- *Anskaffelsesreglement – kriteriene, likebehandlingsprinsippet*
- *Bli kjent og hjelpe til i den enkelte kommune for å øke kompetansen på innkjøp*
- *Innkjøp av nytt system for sak- og arkiv – nedsatt arbeidsgruppe. Frank Pedersen kaller inn.*

Drøfting av prioritering av oppgaver i samarbeidet

- *Felles anskaffelser*
- *Enkeltanskaffelser i den enkelte kommune*

Drøfting av organisering og rollefordelinger mellom innkjøpssjef og kommunene

- *Hvem skal delta styringsgruppe og være kontaktpersoner i kommunene?*
 - *Økonomisjef i styringsgruppe for å ha kontroll med avtaler*
 - *Etatsleder som har flest anskaffelser – informasjon om avtaler som finnes i organisasjonen*
 - *Andre fagpersoner – tverrfaglige anskaffelsesteam i kommunene i forbindelse med større saker*
 - *Sy sammen grupper når større rammeavtaler skal inngås*
 - *Studiesenterets kan brukes som verktøy i arbeid med kurs og kompetanseheving»*

5.6 Oppsummering og samlet konklusjon

Ved etableringen av innkjøpstjenesten i Nord-Troms var målsetningen at deltakerkommunene skulle tilknyttes rammeavtaler basert på strategiske vurderinger av hvilke vare- og tjenesteavtaler de hadde behov for, og at bruk av slike rammeavtaler skulle virke tids- og ressursbesparende for den enkelte deltakerkommune. Det ble forutsatt i samarbeidsavtalen at informasjon om slike avtaler skulle gjøres tilgjengelig på intranett og forenkle innkjøp som gjøres i enheter og virksomheter i den enkelte deltakerkommune. Det var også en målsetning at det skulle skje en kompetanseheving på området for offentlige anskaffelser i kommunene ved at innkjøpskontoret skulle tilby kurs og opplæring. Gjennom forvaltningsrevisjonen har revisor innhentet informasjon og vurdert denne opp mot utledede revisjonskriterier, for å besvare hvorvidt innkjøpssamarbeidet fungerer som beskrevet i samarbeidsavtalen.

På bakgrunnen av funnene i rapporten har revisor gjort følgende oppsummerte vurderinger:

- Innkjøpstjenesten v/innkjøpssjef har i de her undersøkte tilfellene **ikke oppfylt** kriteriet om at *det skal fremforhandles rammeavtaler på vegne av alle deltakerkommuner*. Vurderingen bygger på at de undersøkte anskaffelsene ikke er gjennomført i tråd med anskaffelsesregelverket.
- Styringsgruppa har **ikke oppfylt** kriteriet om at *det skal avholdes jevnlige møter*
- Rådmennene i deltakerkommunene har **oppfylt** kriteriet om å *sørge for at egen kommune til enhver tid har oppnevnt representant til styringsgruppa*
- Innkjøpstjenesten v/innkjøpssjef har i **liten grad** oppfylt kriteriet om at *samarbeidskommunene skal tilbys kurs og opplæring innenfor offentlige anskaffelser*

- Deltakerkommunene v/kontaktperson har kun i **noen grad** oppfylt kriteriet om å *skaffe bakgrunnsmateriale tilknyttet sin kommunes forbruk og behov ved å etablere kommunale brukergrupper i forkant av felles anskaffelser*
- Deltakerkommunene v/kontaktperson har kun i **noen grad** oppfylt kriteriet om å *sørge for å kommunisere innkjøpssamarbeidets virksomhet innad i sin kommune*

Ovenstående kriterier er utledet direkte fra samarbeidsavtalen som ble utarbeidet ved etablering av innkjøpssamarbeidet. Da fem av seks kriterier vurderes som ikke oppfylt, i liten grad oppfylt eller kun til dels oppfylt, er dette klare indikasjoner på at innkjøpssamarbeidet til nå ikke har fungert som beskrevet i samarbeidsavtalen. De funnene som er gjort i forvaltningsrevisjonen viser at disse manglene ved samarbeidet har relativt store negative virkninger for oppfyllelse av målene i samarbeidsavtalen. Manglende styringsgruppemøter svekker kommunenes overordnede kontroll med innkjøpstjenestens virksomhet, og manglende kontakt og informasjonsflyt mellom innkjøpstjenesten og kommunene medvirker til at de som foretar innkjøp i kommunene, ikke har oversikt over hvilke avtaler de er tilknyttet og skal forholde seg til. Varierende bruk av brukergrupper i kommunene i forkant av anskaffelser kan medføre risiko for lite treffende og tilpassede rammeavtaler. Disse forholdene er klart egnet til å vanskeliggjøre oppnåelse av målsetningene i samarbeidsavtalen.

Det er imidlertid også grunn til å påpeke at de fleste representantene fra deltakerkommunene som revisor har vært i kontakt med, uttrykker at de opplever det som nyttig for sin kommune å være tilknyttet innkjøpstjenesten, på tross av de utfordringene som de har gitt uttrykk for overfor revisor. Dette blant annet fordi kommunene ved deltakelsen er tilknyttet rammeavtaler på mange flere områder enn de ellers ville ha vært, og fordi de har tilgang på rådgivning i forbindelse med enkeltanskaffelser. Kommunene opplever også at deltakelse i samarbeidet sikrer tilgang på en kompetanse som ikke finnes ute i kommunene. Det fremstår imidlertid som klart at selv om samarbeidet oppleves som nyttig av deltakerkommunene, bør det treffes tiltak på flere områder før samarbeidet kan sies å fungere som beskrevet i samarbeidsavtalen.

Revisor finner i denne sammenheng også grunn til å vise til våre funn, vurderinger og konklusjon i kapittel 4 i rapporten. Både KOFAs avgjørelser i saker der innkjøpstjenesten har foretatt eller medvirket til anskaffelse, og revisors gjennomgang av utvalgte rammeavtaler, viser at disse i flere tilfeller er gjennomført på en måte som innebærer brudd på regelverket. Ett av hovedhensynene ved etableringen av samarbeidet var å sikre bedre kompetanse om offentlige anskaffelser og redusere risikoen for å komme i situasjoner der kommunen blir erstatningsansvarlig. Når innkjøpstjenesten gjennomfører eller medvirker til anskaffelser på vegne av kommunene som innebærer brudd på regelverket, er dette ikke i tråd med forutsetningene i samarbeidsavtalen.

På bakgrunn av ovenstående funn og vurderinger er revisors konklusjon på problemstilling 2 at innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms kun **til dels** fungerer som forutsatt i samarbeidsavtalen.

6 KOMMUNENES EGEN KOMPETANSE OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Hva gjør den enkelte deltakerkommune for å sikre at kommunen har kompetanse på området for offentlige anskaffelser?

Enkeltanskaffelser i deltakerkommunene skal som hovedregel foretas i den enkelte kommune, eventuelt med bistand fra innkjøpssjef. Både i disse tilfellene og i tilfellene der innkjøpssjef fremforhandler rammeavtaler på vegne av deltakerkommunene, bør kommunen selv ha noe kompetanse på området for offentlige anskaffelser. Det er de ansatte selv som er nærmest å vite hvilket behov den enkelte kommunen har på ulike områder. For at det skal inngås kostnadseffektive avtaler som er tilpasset kommunenes behov, er det avgjørende at kommunene er aktivt deltakende i anskaffelsesprosessene. Deltakerkommunene må også selv være kjent med regelverket om offentlige anskaffelser og gjennomføring av konkurranser all den tid enkeltanskaffelser som hovedregel skal foretas i den enkelte kommune. Revisor har undersøkt *hvordan innkjøpsfunksjonen er organisert i den enkelte deltakerkommune, hvem som gjennomfører anskaffelser, og hvilken kompetanse kommunalt ansatte på området har.*

Kvæningen

Det er avdelingslederne i kommunene som foretar innkjøp. Revisor har fått opplyst at ingen av disse har formell utdanning som er relevant for dette arbeidet. På spørsmål om hvorvidt det er gitt intern og ekstern opplæring til de som arbeider med offentlige anskaffelser, svarer kommunens representant at dette er gjort. Representanten viser videre til at de ikke har opplevd at anskaffelser som er foretatt av kommunalt ansatte, har blitt innklaget til KOFA. Revisor har søkt i KOFA's database og ikke funnet saker som gjelder Kvæningen kommune alene. Videre oppgis det at kommunen, bortsett fra innkjøpssamarbeidet, ikke samarbeider med andre kommuner om kompetansedeling- og heving på området for offentlige anskaffelser.

Kåfjord:

Det er avdelingsledere og etatsledere i kommunen som foretar innkjøp på vegne av kommunen. Revisor har fått opplyst at heller ingen av disse har formell utdanning som er relevant for dette arbeidet. Kommunens representant viser videre til at det er gitt intern opplæring til de ansatte i kommunen som jobber med dette, og at det også er gitt ekstern opplæring, men at slik ekstern opplæring ikke er gitt til *alle* som arbeider med innkjøp. Kommunen oppgir at de har opplevd at anskaffelser som kommunalt ansatte har foretatt, har blitt innklaget til KOFA. Revisor har søkt i KOFA's databaser og funnet at Kåfjord kommune alene har blitt innklaget til KOFA ved tre anledninger. I alle sakene ble det konstatert brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Videre oppgis det at kommunen, bortsett fra innkjøpssamarbeidet, ikke samarbeider med andre kommuner om kompetansedeling- og heving på området for offentlige anskaffelser.

Lyngen:

Det er flere personer i Lyngen kommune som gjennomfører anskaffelser, herunder økonomisjef, rådmann, kommunalsjefer, teknisk sjef, ansatte på teknisk og prosjektledere. Ingen av disse oppgis å ha formell utdanning som er relevant for dette arbeidet. Kommunens representant opplyser at det til en viss grad er gitt veiledning om anskaffelsesprosesser, men at kommunen kunne ha vært mye bedre på dette området. Økonomisjefen har gjennomført sertifiseringskurs for offentlige anskaffelser i regi av KS. Når det gjelder kursdeltakelse, oppgis dette å være sporadisk. Det vises til at dette må prioriteres opp mot andre fagfelt. Kommunen samarbeider ikke med andre kommuner, utover innkjøpssamarbeidet, om kompetansedeling- og heving på området for offentlige

anskaffelser. Revisor har søkt i KOFA's databaser, og funnet at Lyngen kommune ved en anledning i 2005 alene har blitt klaget inn til KOFA. I dette tilfellet ble klagen trukket.

Nordreisa:

Det er de tjenestene (sektor/avdeling) som har behov for innkjøpet, som gjennomfører anskaffelser. Det opplyses ikke at noen av disse har formell utdanning som er relevant for dette arbeidet, men at noen av disse ansatte har kurs på området. Flere ansatte har deltatt på kurs i regi av Nord-Troms studiesenter. Videre opplyser kommunens representant at det er et «uformelt» samarbeid der det er muligheter for å henvende seg til andre kommuner dersom en har spørsmål. Kommunens representant opplyser at de har opplevd at anskaffelser foretatt av ansatte har blitt klaget inn til KOFA, men at kommunen har vunnet frem i disse sakene. Revisor har søkt i KOFA sine databaser og funnet av Nordreisa kommune ved fire anledninger har blitt *felt* i KOFA: Sak 2007/84 (anskaffelse av overvåkning og fjernstyring av pumpestasjoner og renseanlegg), 2009/87 (anskaffelse av planlegging og prosjektering av boligområde), 2017/134 (leasing av lastebil til brøyting) og 2017/165 (anskaffelse av brøytejenester).

Skjervøy:

Det er stort sett teknisk sjef og ingeniører på teknisk etat som gjennomfører anskaffelser, opplyser kommunens representant. Ingen av disse opplyses å ha formell utdanning som er relevant for dette arbeidet. Det har vært gjort en kort gjennomgang av regelverket rundt offentlige anskaffelser internt i kommunen, men det har ikke vært tilfeller av ekstern kursing. Utover innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms oppgis det ikke å være noen former for formelt eller uformelt samarbeid med andre kommuner om anskaffesspørsmål. Kommunens representant opplyser at de har opplevd at anskaffelser har blitt klaget inn til KOFA, både i tilfeller der kommunen har gjennomført anskaffelsen alene, og der innkjøpstjenesten har bistått. Revisor har søkt i KOFA sine databaser og funnet at kommunen ved to anledninger i 2018 ble klaget inn for KOFA. I disse tilfellene ble det konstatert brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Ved to anledninger i henholdsvis 2016 og 2017 ble kommunen innklaget, men KOFA kom til at sakene måtte avvises.

Storfjord:

Kommunens representant opplyser at det er etatssjefene i kommunen som jobber med anskaffelser. Etatssjef drift oppgis å ha erfaring og å ha deltatt på kurs på området for offentlige anskaffelser fra tidligere arbeidsforhold. Kommunens representant opplyser også at andre i kommunen har deltatt på kurs i regi av Nord-Troms studiesenter. På spørsmål fra revisor om hvorvidt det er gitt intern opplæring i kommunen, svarer representanten at det ikke har vært nok opplæring og at det er ønskelig med mer opplæring. Kommunens representant opplyser at de i løpet av de siste fire årene ikke har opplevd at anskaffelser foretatt av ansatte har vært innklaget til KOFA. Revisor har funnet at kommunen i ett tilfelle i 2010 ble innklaget, men at saken ble trukket. Revisor har også funnet ett tilfelle fra 2008 der det ble truffet vedtak om overtredelsesgebyr.

7 HØRING

Rapporten ble 4.3.2019 sendt på høring til rådmennene i alle deltakerkommunene samt til innkjøpssjefen. Revisor har mottatt høringssvar fra innkjøpssjefen og fra Lyngen kommune og Skjervøy kommune. Vi har også mottatt felles høringsuttalelse fra Cissel Samuelsen i Skjervøy kommune på vegne av rådmennene i alle deltakerkommunene etter at rapporten ble drøftet i rådmannsutvalget 5.3.2019. De fire høringsuttalelsene gjengis i det følgende i sin helhet.

 **JB** man 11.03.2019 15:55
Jonny Bless <jonny@ntroms.no>
Sv: Evaluering av Innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms - Rapportutkast til høring
Til Tone Jøger Karlstad

Hei Tone

Har lest gjennom rapporten og er i hovedsak enig i dine konklusjoner/vurderinger. Dette er hvordan det har vært men ikke sånn som jeg forventer at det skal fungere i fremtiden.

Savner imidlertid undersøkelser der politikerne er/har vært innblandet i anskaffelser og hvordan disse har gått.

Ring hvis noe er uklart.

Med vennlig hilsen

Jonny Bless
Interkommunal innkjøpssjef, Nord-Troms
mobil: 400 28 842
mail: jonny@ntroms.no

 **SA** tir 05.03.2019 11:11
Stig Aspås Kjærvik <Stig.Aspas.Kjaervik@lyngen.kommune.no>
SV: Evaluering av Innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms - Rapportutkast til høring
Til Tone Jøger Karlstad
Kopi Doris Gressmyr, Knut Teppan Vik

Hei

Rapporten er gjennomgått, og vi har følgende bemerkninger:

Vi ser alvorlig på de funnene som er gjort, og anser det som nødvendig å få rettet opp avvikene.
Det er begrensede områder som er kontrollert, og kanskje ikke de områdene vi har flest anskaffelser på.
Vi finner det betenkelig at andre kommuner ikke har formalisert sitt samarbeide gjennom politiske behandlinger, og håper dette blir rettet opp.

Samtidig må vi få presisere at vi har vært fornøyd med den tjenesten vi har fått levert og som leveres fra innkjøpskontoret.
Det fremheves spesielt det samarbeide det som har vært med tidligere innkjøpssjef.
Denne bidro ofte med faglige råd, avholdt intern opplæring, deltok i forhandlinger og utarbeidelse av anbudsunderlag på anmodning fra oss.

Så har vi forståelse for at ny innkjøpssjef trenger tid til å komme på plass i sin stilling, og organisere samarbeidet på en fornuftig måte.

I forhold til formell sertifisering som er fremholdt fra en ansatt hos oss, er dette korrekt: Det er kun en som ansatt som har gjennomgått KS sitt sertifiseringskurs.
Vedkommende skal fungere som faglig støtte internt i tillegg til innkjøpssjef i Nord Troms. Imidlertid påpekes det at man har god kompetanse blant de som foretar anskaffelser eksempelvis Innen, helse, skole, tel bygg og anlegg mm.

Ved kompliserte anbud benyttes alltid konsulenter med nødvendig faglig bakgrunn Innen fagområde og anskaffelser, langt ut over det en KS-sertifisering gir.

Dette har som dokumentert gitt seg utslag i en god statistikk i forhold til saker overfor KOFA som så langt har resultert i null saker.

For øvrig har vi ingen anmerkninger til rapporten.

Med vennlig hilsen
Lyngen kommune

Stig Aspås Kjærvik
Rådmann

Lyngen kommune - alpekommunen i nord

**Skjervøy kommune**

Skjervøy kommune

KomRev Nord
Sjøgt 3
9405 HARSTAD

Deres ref:	Vår ref:	Lopenr.	Arkivkode	Dato
	2019/124-2	1488/2019	217	14.03.2019

Høringssvar - forvaltningsrapport "Evaluering av innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms"

Det vises til høringsutkast til rapport vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjektet «Evaluering av innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms» med høringsfrist 15.3.

Prosjektleder ber spesifikt om tilbakemelding i forhold til politisk vedtak ved etablering. Det går fram av budsjett- og økonomiplan for 2010-13 at det bevilges kr 105 000 til «Innkjøp Nord-Troms», men beskrivelsen som følger vedtaket er noe forvirrende, da den omtales som «prosjektdeltakelse i Leverandørutviklingsprosjektet». To år seinere er tittelen «Prosjektdeltakelse i Innkjøpsordningen» - men alt tyder på at dette er samme tiltaket.

Jeg finner ingen andre politiske vedtak i forbindelse med opprettelsen av innkjøpssamarbeidet.

Med hilsen

Cissel Samuelsen
Rådmann SK
77 77 55 10

Dokumentet er produsert elektronisk og har derfor ikke signatur.

Postadresse:
postboks 145 - G
9189 SKJERVØY
E-post:
post@skjervoy.kommune.no

Besøksadresse:
Skoleveien 6
Internett:
www.skjervoy.kommune.no

Telefon: 77775500
Orgnr:
Bankkonto:

**Skjervøy kommune**

Skjervøy kommune

KomRev Nord
Sjøgt 3
9405 HARSTAD

Deres ref:	Vår ref:	Lopenr.	Arkivkode	Dato
	2019/124-3	1508/2019	217	14.03.2019

Høringssvar fra vertskommune: Forvaltningsrevisjonsrapport "Innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms"

Det vises til høringssvar til rapport vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjektet «Evalueringsav innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms» med høingsfrist 15.3. 19.

Skjervøy kommune er fra 1.6.18 vertskommune for samarbeidet, og jeg ønsker å sende merknader til saken på vegne av samarbeidet. Alle rådmenn/administrasjonssjefer har gitt sin tilslutning til svaret.

Hovedfunn og -konklusjon i rapporten samsvarer i stor grad med det inntrykket rådmennene har av samarbeidet. Det må påpekes at innkjøpssjefens sykefravær i 2017 og -18, samt utskifting, særlig i rådmannsgruppa, har ført til at samarbeidet ikke har vært fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Det var derfor viktig at den nye innkjøpssjefen like etter tilsetning (sept. 2018) møtte rådmannsutvalget for å få viktige styringssignaler. Disse var: a) innkjøpssjefens skal prioritere felles anskaffelser og oppfølging av felles rammeavtaler, men kan bistå enkeltkommuner om det er tidsramme for det b) fokus på organisering og rolleavklaringer c) kompetanseheving.

Status pr nå: når det gjelder dokumentasjon i forbindelse med anskaffelser tas konkurranseavtaleverktøyet KAV i bruk. Dette verktøyet brukes i alle anskaffelser, uansett om de gjelder enkeltkommuner eller felles. Verktøyet ligger innenfor plattformen EU-supply. All dokumentasjon som lagres her, koples også direkte opp mot kommunenes sak- og arkivsystem. Dokumenter som er tilgjengelig via KAV, vil være kommuneoverskridende, noe som gir bedre tilgjengelighet. Dette verktøyet skal også romme alle rammeavtaler. Det vil være mulig å gi tilgang til alle relevante brukere innenfor dette systemet. På den måten skal informasjon om rammeavtaler (innhold, varighet m.fl.) gjøres mer tilgjengelig.

Styringsgruppa for samarbeidet, som består av økonomisjefene i kommunene, har sitt første møte 15.3.19.

Postadresse:
postboks 145 - G
9189 SKJERVØY
E-post:
post@skjervoy.kommune.no

Besøksadresse:
Skoleveien 6
Internett:
www.skjervoy.kommune.no

Telefon: 77775500
Orgnr:
Bankkonto:

Innkjøpsrutiner, kompetanse og informasjonsflyt til alle som har en rolle ved innkjøp vil være viktige fokusområder framover. Det tas sikte på at rådmannsutvalget innkaller innkjøpssjefen til nytt møte etter at forvaltningsrapporten har vært behandla i de ulike kontrollutvalg og kommunestyre.

Med hilsen

Cissel Samuelsen
Rådmann SK
77 77 55 10

Dokumentet er produsert elektronisk og har derfor ikke signatur.

8 ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner har revisor funnet grunn til å gi følgende anbefalinger:

- Innkjøpstjenesten anbefales å sikre at anskaffelser gjennomføres i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser, herunder særlig at anskaffelsesprosesser dokumenteres i tråd med krav i regelverket, og at slik dokumentasjon oppbevares på en måte som gjør det mulig å belyse prosessene i ettertid.
- Styringsgruppa anbefales å sikre at det blir avholdt jevnlig møter i tråd med forutsetning i samarbeidsavtalen.
- Innkjøpstjenesten anbefales å ta initiativ til å tilby deltakerkommunene kurs og opplæring på området for offentlige anskaffelser.
- Deltakerkommunene anbefales å ta initiativ til kommunale brukergrupper for å samle inn bakgrunnsinformasjon fra sin kommune i forbindelse med inngåelse av alle nye rammeavtaler.
- Styringsgruppa, innkjøpstjenesten og rådmannsutvalget anbefales å medvirke til at relevant informasjon fra innkjøpstjenesten, herunder særlig informasjon om inngåtte rammeavtaler, videreformidles til deltakerkommunene.

9 REFERANSER

- Beskrivelse felles innkjøpsfunksjon for kommunene i Nord-Troms, utarbeidet 31.8.2010 av samarbeidskommunene
- KOFA 2007/84
- KOFA 2009/6
- KOFA 2009/87
- KOFA 2011/313
- KOFA 2012/43
- KOFA 2017/134
- KOFA 2017/165
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene
- Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser
- Prop. 51 L (2015-2016)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) gitt av Nærings- og fiskeridepartementet
- www.doffin.no
- <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/grunnleggende-prinsipper/id2518744/>

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommunene i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

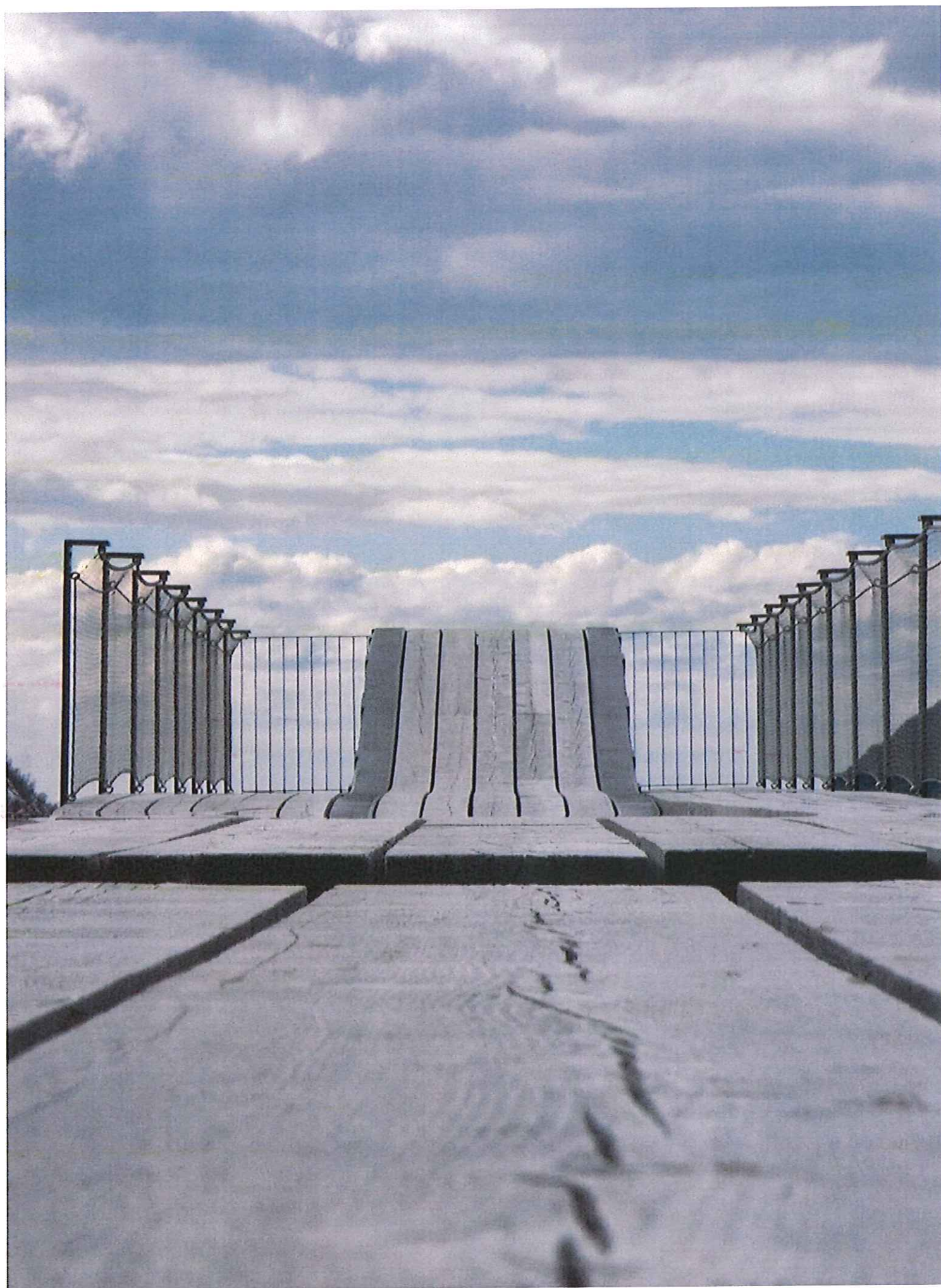
Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes og Sjøvegan.

Vi har 36 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av ni medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Pedagogikk
- Samfunnsplanlegging
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi





Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune	Saksnummer: 8/2019	Møtedato: 12.4.2019	Saksbehandler: Audun Haugan
---	------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT «SAKSBEHANDLING I BYGGESAKER»

Innstilling til v e d t a k:

Kontrollutvalget rår kommunestyret å fatte slikt *vedtak*:

1. Kommunestyret viser til oppsummering og konklusjon samt anbefalinger i rapporten *Saksbehandling i byggesaker* fra KomRev Nord IKS datert 28.3.2019.
2. Kommunestyret ber rådmannen om å iverksette tiltak for å sikre at frister og saksbehandlingsregler etterleves ved behandlingen av byggesaker.
3. Kommunestyret ber rådmannen om å redegjøre for hvilke tiltak som iverksettes for at kommunen skal etterleve kravene om å føre tilsyn i byggesaker, kravene til å utarbeide strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven, samt unngå at byggesaksbehandling og prosjektlederansvar utøves av samme person.
4. Kommunestyret ber rådmannen gi punktvis tilbakemelding til kontrollutvalget om hvilke tiltak kommunen vil iverksette (ev. har iverksatt) og hvilke vurderinger som er gjort, for å imøtekomme anbefalingene i rapporten. Frist for tilbakemelding fastsettes til 1. juni 2019.

Saken gjelder:

Behandling av forvaltningsrevisjonsrapport *Saksbehandling i byggesaker*

Vedlegg til saken:

A: Trykte vedlegg:

- Brev fra K-sekretariatet av
- Forvaltningsrevisjonsrapport datert 28.3.2019 fra KomRev NORD
-

B: Utrykte vedlegg:

- Kontrollutvalgssak 21/18 m.fl.
-

Saksutredning:

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget bestilte i møte 1.12.2017 et forvaltningsrevisjonsprosjekt angående byggesakbehandlingen i kommunen. Bestillingen ble gjort i samsvar med overordnet prosjektskisse fra KomRev Nord IKS datert 1.12.2017. Hovedproblemstillingen som skulle besvares i prosjektet var:

«Overholder Storfjord kommune sentrale bestemmelser i sin behandling av byggesaker?»

Rapporten ble første gang levert 18.09.2018 og ble behandlet av kontrollutvalget i møte den 2.11.2018. I møtet ble en del uklarheter i rapporten drøftet med revisor med bakgrunn i saksfremlegget. Kontrollutvalget traff følgende vedtak i sak 21/18:

1. Saken utsettes.
2. Kontrollutvalget viser til saksfremlegget til sak 21/18 og til drøftelsene i møtet. Kontrollutvalget ber revisjonen om å klargjøre rapporten vedrørende opplysninger om klageadgang, regler om begrunnelse, regler om foreløpige svar i meldingssaker og hvordan saksbehandlingsfrister er beregnet.

Sekretariatet klargjorde kontrollutvalget vedtak ved oversendelsen, se vedlegg 1. Ny rapport ble levert 18.3.2019. Da det fortsatt var en del uklarheter i denne ble ny korrigert rapport levert 28.03.2019, som ligger vedlagt. Sekretariatet viser generelt til den vedlagte rapporten.

2. RAPPORTEN I GROVE TREKK

Som det fremgår av hovedproblemstillingen, ble det ikke bestilt en full gjennomgang av byggesaksbehandlingen i kommunen, men en kontroll av om sentrale saksbehandlingsregler ble overholdt. Sekretariatet gjør oppmerksom på at det er saksbehandlingsreglene som er kontrollert, dvs. ikke de nærmere reglene om når en byggesøknad skal godkjennes, eller ikke.

2.1 Saksbehandlingsfrister og innhold og underretning av vedtak

Revisjonen har kontrollert bestemmelser om saksbehandlingsfrister og bestemmelser om innhold av vedtak og underretning om vedtak

Revisjonen har gjennomgått 34 byggesaker og funnene fra undersøkelsene framgår i rapportens kapittel 5.1. Sekretariatet viser til rapporten hva angår disse funnene.

Revisors vurderinger og konklusjoner framgår i rapportens punkt 5.2 og 5.3. Revisors vurderinger og konklusjon er som følger:

«5.2 Revisors vurderinger

På bakgrunn av ovennevnte funn er revisors vurdering at Storfjord kommune i samtlige undersøkte saker har oppfylt revisjonskriteriet om at det skal utarbeides skriftlig vedtak.

Som følge av at Storfjord kommune i 10 av 34 byggesaker har overskredet saksbehandlingsfristen er revisors vurdering at kommunen ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å snarest og senest innen den frist som fremgår av loven, gi

tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Revisor vurderer at Storfjord kommune i 20 av 30 saker har overholdt revisjonskriteriene om å avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter pbl. §§ 20-3 og 20-4 innen tre uker når vilkårene for det er til stede.

Videre vurderer revisor at Storfjord kommune i tre av fire saker har overholdt revisjonskriteriet om å avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter pbl. § 20-2 innen 12 uker etter at søknad er fullstendig. I én av sakene som hadde 12-ukers saksbehandlingsfrist var fristen overskredet.

Etter forvaltningsloven § 24 kan kommunen la være å gi samtidig begrunnelse dersom søknaden innvilges og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Søknader som har tre ukers behandlingsfrist, er søknader der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Når det gis tillatelse i slike saker er det etter revisors vurdering ikke grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket, og begrunnelse kan dermed utelates. Det samme gjelder plikten til å opplyse om klageadgang, klageinstans, klagefrist og den nærmere fremgangsmåten ved klage samt om retten til å se sakens dokumenter.

For søknader om dispensasjon følger det av plan- og bygningsloven hva som skal til for at kommunen skal kunne gi dispensasjon. Det følger av § 19-2 at dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

I undersøkelsesutvalget i denne forvaltningsrevisjonen inngikk fire dispensasjonssaker. Tre av de fire vedtakene er ikke begrunnet i henhold til regelverket. I vedtakene inngikk ikke en redegjørelse for at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene. Etter revisors vurdering har Storfjord kommune i tre av de fire undersøkte dispensasjonssakene ikke oppfylt revisjonskriteriet om å begrunne dispensasjonsvedtak i tråd med plan- og bygningsloven § 19-2.

På bakgrunn av våre funn vurderer revisor at kommunen i stor grad oppfyller revisjonskriteriet om å straks gi skriftlig underretning om vedtaket til søker.

5.3 Konklusjon

Med grunnlag i overstående funn og vurderinger er revisors konklusjon at Storfjord kommune i de undersøkte byggesakene ikke fullt ut har overholdt sentrale saksbehandlingsregler.»

Revisjonen gir på bakgrunn av konklusjonen og oppsummeringen i prosjektet følgende **anbefalinger** – beskrevet i rapportens kapittel 8. Anbefalingen er som følger:

«8. Anbefalinger

På bakgrunn av våre funn og vurderinger i kapittel 5 anbefaler vi Storfjord kommune å gjøre tiltak for å sikre at saksbehandlingsregler etterleves i behandlingen av byggesaker.»

2.2 Andre funn – kommunens tilsynsaktivitet

Selv om det ikke var del av den opprinnelige kontrollen, har revisor også kommentert opplysninger om at kommunen ikke fører tilsyn med byggesaker i samsvar med kravene i lov og forskrift. Det er også bemerket at byggesaksbehandleren har opplyst at han har en uheldig dobbeltrolle ved både å være byggesaksbehandler, prosjektleder for byggingen og følge opp eventuelle overtredelser, se rapporten i kapittel 7.

3. SEKRETARIATETS VURDERINGER

3.1 Til saksbehandlingstid og saksbehandlingsregler

Som rapporten peker på, er det gitt byggetillatelse i samtlige av de undersøkte sakene og det er ikke opplyst at det forelå interesse motsetninger og tvist i noen av sakene. Dette medfører at kommunens begrunnelsesplikt, vegledningsplikt og opplysningsplikt om klageadgang m.v. blir vesentlig lettet.

Ut fra utvalget saker har revisjonen behandlet de sentrale saksbehandlingsregler for byggesakene og svarer derfor på bestillingen og den hovedproblemstilling som var skissert.

3.2 Til andre funn og kommunens tilsynsaktivitet

Som det fremgår av rapporten, har kommunen plikt til å føre tilsyn for å sikre at bruk og byggeaktivitet skjer i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, se rapporten kapittel 7 hvor dette er nærmere beskrevet.

Byggesaksbehandler har opplyst at de ikke har hatt ressurser til å følge opp tilsynet, eller utarbeide noen plan for tilsynsvirksomheten. Byggesaksbehandler har vist til en rekke ulovligheter kommunen er vært kjent med, herunder at det er oppført et betydelig antall spikertelt på tre områder hvor kommunen ikke har gitt tillatelse til dette. Det sies om dette:

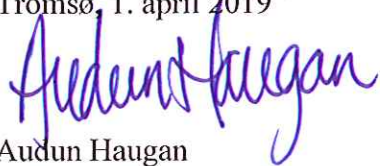
«Byggesaksbehandler opplyste at oppføring av spikertelt i tilknytning til campingvogn er søknadspliktig. Til tross for at det ifølge byggesaksbehandlers anslag er oppført opp mot 1 500 spikertelt i kommunen, har Storfjord kommune aldri mottatt søknader om oppføring av slike tiltak. Et ikke uvesentlig antall av disse tiltakene er i tillegg oppført på tre områder som kommunen ikke har gitt tillatelse til at benyttes som oppstillingsplass for campingvogn/spikertelt. En av disse oppstillingsplassene er ifølge byggesaksbehandler etablert på grunn som er eid av Troms Kraft AS.»

Byggesaksbehandler har videre ansett det problematisk at byggesaksbehandler både skal behandle søknader fra Storfjord kommune, skal være prosjektleder for kommunens tiltak og videre skal føre tilsyn med, gi overtredelsesgebyr for samt følge opp eventuelle ulovligheter i oppføringen av de kommunale tiltakene.

Sekretariatet har utformet et forslag til vedtak som fanger opp at rådmannen må treffe tiltak for å sørge for tilsyn kommer på plass, sørge for at det utarbeides strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven, samt sørge for at slik rolleblending ikke skjer.

Ut fra behandlingen i forrige møte, innkalles rådmannen ved behandlingen av rapporten for å redegjøre nærmere for omfanget og hvilke områder spikertelt skal være ulovlig ført opp og for å redegjøre for status for tilsynsvirksomheten.

Tromsø, 1. april 2019

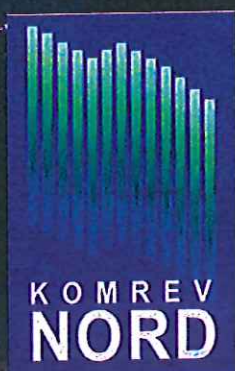


Audun Haugan
seniorrådgiver

FORVALTNINGSREVISJON

Saksbehandling i byggesaker

Storfjord kommune



Rapport 2019

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Storfjord kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens saksbehandling i byggesaker. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Storfjord kommune, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

KomRev NORD takker kommuneadministrasjonen for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Tromsø, 28.3.2019

Knut Teppan Vik
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor og
ansvarlig for kvalitetssikring*

**Lene Zahl Johnsen og
Margrete Mjølhus Kleiven**
Prosjektledere, forvaltningsrevisorer

Innholdsfortegnelse

0	SAMMENDRAG	6
1	INNLEDNING	8
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	8
2.1	Problemstilling	8
2.2	Revisjonskriterier	8
2.2.1	<i>Søknadstyper</i>	9
2.2.2	<i>Saksbehandlingsfrister</i>	9
2.2.3	<i>Enkeltvedtak, grunngivning og underretning</i>	11
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENŚING	14
4	BYGGESAK I STORFJORD KOMMUNE	16
4.1	Organisering og bemanning	16
4.2	Veiledning og praksis ved mottak og behandling av byggesaker	16
5	SAKSBEHANDLINGEN AV BYGGESAKER	18
5.1	Revisors funn	18
5.1.1	<i>Skriftlighet og saksbehandlingsfrister</i>	18
5.1.2	<i>Vedtaksinnhold og underretning om vedtak</i>	20
5.2	Revisors vurderinger	21
5.3	Konklusjon	22
6	HØRING	23
7	ANDRE FUNN – KOMMUNENS TILSYNSAKTIVITET	24
8	ANBEFALING	26
9	REFERANSER	27

0 SAMMENDRAG

KomRev NORD IKS har på bestilling fra kontrollutvalget i Storfjord gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens saksbehandling i byggesaker. Problemstillingen i forvaltningsrevisjonen er:

Overholder Storfjord kommune sentrale saksbehandlingsregler i sin behandling av byggesaker?

Revisor har undersøkt om Storfjord kommune ved behandling av byggesøknader har overholdt krav til saksbehandlingstid og utforming av vedtak etter plan- og bygningsloven og forvaltningsloven. Vi har gjennomgått kommunens dokumentasjon i 34 byggesaker. I 30 av sakene var saksbehandlingsfristen tre uker, og i fire av sakene var saksbehandlingsfristen tolv uker.

Revisors konklusjon er at Storfjord kommune i de undersøkte byggesakene ikke fullt ut har overholdt sentrale saksbehandlingsregler.

Konklusjonen bygger på følgende *oppsummerte funn og vurderinger*:

I samtlige byggesaker i undersøkelsesutvalget hadde Storfjord kommune gitt tillatelse til omsøkte tiltak. Tillatelse til tiltak er etter forvaltningsloven et enkeltvedtak. Samtlige avgjørelser var skriftliggjort, og kommunen har overholdt forvaltningslovens hovedregel om at enkeltvedtak skal være skriftlig.

Lovens krav om saksbehandlingstid var oversittet i 11 av de 34 sakene vi har undersøkt. For 10 av de 30 undersøkte sakene med frist på tre uker, brukte kommunen mer enn tre uker på saksbehandlingen. I én av fire saker med 12 ukers saksbehandlingsfrist, brukte kommunen mer enn 12 uker på å avgjøre søknaden. Kommunen har for de undersøkte sakene i stor grad overholdt forvaltningslovens krav om å straks gi skriftlig underretning om vedtaket til søker.

Fire av de undersøkte sakene var søknad om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-1. Tre av de fire vedtakene er ikke begrunnet i henhold til regelverket fordi de ikke inneholder redegjørelse for at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven § 19-2.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon **anbefaler** vi Storfjord kommune å gjøre tiltak for å sikre at saksbehandlingsregler etterleves i behandlingen av byggesaker.

Andre funn

I revisors undersøkelser framkom det opplysninger som ikke er direkte relevante for revisjonskriteriene og problemstillingen, og som vi derfor ikke har lagt til grunn for revisors vurderinger og konklusjon. Vi anser likevel opplysningene vi fikk som relevante å rapportere til kontrollutvalget. Byggesaksbehandler i Storfjord kommune opplyste revisor om at kommunen ikke har hatt ressurser til å føre tilsyn i tråd med kravene i lov og forskrift. Ifølge byggesaksbehandler vil plan- og driftsstyret få forelagt en sak om plan for tilsynsvirksomhet i byggesaker i 2019. Kommunen avdekker/får melding om mange ulovlighetssaker, men har et etterslep på oppfølgingen av disse. Etterslepet begrunner kommunen med manglende kapasitet/begrensede stillingsressurs i forhold til saksmengden. Byggesaksbehandler problematiserte også Storfjord kommunes organisering av oppgavene tilknyttet bygg og eiendom fordi en rekke funksjoner er tillagt én og samme person.

1 INNLEDNING

Plan for forvaltningsrevisjon 2017 - 2020 ble vedtatt av kommunestyret i Storfjord i møte 16.9.2016, under sak 20/16. Av planen fremgår det at den tredje forvaltningsrevisjonen som skulle gjennomføres i planperioden, skulle rette seg mot kommunens byggesaksbehandling og tilsyn. I møte 1.12.2017, under sak 30/17, vedtok kontrollutvalget at et forvaltningsrevisjonsprosjekt om saksbehandling av byggesaker skulle gjennomføres i tråd med revisors prosjektskisse. Kontrollutvalget behandlet i møte 2.11.2018, i sak 21/18, forvaltningsrevisjonsrapporten om byggesaksbehandling. Som følge av kontrollutvalgets vedtak i saken har vi gjort enkelte endringer i denne rapporten.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstilling

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi utledet følgende problemstilling:

Overholder Storfjord kommune sentrale saksbehandlingsregler i sin behandling av byggesaker?

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene utledes fra autoritative kilder innenfor det reviderte området. De relevante revisjonskriteriekildene i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Lov 2. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Med *tiltak* menes etter plan- og bygningsloven *oppføring, riving, endring, herunder fasadeendring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom*, jf. lovens § 1-6. Kommunen er forpliktet til å behandle søknader.

Vi utleder revisjonskriterier fra plan- og bygningsloven fjerde del; *byggesaksdelen*. Kravene i byggesaksdelen gjelder både prosessen tiltakene skal følge, og de materielle kravene som skal oppfylles¹. Det er byggesaksdelens bestemmelser om selve prosessen hos kommunen som har relevans i denne forvaltningsrevisjonen.

Når kommunen mottar tiltakshavers² søknad, må den vurdere om søknaden er fullstendig. Det vil si at kommunen må kontrollere at nødvendig dokumentasjon, erklæringer med videre foreligger. Kommunen skal ikke vurdere om tiltaket er i samsvar med tekniske krav etter plan- og

¹ Prop. 91 L (2011-2012)

² Tiltakshaver er ifølge plan- og bygningsloven den person eller foretak tiltaket utføres på vegne av, jf. pbl § 23-2.

bygningsloven eller etter teknisk forskrift. Kommunen må ferdigbehandle søknadene innenfor de maksimumsfristene som fremgår av plan- og bygningsloven med forskrift, og vedtaket må utformes i samsvar med forvaltningslovens krav til vedtakets innhold.

2.2.1 Søknadstyper

Plan- og bygningsloven § 20-1 omhandler alle tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene. Tiltak som nevnt i bestemmelsen kan ikke gjennomføres med mindre det er søkt om tillatelse hos kommunen, og kommunen har innvilget søknaden, jf. § 20-2. Tiltakene som omtales i § 20-1, inndeles i tre kategorier;

- Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlig foretak, jf. § 20-3
- Søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver, jf. § 20-4
- Tiltak som er unntatt søknadsplikt, jf. §§ 20-5 til 20-8

Ansvar i plan- og bygningslovens forstand innebærer at foretaket skal innestå direkte overfor bygningsmyndighetene for at kravene i lov og forskrift er oppfylt. Dette gjelder med hensyn til både formelle og materielle krav til aktiviteter foretaket har søkt om og fått godkjent ansvar for. Ansvar betyr her at en oppgave skal utføres i tråd med lovgivningen og den gitte tillatelse samt at manglende eller feil gjennomføring kan følges opp med pålegg og sanksjoner.

Ifølge Direktorat for byggkvalitet (DiBK) er det to måter å søke om byggetillatelse på for tiltak som er så store at det ikke er naturlig å gjøre arbeidet selv, men at ansvarlige foretak benyttes for alle arbeidene, jf. pbl. § 20-3: Dersom tiltakshaver ønsker å sende byggesøknad før utførende foretak er bestemt, kan søknaden sendes i flere trinn. Da sendes først søknad om rammetillatelse. Når rammetillatelse foreligger og utførende foretak er bestemt, sendes søknad om igangsettingstillatelse. Igangsettingstillatelse kan sendes for hele tiltaket eller for deler av arbeidene (for eksempel grunnarbeidene). Denne søknadsformen er ifølge DiBK vanligst i større byggeprosjekter. Om tiltaket er ferdig prosjektert, utførende foretak er bestemt og all nødvendig dokumentasjon foreligger, kan det søkes om tiltak i ett trinn – en såkalt ett-trinns søknad. Når kommunen gir tillatelse til et slikt tiltak kan byggearbeidet igangsettes umiddelbart. DiBK opplyser at denne søknadsmåten er den vanligste for småhus og mindre tiltak. Før nyoppførte bygg kan tas i bruk, må kommunen gi en brukstillatelse. Om det gjenstår noe arbeider, kan tiltakshaver søke om midlertidig brukstillatelse for hele eller deler av bygningen, men når alle arbeider er slutført skal tiltakshaver søke om ferdigattest.

2.2.2 Saksbehandlingsfrister

Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som fremgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd.

At en søknad er «fullstendig» vil si at den inneholder den informasjon som er nødvendig for at kommunen skal kunne vurdere om tillatelse skal gis. I plan- og bygningsloven § 21-2 er det informasjon om hva søknaden skal inneholde informasjon om. Dersom slik nødvendig dokumentasjonen mangler ved søknaden, vil fristløpet ikke starte før kommunen har mottatt «fullstendig søknad». Slike mangler er søkers/tiltakshavers ansvar.³

³ Veileder til byggesaksforskriften

Av plan- og bygningsloven § 21-7 første ledd følger det at *søknad om tillatelse etter § 20-2⁴* skal avgjøres av kommunen innen tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av annet eller tredje ledd. *Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser*, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker.

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-3⁵ der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen tre uker.

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-4⁶ der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen tre uker.

Søknad om igangsettelsestillatelse skal behandles av kommunen innen tre uker.

Ferdigattest skal utstedes av kommunen innen tre uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon.

Søknad om endring av en gitt tillatelse, herunder rammetillatelse, som oppfyller vilkårene i andre eller tredje ledd, skal avgjøres av kommunen innen tre uker.

Kommunen skal straks gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og til de som har merknader.

Kommunen kan sette som vilkår for å gi tillatelse at gebyr etter plan- og bygningsloven § 33 er innbetalt.

Fristene som følger av § 21-7 kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplerings av opplysninger. Fristene løper fra mottak av søknaden i kommunen dersom søknaden kun inneholder mindre feil eller mangler som ikke er til hinder for at «kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket». I disse tilfellene løper tidsfristen ved mottak selv om feilen eller mangelen må rettes før kommunen formelt kan fatte vedtak.

Byggesaksforskriftens § 7-3 *Kommunens og klageinstansens adgang til ensidig fristforlengelse* gir kommunen anledning til å forlenge fristen for å behandle søknader dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter etter plan- og bygningsloven § 21-5. Ny frist skal i slike tilfeller meddeles tiltakshaver og ansvarlig søker så snart det er klart at den regulære fristen vil bli overskredet.

Gjennom plan- og bygningsloven § 21-5 første ledd gis kommunen mulighet til å avvente å fatte vedtak i tilfeller der tiltaket er betinget av samtykke eller avgjørelse fra annen myndighet, eller planer for tiltaket skal legges fram for slik myndighet. Kommunen kan eventuelt gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde med forbehold om at igangsettelsestillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden, jf. § 21-4 tredje ledd. Kommunen skal i nevnte tilfeller forelegge saken for myndigheter som følger av forskrift hvis ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd.

⁴ Tiltak som nevnt i § 20-1 (med mindre unntak følger av §§ 20-5, 20-6, 20-7 eller 20-8)

⁵ Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlige foretak

⁶ Søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver

For søknader, herunder søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, gjelder tidsfristen fra søknaden er mottatt til vedtak er sendt.

Fristløpet avbrytes når kommunens vedtak i saken er sendt. Unntatt fra kravet om at tidsfristen løper fram til vedtak er sendt, er de tilfeller der kommunen etter plan- og bygningsloven § 21-4 sjette ledd første punktum setter som vilkår for å gi tillatelse at gebyr etter plan- og bygningsloven § 33-1 er innbetalt. I disse tilfellene løper tidsfristen fram til kommunen krever innbetaling av gebyr. Når kommunen krever dette avbrytes fristen og den begynner først å løpe igjen når gebyr er innbetalt. At kommunen setter som vilkår for å gi tillatelse at gebyr er innbetalt, kan fremkomme av kommunens gebyrregulativ eller settes som vilkår i den enkelte sak.

Storfjord kommunes «Forskrift om gebyrregulativ for behandling av planforslag og konsekvensutredning - byggesaker/ulovlige tiltak/tilsyn – delingssaker/oppmålingsforretning m.m. – havneavgifter, Storfjord kommune, Troms» pkt. 3.1 b angir at gebyr faktureres tiltakshaver forskuddsvis.

2.2.3 Enkeltvedtak, grunngivning og underretning

Forvaltningslovens hovedregel er at et enkeltvedtak skal være skriftlig, jf. fvl. § 23. Etter forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak grunngis, og forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. Videre følger det at i andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. I begrunnelsen skal det vises til *de regler vedtaket bygger på*, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på, jf. fvl. § 25 første ledd. I begrunnelsen skal også nevnes *de faktiske forhold vedtaket bygger på*, jf. fvl. § 25 annet ledd. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere fremstillingen tilstrekkelig. I så fall skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av fremstillingen. Videre fremgår det av bestemmelsen at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

For avgjørelse om dispensasjon oppstiller plan- og bygningsloven § 19-2 krav til dispensasjonsvedtaket. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenserer fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenserer fra saksbehandlingsregler. Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. Begrunnelsesplikten etter forvaltningsloven gjelder for vedtak om dispensasjon⁷, og plan- og bygningsloven § 19-2 angir begrensninger i muligheten til å innvilge dispensasjon. Vedtak om dispensasjon må derfor begrunnes i at vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt.

⁷ Det skjønn kommunene skal utøve når de vurderer om dispensasjon skal gis er underlagt omfattende begrensninger. Det er derfor viktig at kommunen gir en utfyllende begrunnelse for vedtak om dispensasjon, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven.

Forvaltningsorganet som har truffet vedtaket skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. I underretningen skal det gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter fvl. § 18 til å se sakens dokumenter.

På bakgrunn av ovenstående fremstilling, utleder vi som revisjonskriterier at Storfjord kommune i sin behandling av søknader etter plan- og bygningsloven:

- snarest mulig og senest innen den frist som fremgår av loven, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven
- avgjøre søknad om tillatelse etter pbl. § 20-2 innen 12 uker etter at søknad er fullstendig
- avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-3 innen tre uker når vilkårene for det er til stede
- avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-4 innen tre uker når vilkårene for det er til stede
- utarbeide skriftlige vedtak
- begrunne dispensasjonsvedtak i tråd med plan- og bygningsloven § 19-2
- straks gi skriftlig underretning om vedtaket til søker

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapittel 5.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon⁸.

Revisor har basert seg hovedsakelig på dokumentanalyse som metode ved gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen. Revisor sendte 18.12.2017 oppstartsbrev for forvaltningsrevisjonen til rådmannen i Storfjord og fikk samme dag oppnevnt kommunens byggesaksbehandler som kontaktperson. Revisor avholdt oppstartsmøte med kommunens plan- og driftssjef og byggesaksbehandler 16.1.2018 og innhentet i den forbindelse muntlig informasjon om kommunens byggesaksbehandling. I forkant av møtet fikk revisor tilsendt en oversikt over byggesakene som kommunen behandlet i årene 2015, 2016 og 2017. Ut fra denne saksoversikten gjorde vi et tilfeldig utvalg av byggesaker for gjennomgang. Revisor fikk tilgang til Storfjord kommunes elektroniske byggesaksmapper under gjennomgangen av de aktuelle byggesakene og gjennomgikk disse i Storfjord kommunes lokaler 24.1.2018. Vi undersøkte 34 av de 73 byggesøknadene som sto på den nevnte oversikten over søknader som kom inn til kommunen og ble behandlet i den her aktuelle perioden.

I byggesaker som omfatter flere søknader, for eksempel både rammesøknad og søknad om igangsettingstillatelse, har vi sett på kommunens saksbehandling av begge. Av de 34 byggesøknadene hadde 30 treukers saksbehandlingsfrist, mens de resterende fire hadde 12-ukers saksbehandlingsfrist. Revisor la frem for kommunen vår vurdering av saksbehandlingsfristene for hver av de 34 søknadene. Spørsmål revisor har hatt til den enkelte sak, har vært rettet til byggesaksbehandler skriftlig per e-post i etterkant av dokumentgjennomgangen i januar 2018.

Som følge av kontrollutvalgets vedtak i sak 21/18, gjorde vi en ny gjennomgang av de samme sakene i kommunens saksbehandlingssystem den 21.2.2019.

Revisors undersøkelse omhandler som nevnt behandlingen av byggesaker i 2015, 2016 og 2017. Vi har kartlagt og vurdert kommunens overholdelse av saksbehandlingsfrister, utforming av vedtak og underretning til søker/tiltakshaver.

For å finne hvor lang tid kommunen har brukt på å *behandle søknadene* som inngår i denne undersøkelsen har vi talt hvor mange kalenderdager som har gått fra søknaden er journalført av kommunen og til vedtak er sendt. I de tilfellene opprinnelig søknad er vurdert som ufullstendig av kommunen og kommunen har informert tiltakshaver om dette/hva som mangler for at søknaden kan tas til behandling, har vi talt dager fra fullstendig søknad er journalført og til vedtak er sendt. I de tilfellene kommunen i brev til søker har informert om at byggesaksgebyr må betales før saken tas til behandling, har vi trukket fra det antallet dager som har påløpt fra kommunen har sendt faktura til tiltakshaver og til gebyret er innbetalt. Opplysninger om innkreving og innbetaling av byggesaksgebyr er hentet fra kommunens regnskap. Dager som går med til korrigeringer/suppleringer av en søknad trekkes fra i beregningen av saksbehandlingstid. Det er ingen av de undersøkte sakene hvor kommunen har bedt tiltakshaver gjøre slike mindre korrigeringer.

For å finne hvor lang tid kommunen har brukt på å sende underretning til søker om at et vedtak er fattet, har vi talt dager fra vedtaksdato og til underretningen er journalført av kommunen. Fra Storfjord kommunes servicetorg fikk revisor opplyst at journaldato som benyttes for innkommende

⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

forsendelser ikke nødvendigvis er den dato søknaden mottas, men dato for journalføring. De opplyste også at det kan forekomme at servicekontoret ikke rekker å journalføre innkommende forsendelser før påfølgende dag. Revisor har ingen grunn til å tro at det er *vesentlige* tidsavvik mellom mottak og journalføring av innkommende forsendelser. For utgående forsendelser er journaldato den dato forsendelsen sendes.

Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingen. Vi har samlet inn datamateriale fra byggesaksmapper, kommunens hjemmeside og fått tilsendt relevante arbeidsdokumenter fra byggesaksbehandler. Vi mener at antallet byggesaker som er gjennomgått i denne undersøkelsen utgjør en tilstrekkelig stor andel av Storfjord kommunes totale antall behandlede byggesaker i den reviderte perioden til å gi *tydelige indikatorer* på i hvilken grad kommunen overholder sentrale saksbehandlingsregler. Revisors konklusjon gjelder likevel kun for de undersøkte sakene.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. I beregningen av tid medgått til saksbehandling har vi som nevnt ovenfor tatt utgangspunkt i datoer for journalføring av fullstendig søknad. Dersom inngående og/eller utgående brev er journalført på annen dato enn dato for mottak eller utsendelse vil det medføre en feil i vår beregning av saksbehandlingstid. Gjennom våre undersøkelser har vi funnet små avvik som ikke for noen av sakene har betydning for overholdelsen av lovbestemte frister. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi framlagt datamaterialet for kommunen. Informasjonen er innhentet fra kommunens interne saksbehandlingssystem, og vi har gjort et tilfeldig utplukk av saker. Den muntlige informasjonen vi legger til grunn i undersøkelsen, er innhentet fra personer i kommunens administrasjon som er sentrale på området for saksbehandling i byggesaker. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

4 BYGGESAK I STORFJORD KOMMUNE

4.1 Organisering og bemanning

Behandling av byggesaker hører under Plan- og driftsetaten, som ledes av plan- og driftssjef. Storfjord kommune har tilsatt én ingeniør som har ansvaret for å saksbehandle alle byggesøknader og seksjonerings- og å føre tilsyn i byggesaker/ulovlighetstilsyn. Disse oppgavene er hjemlet i en 50 %-stilling. I ingeniørens resterende stillingsressurs inngår ansvar for kommunale bygg og boliger, oppfølging av (renoverings-)prosjekt samt å digitalisere kommunens gamle byggesaker og oppdatere matrikkelen⁹ med gamle og nye saker. Plan- og driftssjefen opplyste at det har vært stor utskiftning i personalet i etaten. I løpet av 2015, 2016 og 2017 har fire ulike saksbehandlere behandlet byggesaker. Nåværende byggesaksbehandler ble tilsatt september 2016. I årsberetningen for 2016 omtales bemanningen i etaten som lav og arbeidspresset som stort¹⁰.

4.2 Veiledning og praksis ved mottak og behandling av byggesaker

På sin hjemmeside har Storfjord kommune lagt ut veiledere, søknadsmaler og informasjon om relevant regelverk for de fleste type byggetiltak¹¹, med en oppfordring om å kontakte byggesaksbehandler eller å besøke Direktoratet for byggkvalitets internettside om relevant informasjon ikke er å finne¹². Også Storfjord kommunes gebyrregulativ, arealplan og informasjon om reguleringsplaner er å finne på nettsiden, i tillegg til link til Digitale kart i Nord Troms¹³ og ByggSøk¹⁴.

Før en går i gang med et prosjekt, stort eller lite, er det anledning til å møte kommunen for å avklare ulike forhold knyttet til tiltaket¹⁵. Tiltakshaver legger frem byggeplanene for kommunen og kommunen orienterer om innholdet i kommunale planer og andre bestemmelser og krav som er relevante for byggeplanene. Byggesaksforskriften inneholder reglene for gjennomføringen av forhåndskonferansen og hvilke opplysninger kommunen skal gi. Formålet er å etablere tidlig kontakt mellom tiltakshaver og kommunen og få belyst aktuelle problemstillinger, krav og forutsetninger. For årene 2015, 2016 og 2017 har Storfjord kommune i sitt saksbehandlingssystem registrert dokumentasjon tilknyttet formelle forhåndskonferanser for ti saker.

Byggesaksbehandler ga følgende beskrivelse av de praktiserte rutinene for mottak og behandling av byggesaker: Når en byggesøknad mottas i kommunen, sender han den til postmottaket for

⁹ Matrikkelen er Norges offisielle register over fast eiendom, herunder bygninger, boliger og adresser. Matrikkelen er regulert av matrikkeloven som trådte i kraft 1.1.2010. Matrikelloven skal sikre tilgang til viktige eiendomsopplysninger ved at det blir ført et ensartet og pålitelig register (matrikkelen) over alle faste eiendommer i landet, og at grenser og eiendomsforhold blir klarlagt.

¹⁰ Løsningene på situasjonen som skisseres i årsberetningen er bemanningsøkning, effektivisering, interkommunalt samarbeid, digitalisering og tiltak for å få ned sykefraværet.

¹¹ <http://www.storfjord.kommune.no/byggesak.395212.no.html>

Seksjoneringsaker, bygg uten å søke, oppføring av ny bolig, selvbygger, tillatelse til inngrep i fredete bygninger og anlegg, gravemelding, nedgravede oljetanker, tilskudd til boligbygging, mindre byggetiltak på bebygd eiendom, driftsbygning i landbruket, forhåndskonferanse, nabovarsel i byggesaker, utslippstillatelse, bygging og graving i forurenset grunn.

¹² <https://dibk.no/>

¹³ Storfjord kommunens digitale kartløsning som gir tilgang til kommuneplanens arealdel.

¹⁴ www.byggsok.no er Direktoratet for byggkvalitets system for utarbeiding og innsending av elektroniske byggesøknader. Søkeren fyller ut felt for felt i det elektroniske søknadsskjemaet, som blir tilpasset hvert enkelt tiltak. Ved å søke i det digitale systemet veiledes søkeren underveis om hvilken dokumentasjon som må framskaffes for at søknaden skal bli komplett.

¹⁵ <https://dibk.no/>

journalføring i saksbehandlings- og arkivsystemet Ephorte. Byggesaksbehandler går så gjennom søknaden for å så raskt som mulig avdekke eventuelle feil eller mangler. Byggesaksbehandler anslo for revisor at han bruker omtrentlig 10 % stillingsressurs til å veilede tiltakshavere om utfylling og oppretting av feil i søknaden. Kommunens byggesaksbehandler opplyste at han, for å minske eget arbeidspress, oppfordrer tiltakshavere til å søke om tillatelse til tiltak gjennom ByggSøk – da programmet gir automatisert veiledning for hva som må foreligge for at tiltakshaver har levert en fullstendig søknad. Det er imidlertid et mindretall av søknadene som leveres gjennom ByggSøk. Byggesaksbehandler informerte om at han ved mottak av søknader umiddelbart sender et foreløpig svar til søkeren med informasjon om eventuelle mangler ved søknaden samt om at vedlagte faktura på byggesaksgebyr må betales før saken vil bli saksbehandlet. Det orienteres samtidig om at byggesaken avsluttes og returneres til søkeren om søknaden fortsatt er ufullstendig og/eller byggesaksgebyret ikke betalt innen seks måneder. Når tillatelse til tiltak er gitt, matrikkelføres tiltaket. Matrikkelføringer og fakturering av gebyrer gjøres i flere omganger for rammetillatelser, igangsettelsestillatelser, brukstillatelser og ferdigattester. Dette er ifølge byggesaksbehandler ressurskrevende, og kommunen vurderer å endre gebyrregulativene sine slik at tiltakshavere kan betale flere gebyr samtidig. Byggesaksbehandler fremla for revisor en sjekkliste som han bruker for å holde oversikt over status og fremdriften i alle aktive byggesaker og for å sikre at alle forhold avklares før tillatelser gis. Enkelte saker må til høring hos sektormyndigheter som i slike tilfeller har en høringstid på fire uker. Plan- og driftssjefen opplyste at dersom svar fra høringsparten ikke har kommet til kommunen innen fristens utløp, sender byggesaksbehandler en henvendelse med spørsmål om hvorvidt et høringssvar kan ventes. Når alle forhold rundt høringen er avklart, fatter kommunen sitt vedtak.

Innfordring av byggesaksgebyrer gjøres av kommunens økonomikontor. En gang hver måned sender økonomienheten til plan- og driftsavdelingen en e-post med oversikt over alle innbetalte beløp som gjelder området. På listen står navnet på den som har betalt fakturaen og beløpet som er innbetalt, men ikke hva betalingen gjelder. De ansatte med ansvar for henholdsvis byggesak, fradeling, oppmåling og planoppgaver må derfor, basert på den begrensede informasjonen i oversikten, avgjøre hvilke innbetalinger som gjelder deres områder. I oppstartsmøte med kommunen spurte revisor om kommunen hadde rutiner og praksis for tilbakebetaling av byggesaksgebyr etter bestemmelsene i byggesaksforskriften i de tilfellene hvor kommunen har oversittet den lovpålagte saksbehandlingsfristen. Vi fikk informasjon fra byggesaksbehandler om at han ikke var kjent med at kommunen hadde tilbakebetalt byggesaksgebyr.

5 SAKSBEHANDLINGEN AV BYGGESAKER

Overholder Storfjord kommune sentrale saksbehandlingsregler i sin behandling av byggesaker?

Revisjonskriterier

Storfjord kommune skal i sin behandling av søknader etter plan- og bygningsloven:

- Snarest mulig og senest innen den frist som fremgår av loven, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven
- Avgjøre søknad om tillatelse etter pbl. § 20-2 innen 12 uker etter at søknad er fullstendig
- Avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-3 innen tre uker når vilkårene for det er til stede
- Avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-4 innen tre uker når vilkårene for det er til stede
- Utarbeide skriftlige vedtak
- begrunne dispensasjonsvedtak i tråd med plan- og bygningsloven § 19-2
- Straks gi skriftlig underretning om vedtaket til søker

Kilder: plan- og bygningsloven, byggesaksforskriften og forvaltningsloven

5.1 Revisors funn

Revisors gjennomgang av kommunens offentlige postjournaler viser at 32 av 34 undersøkte søknader er journalført.

5.1.1 Skriftlighet og saksbehandlingsfrister

I samtlige av de 34 byggesakene revisor har undersøkt, har kommunen skriftliggjort vedtak om tillatelse til tiltak. Av de 34 sakene hadde fire saker saksbehandlingsfrist på tolv uker, og 30 av sakene hadde saksbehandlingsfrist på tre uker.

Sakene med 3 ukers saksbehandlingsfrist

I 9 av de 34 sakene hadde Storfjord kommune sendt brev med tittelen «foreløpig svar» til søker med informasjon om at gebyr i henhold til kommunalt gebyrregulativ skal betales før byggesak tas til behandling. Faktura sendes av kommunens økonomiavdeling.

I tabellen nedenfor gjengir vi informasjon om tidsbruk i disse sakene fra gebyr ble krevd og til gebyr ble innbetalt.

Tabell 1. Om saker hvor innbetaling av byggesaksgebyr var vilkår for søknadsbehandling

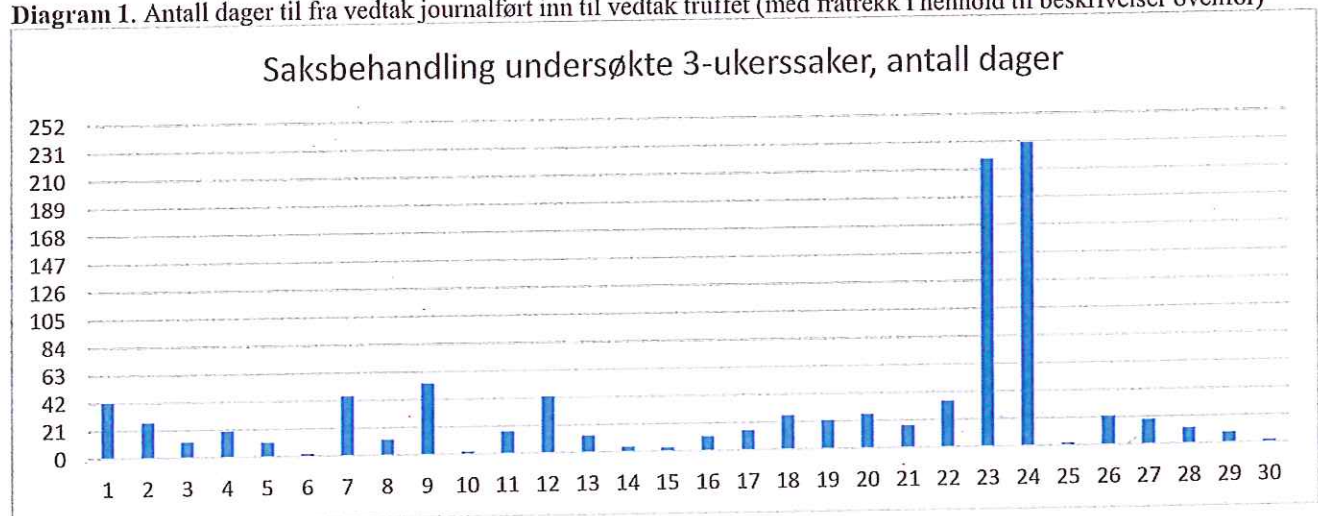
Sak 1	Seks dager fra faktura sendt til gebyret var innbetalt
Sak 2	Åtte dager fra faktura sendt til gebyret var innbetalt
Sak 3	Kommunen krevde gebyr innbetalt, men vedtaket ble truffet før gebyret ble innbetalt. Revisor ser bort fra tidsbruk i forbindelse med gebyrinnkreving – og innbetaling
Sak 4	13 dager fra faktura sendt til gebyret var innbetalt
Sak 5	Vedtaket truffet før gebyr ble betalt inn. Revisor ser bort fra tidsbruk i forbindelse med gebyr
Sak 6	Gebyr krevd, men kommunen skulle dekke dette gjennom startlån. Revisor ser bort fra gebyr i beregningen av tidsbruk
Sak 7	En dag fra faktura er sendt til det er innbetalt
Sak 8	Kommunen krevde gebyr innbetalt, men vedtaket ble truffet før gebyret ble innbetalt. Revisor ser bort fra tidsbruk i forbindelse med gebyrinnkreving – og innbetaling
Sak 9	En dag fra faktura er sendt til det er innbetalt

Ved beregning av kommunens tidsbruk for behandling av disse søknadene har vi trukket fra antallet dager som har gått fra kommunen sendte faktura med byggesaksgebyret og til gebyret var betalt. Dette gjelder imidlertid ikke for tre av sakene som inngår i tabellen (sakene nummeret 3, 6 og 8): I to av sakene hadde kommunen, selv om det var oppstilt vilkår om innbetaling av gebyr for behandling av saken, truffet vedtaket før gebyr var betalt, og i én sak skulle gebyret dekkes av startlån og kommunen så bort fra at det opprinnelig var sendt faktura til tiltakshaver.

I seks av de 34 sakene fikk søker tilbakemelding om at søknaden inneholdt mangler som måtte rettes for at søknadene kunne tas under behandling. For disse seks sakene har revisor lagt til grunn at saksbehandlingstiden skal regnes fra de etterspurte opplysningene kom inn til kommunen, det vil si fra søknaden var «fullstendig». I kommunens saksbehandlingssystem var det informasjon om når søknadene ble fullstendige.

I diagrammet nedenfor er oversikt over saksbehandlingstiden vi har regnet ut for hver av de 30 undersøkte sakene med 3 ukers saksbehandlingsfrist.

Diagram 1. Antall dager til fra vedtak journalført inn til vedtak truffet (med fratrekk i henhold til beskrivelser ovenfor)



Av de 30 søknadene, ble 21 behandlet innenfor 3 uker. De øvrige 10 søknadene brukte kommunen mer enn tre uker på å behandle. Det var ikke i noen av de 10 sakene gjort avtale om lengre saksbehandlingstid.

Sakene med 12 ukers saksbehandlingsfrist

De fire sakene med 12 ukers saksbehandlingsfrist var søknader om dispensasjon. I to av de fire sakene var det informasjon i byggesaksmappen om oversendelse til høring¹⁶ og politisk behandling. Trekker vi fra fire uker av den totale tiden som gikk fra fullstendig søknad ble journalført av kommunen og til vedtaket ble sendt¹⁷, var saksbehandlingstiden 70 og 42 dager for disse to søknadene. Det vil si at sakene ble behandlet på under 12 uker. I de to øvrige 12-ukerssakene som inngår i undersøkelsen hadde ikke kommunen lagret noe informasjon på byggesaksmappen om eventuell høring og/eller politiske behandlinger. Vi ser imidlertid at dersom saken hadde vært sendt på høring, og med ordinær fire ukers frist, hadde uansett én av disse sakene behandlingstid på over 12 uker, mens den andre hadde saksbehandlingstid på under 12 uker. Kommunen brukte altså i tre av fire undersøkte saker med 12- ukers saksbehandlingsfrist mindre enn tolv uker på å behandle saken.

5.1.2 Vedtaksinnhold og underretning om vedtak

Begrunnelse av vedtak - rettslig grunnlag og faktiske forhold samt retten til å klage og til å se sakens dokumenter

Revisor undersøkte kommunens behandling av 34 søknader, hvorav alle søknadene ble innvilget fra kommunens side. Fire av disse sakene hadde 12 uker saksbehandlingsfrist etter plan- og bygningsloven. I det følgende gis en fremstilling av vedtaksinnholdet i disse fire sakene.

Sak 1

Saken gjaldt dispensasjon fra plan- eller planbestemmelser. Det er i vedtaket ikke vist til begrunnelsen for gitt dispensasjon; det inngår ikke en redegjørelse for at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene. Vedtaket viser til de regler som det bygger på, og til de faktiske forhold.

Sak 2

Vedtaket viser til begrunnelse for gitt dispensasjon, og det viser til de faktiske forhold. I vedtaket vises ikke til de regler som vedtaket bygger på.

Sak 3

Det er i vedtaket ikke vist til begrunnelse for gitt dispensasjon: det inngår ikke en redegjørelse for at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene. Vedtaket viser til de regler det bygger på, og de faktiske forhold.

Sak 4

Det er i vedtaket ikke vist til begrunnelse for gitt dispensasjon: det inngår ikke en redegjørelse for at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene. Vedtaket viser til de regler det bygger på og til de faktiske forhold.

Underretning om vedtak

Når Storfjord kommune treffer vedtak i byggesaker, sendes som hovedregel skriftlig underretning om vedtaket til tiltakshaver. Undersøkelser av når søker er underrettet om vedtak, kan gjøres ved å

¹⁶ Det følger av plan- og bygningsloven § 19-1 at regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.

¹⁷ Det følger av byggesaksforskriften at fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 19-1. Statlige og regionale myndigheter må avgi uttalelse eller fatte vedtak innen 4 uker fra oversendelse.

sammenligne vedtaksdato og dato for når vedtaksbrevet er registrert som utgående i kommunens postjournaler¹⁸. Vi fant at underretningen i alle de undersøkte sakene var registrert i postjournalen. I 31 av disse sakene var vedtaksbrevet journalført samme dag eller påfølgende dag etter vedtaksdato. I de øvrige tre sakene har det gått mellom tre og seks dager fra vedtaksdato til underretning er journalført.

5.2 Revisors vurderinger

På bakgrunn av ovennevnte funn er revisors vurdering at Storfjord kommune i samtlige undersøkte saker har *oppfylt revisjonskriteriet om at det skal utarbeides skriftlig vedtak*.

Som følge av at Storfjord kommune i 10 av 34 byggesaker har overskredet saksbehandlingsfristen er revisors vurdering at kommunen *ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å snarest og senest innen den frist som fremgår av loven, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven*. Revisor vurderer at Storfjord kommune i 20 av 30 saker har overholdt revisjonskriteriene om å avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter pbl. §§ 20-3 og 20-4 innen tre uker når vilkårene for det er til stede.

Videre vurderer revisor at Storfjord kommune i tre av fire saker har overholdt revisjonskriteriet om å avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter pbl. § 20-2 innen 12 uker etter at søknad er fullstendig. I én av sakene som hadde 12-ukers saksbehandlingsfrist var fristen overskredet.

Etter forvaltningsloven § 24 kan kommunen la være å gi samtidig begrunnelse dersom søknaden innvilges og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Søknader som har tre ukers behandlingsfrist, er søknader der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Når det gis tillatelse i slike saker er det etter revisors vurdering ikke grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket, og begrunnelse kan dermed utelates. Det samme gjelder plikten til å opplyse om klageadgang, klageinstans, klagefrist og den nærmere fremgangsmåten ved klage samt om retten til å se sakens dokumenter.

For søknader om dispensasjon følger det av plan- og bygningsloven hva som skal til for at kommunen skal kunne gi dispensasjon. Det følger av § 19-2 at dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

I undersøkelsesutvalget i denne forvaltningsrevisjonen inngikk fire dispensasjonssaker. Tre av de fire vedtakene er ikke begrunnet i henhold til regelverket. I vedtakene inngikk ikke en redegjørelse for at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene. Etter revisors vurdering har Storfjord kommune i tre av de fire undersøkte dispensasjonssakene *ikke oppfylt revisjonskriteriet om å begrunne dispensasjonsvedtak i tråd med plan- og bygningsloven § 19-2*.

På bakgrunn av våre funn vurderer revisor at kommunen i stor grad oppfyller revisjonskriteriet om å straks gi skriftlig underretning om vedtaket til søker.

¹⁸ <http://www.storfjord.kommune.no/postliste.105358.no.html>

5.3 Konklusjon

Med grunnlag i overstående funn og vurderinger er revisors konklusjon at Storfjord kommune i de undersøkte byggesakene ikke fullt ut har overholdt sentrale saksbehandlingsregler.

6 HØRING

KomRev NORD sendte den 8. mars 2019 rapporten til Storfjord kommune, ved rådmann Trond-Roger Larsen, for høringsuttalelse. Vi mottok følgende tilbakemelding fra kommunen:

Hei

Har lest gjennom revidert rapport og har ingen anmerkninger.

Med vennlig hilsen

Trond Arne Hoe
Plan- og driftssjef



Storfjord kommune • Omasvuona suohkan • Omasvuonon kunta
Telefon: 77 21 28 00 / 400 00 000
E-post: navn.navnesen@storfjord.kommune.no
www.storfjord.kommune.no

Mangfold styrker!

Tenk miljø - ikke skriv ut denne e-posten med mindre det er nødvendig

7 ANDRE FUNN – KOMMUNENS TILSYNSAKTIVITET

I revisors undersøkelser framkom det opplysninger som ikke er direkte relevante for revisjonskriteriene og problemstillingen, og som vi derfor ikke har undersøkt nærmere eller lagt til grunn for revisors vurderinger og konklusjon. Vi anser likevel opplysningene vi fikk som relevante å rapportere til kontrollutvalget.

Etter plan- og bygningsloven § 25-1 plikter kommunen å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen er pålagt å føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Det skal føres tilsyn ved allerede gitte pålegg og når kommunen blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn.

Ifølge byggesaksforskriften § 15-1 skal kommunen utarbeide en strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven § 25-1, hvor det blant annet tas stilling til målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet, organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering samt utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder. Ved prioritering og utvelgelse skal kommunen legge vekt på om foretak har sentral godkjenning. Kommunen skal også utarbeide en årlig rapport om tilsynsvirksomheten og om hvordan aktiviteten har vært sammenliknet med strategien.

Byggesaksbehandler i Storfjord kommune opplyste at kommunen ikke har hatt ressurser til å føre tilsyn i tråd med kravene i lov og forskrift. Administrasjonen har ikke utarbeidet et forslag til plan for kommunens tilsynsvirksomhet i byggesaker, men ifølge byggesaksbehandler vil plan- og driftsstyret bli forelagt en sak om plan for tilsynsvirksomhet i 2019. Byggesaksbehandler opplyser at kommunen avdekker/får melding om mange ulovlighetssaker, men at kommunen har et etterslep på oppfølgingen av disse. Etterslepet skyldes ifølge byggesaksbehandler manglende kapasitet/begrenset stillingsressurs i forhold til saksmengden. Noen ulovligheter observeres av administrasjonen selv i forbindelse med befaringsgjennomføring av andre oppgaver. Men kommunen mottar også meldinger fra innbyggere og lokale næringslivsaktører. Som eksempel på ulovligheter nevner han fritidsboliger som benyttes som permanent bolig, ikke omsøkte tilbygg og påbygg eller et større antall bygg på eiendommer enn hva reguleringsplanen tillater. Byggesaksbehandler opplyste at oppføring av spikertelt i tilknytning til campingvogn er søknadspliktig. Til tross for at det ifølge byggesaksbehandlers anslag er oppført opp mot 1 500 spikertelt i kommunen, har Storfjord kommune aldri mottatt søknader om oppføring av slike tiltak. Et ikke uvesentlig antall av disse tiltakene er i tillegg oppført på tre områder som kommunen ikke har gitt tillatelse til at benyttes som oppstillingsplass for campingvogn/spikertelt. En av disse oppstillingsplassene er ifølge byggesaksbehandler etablert på grunn som er eid av Troms Kraft AS. Byggesaksbehandler svarte bekreftende på revisors spørsmål om Storfjord kommune selv har ulovlighetssaker. Som eksempel viste han til at kommunen tok i bruk et tilbygg på Oteren barnehage før ferdigattest var gitt. Revisor har ikke undersøkt hvorvidt saksbehandles påstander medfører riktighet.

Byggesaksbehandler problematiserte også Storfjord kommunes organisering av oppgavene tilknyttet bygg og eiendom. Det er byggesaksbehandler som har ansvar for å saksbehandle søknader fra Storfjord kommune, skal være prosjektleder for kommunens tiltak og videre skal føre tilsyn med, gi overtredelsesgebyr for samt følge opp eventuelle ulovligheter i oppføringen av de kommunale tiltakene. Ifølge byggesaksbehandler kunne disse funksjonene med fordel vært tildelt flere personer,

samtidig som han mener at en uavhengig behandling i større grad ville sikres om funksjonene ikke lå innenfor ansvarsområdet til den samme fagenheten/faglederen.

8 ANBEFALING

På bakgrunn av våre funn og vurderinger i kapittel 5 anbefaler vi Storfjord kommune å gjøre tiltak for å sikre at saksbehandlingsregler etterleves i behandlingen av byggesaker.

9 REFERANSER

- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Lov 2. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Saker som Storfjord kommune har behandlet etter plan- og bygningsloven i perioden 1.1.2015 til 31.12.2017
- www.ssb.no/kostra
- <http://www.storfjord.kommune.no/byggesak.395212.no.html>
- <http://www.storfjord.kommune.no/postliste.105358.no.html>
- <https://dibk.no/>
- www.bygsok.no
- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-i-/id554282/#>

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommunene i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes og Sjøvegan.

Vi har 38 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

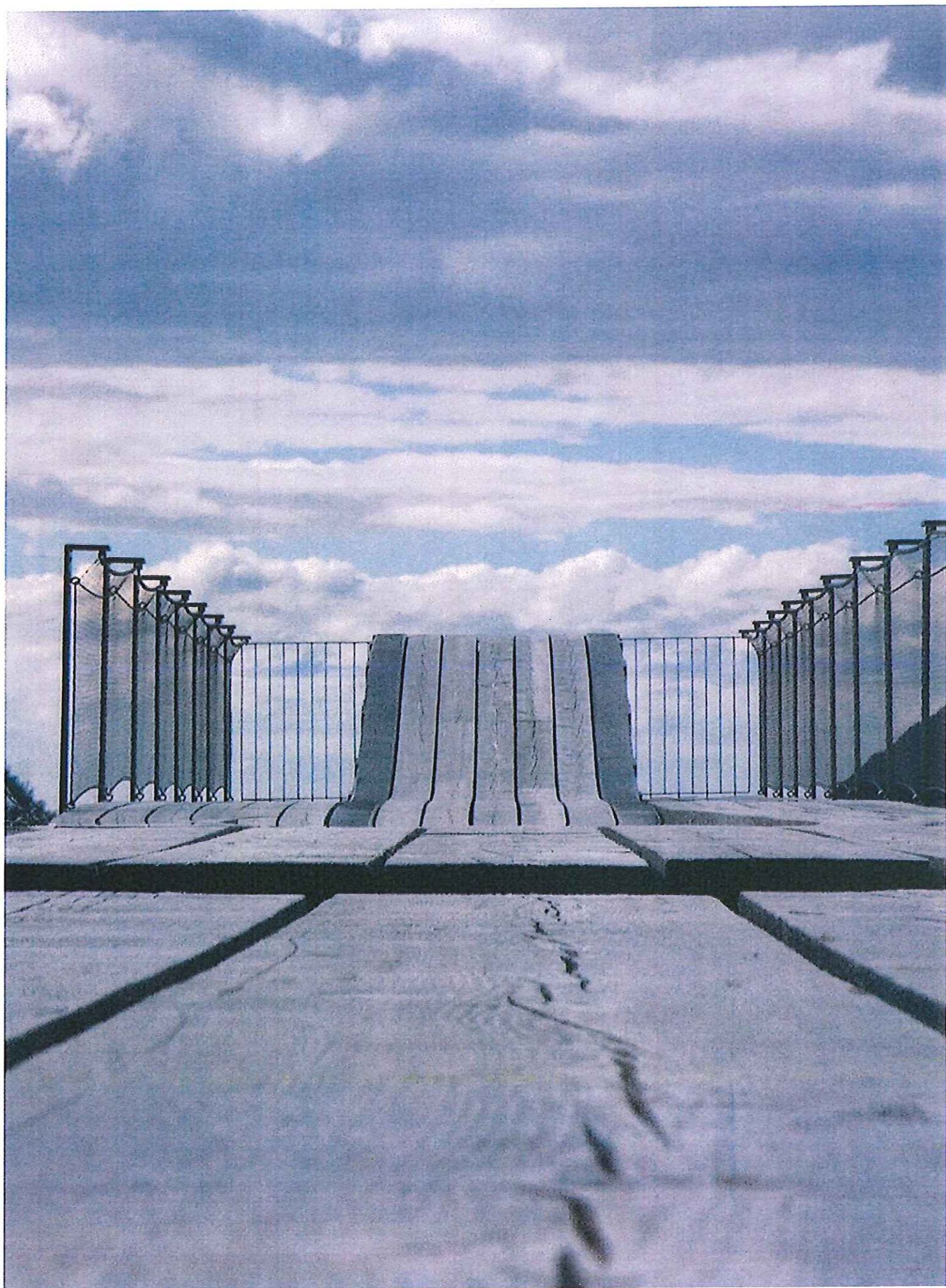
Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av elleve medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Samfunnsplanlegging
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Storfjord kommune:

<i>Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg</i>	2017
<i>Barneverntjenesten</i>	2014
<i>Ressursbruk i pleie og omsorgssektoren (kartlegging)</i>	2012
<i>Kvalitet og ressursbruk i grunnskolen</i>	2011
<i>Rådhuset/NAV-bygget</i>	2009
<i>Oppfølging inntektsskapende virksomhet</i>	2007
<i>Iverksetting av politiske vedtak/økonomistyring</i>	2006
<i>Offentlige anskaffelser</i>	2004





K-Sekretariatet

Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune	Saksnummer: 11/2019	Møtedato: 12.4.2019	Saksbehandler: Audun Haugan
---	-------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

GJENNOMGANG AV FORMANNSKAPSSAKER

Innstilling til v e d t a k:

Saken gjelder:

Vedlegg til saken:

A: Trykte vedlegg: Sakslistene fra formannskapsmøtene 7.11, 21.11, 13.02 og 3.4

B: Utrykte vedlegg:

Saksutredning:

Kontrollutvalget plukker selv ut i møtet de sakene som eventuelt er aktuelle å se nærmere på.
Saken legges fram uten innstilling til vedtak.

Tromsø, den 1. april 2019

Audun Haugan
seniorrådgiver

Møteinnkalling

Utvalg: **Storfjord formannskap**
Møtested: Møterom Otertind, Storfjord rådhus
Dato: 07.11.2018
Tidspunkt: 09:00

Eventuelt forfall må meldes snarest på tlf. 77 21 28 00, eller pr. e-post til post@storfjord.kommune.no

Vararepresentanter møter kun etter nærmere beskjed.

Hatteng, 31.10.2018

Knut Jentoft (s.)
ordfører

Klara Steinnes
sekretær

Saksliste

Utv.saksnr	Sakstittel	U.Off	Arkivsaksnr
PS 50/18	Referatsaker formannskapet 7. november		2018/73
PS 51/18	Budsjett 2019 - Økonomiplan 2019-2022		2018/398
PS 52/18	Saksbehandlingsprosesser ved søknader om nyetableringer innen bolig og næring		2018/571
PS 53/18	Båndtvang for hunder i Storfjord kommune		2018/591
PS 54/18	Lifeness AS, søknad bedriftsutvikling: Livsstilsoppfølging i helsetjenesten		2018/535
PS 55/18	Søknad fra NTR Regionråd: Lyngshesten i NTR og Tromsøregionen		2015/1318
PS 56/18	Kevin Larsen Motorservice: Søknad om støtte til bedriftsutvikling - utarbeidelse av forretningsplan		2018/542
PS 57/18	Plansamarbeid i Nord-Troms		2015/1052
PS 58/18	Nordkalottsentret AS: Restsøknad byggeprosjekt, orientering status og strategi fremover		2016/164
PS 59/18	Nordkalottsentret, søknad profilering		2017/33
PS 60/18	Vestersiasenteret - videre drift		2018/601
PS 61/18	Havnesamarbeid i Nord-Troms		2018/595
PS 62/18	Søknad landbruk, Siikavuopio: Innkjøp av besetning gammel norsk spælsau og ominnredning av fjøs		2016/465
PS 63/18	Søknad by region Tromsø - bærekraftig utvikling i arktis		2015/1070

Møteinnkalling

Utvalg: **Storfjord formannskap**
Møtested: Møterom Otertind, Storfjord rådhus
Dato: 21.11.2018
Tidspunkt: 09:00

Eventuelt forfall må meldes snarest på tlf. 77 21 28 00, eller pr. e-post til post@storfjord.kommune.no

Vararepresentanter møter kun etter nærmere beskjed.

Hatteng, 14.11.2018

Knut Jentoft (s.)
ordfører

Klara Steinnes
sekretær

Saksliste

Utv.saksnr	Sakstittel	U.Off	Arkivsaksnr
PS 64/18	Referatsaker formannskapet 21. november		2018/73
PS 65/18	Nordkalottsenderet AS: Restsøknad byggeprosjekt, orientering status og strategi fremover		2016/164
PS 66/18	Nordkalottsenderet, søknad profilering		2017/33
PS 67/18	Økonomirapport pr 3. kvartal 2018		2017/352
PS 68/18	Budsjettregulering investering		2017/352
PS 69/18	Gebyrregulativ 2019		2018/398
PS 70/18	Budsjett 2018 økonomiplan 2019-2022		2018/398
PS 71/18	Kulturprisen 2018	X	2015/994

Møteinnkalling

Utvalg:	Storfjord formannskap
Møtested:	Otertind, Storfjord rådhus
Dato:	13.02.2019
Tidspunkt:	09:00

Eventuelt forfall må meldes snarest på tlf. 77 21 28 00, eller pr. e-post til post@storfjord.kommune.no

Vararepresentanter møter kun etter nærmere beskjed.

Hatteng, 06.02.2019

Knut Jentoft (s.)
ordfører

Klara Steinnes
sekretær

Saksliste

Utv.saksnr	Sakstittel	U.Off	Arkivsaksnr
PS 1/19	Referatsaker formannskap 13. februar		2019/79
PS 2/19	Kjøp av grunneiendom til vanninntak Indre Storfjord vannverk.		2019/17
PS 3/19	Søknad om næringsareal - Hatteng industriområde		2018/675
PS 4/19	Søknad om næringsareal - Hatteng industriområde (2)		2019/33
PS 5/19	Søknad stedsutvikling/bolyst - Vestersida Bygedutvalg		2019/24
PS 6/19	Markedsføring av kommunen - søknad om midler til video		2019/82
PS 7/19	Klima- og miljøtiltak i Storfjord		2019/81
PS 8/19	Hovedprosjekt: Styrking av landbruket i Storfjord		2017/542

Møteinnkalling

Utvalg: **Storfjord formannskap**
Møtested: Møterom Otertind, Storfjord rådhus
Dato: 03.04.2019
Tidspunkt: 09:00

Eventuelt forfall må meldes snarest på tlf. 77 21 28 00, eller pr. e-post til post@storfjord.kommune.no

Vararepresentanter møter kun etter nærmere beskjed.

- Kl. 9.00 Fellesmøte mellom formannskapet og plan- og driftsstyret, samt saksbehandlere innenfor byggesak, fradeling, næring og plan.

Hatteng, 27.03.2019

Knut Jentoft (s.)
ordfører

Klara Steinnes
sekretær

Saksliste

Utv.saksnr	Sakstittel	U.Off	Arkivsaksnr
PS 10/19	Referatsaker formannskapet 3. april		2019/79
PS 11/19	Utredning av økonomiske konsekvenser ved eventuell etablering av gratis tilbud om folkebad ved Hatteng svømmebasseng		2016/174
PS 12/19	Søknad om midler til sommersesong 2019 – Nord-Troms museum		2015/678
PS 13/19	Toalett og søppelhåndtering Steindalen - Lyngsalpan Landskapsvernområde		2016/197
PS 14/19	RA Bolig og Eiendom: Søknad investeringsstøtte til produksjonshall		2019/7
PS 15/19	Klage på delegert vedtak: Avslag innkjøp vendepløg		2019/41
PS 16/19	Søknad om næringsareal - Hatteng industriområde - JMT		2018/675
PS 17/19	Søknad om næringsareal - Hatteng industriområde		2019/33
PS 18/19	Merknadsbehandling – offentlig ettersyn - Reguleringsplan for Elvevoll settefisk		2018/35



K-Sekretariatet

Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune	Saksnummer: 12/2019	Møtedato: 12.4.2019	Saksbehandler: Audun Haugan
---	-------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

REFERATSAKER

Innstilling til v e d t a k:

Sakene tas til orientering.

Saken gjelder:

Saker til orientering.

Vedlegg til saken:

- A: Trykte vedlegg:
- B: Utrykte vedlegg:

Saksutredning:

- A. REPRESENTANTSKAPSMØTE K-SEKRETARIATET IKS
 - Brev av 1.4.2019 fra K-sekretariatet
- B. REPRESENTANTSKAPSMØTE KOMREV NORD IKS
 - Brev av 31.1.2019 fra KomRev Nord IKS

Tromsø, den 1.4.2019

Audun Haugan
seniorrådgiver



K-Sekretariatet

A

Medlemmene i representantskapet
i K-Sekretariatet IKS

Deres ref.:
Vår ref.: 1745/012/BHC

Saksbeh.: Bjørn-Harald Asphaug Christensen
E-postadr.: bjorn-harald@k-sek.no

Telefon: 95 10 42 51
Dato: 1.4.2019

INNKALLING TIL MØTE I REPRESENTANTSKAPET

Som tidligere meddelt i brev av 22.1. d.å. innkalles det herved til møte i representantskapet.

Møtested: Fylkeshuset i Troms, Strandveien 13, Tromsø, fylkestingssalen
Møtedato: Onsdag 24. april 2019
Tid: Kl. 1100

Sakliste:

1. Åpning ved representantskaps leder Knut Werner Hansen
 - a. valg av 2 medlemmer til å underskrive protokollen sammen med møtelederen
2. Årsregnskap og årsberetning for 2018
3. Økonomiplan 2020-2023
4. Godtgjørelse tillitsvalgte

Vedlagt følger saksdokumenter. Av hensyn til innkalling av varamedlem(mer) ber vi om at eventuelle forfall meldes til K-Sekretariatet ved Bjørn-Harald Christensen i god tid før møtet.

Møtegodtgjørelse og reiseutgiftene til representantene dekkes av K-Sekretariatet IKS.

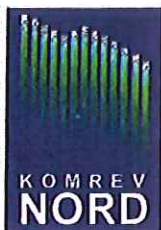
I forbindelse med møtet vil seniorrådgiver/jurist Bjørn Halvor Wikasteen ha foredrag med tema - *Økende rettsliggjøring av lokaldemokratiet – et problem?*

Med vennlig hilsen

Knut Werner Hansen
representantskaps leder

Gjenpart u/vedlegg: Deltaker(fylkes)kommuner
Deltaker(fylkes)kommuners kontrollutvalg
KomRev NORD
Deloitte
KPMG

Postadresse: K-Sekretariatet IKS Postboks 6600 9296 TROMSØ	Hovedkontor: Fylkeshuset Strandvn. 13, TROMSØ Tlf. 77 78 80 43	Avdelingskontor: Postmottak 9479 HARSTAD Tlf. 77 02 61 66	Avdelingskontor: c/o Lenvik kommune Postboks 602 9306 FINNSNES Tlf. 77 87 10 65	Organisasjonsnr: 988 064 920	www.k-sek.no
---	---	--	---	------------------------------	--------------



KomRev NORD

Interkommunalt selskap

Vi skaper trygghet

Medlemmer av representantskapet

INFORMASJON OM MØTE I REPRESENTANTSKAPET TIL KOMREV NORD IKS

Det informeres om at representantskapsmøte i KomRev NORD IKS vil bli avholdt på følgende sted og dato:

Mandag 29. april 2019 kl. 11.00

Møtested: Scandic Ishavshotel, Tromsø

Vi gjør oppmerksom på at sakspapirene vil bli sendt ut ca. 4 uker før møtet avholdes.

Skriftlig påmelding til møtet sendes:

- KomRev NORD, Sjøgata 3, 9405 HARSTAD eller
- e-post: post@komrevnord.no

Tromsø, 31. januar 2019

Leder representantskapet

Frid Einarsdatter Fossbakk
Frid Einarsdatter Fossbakk

Kopi:

Deltakerkommunene v/ordførere

Kontrollutvalgene ved sekretariatene

Besøks-/postadresse:	Avdelingskontor:	Telefon:	Organisasjonsnummer:
Sjøgt 3 9405 HARSTAD www.komrevnord.no	Tromsø, Finnsnes, Narvik, Sortland, Sjøvegan post@komrevnord.no	77 04 14 00	986 574 689



K-Sekretariatet

Utvalg: Kontrollutvalget i Storfjord kommune	Saksnummer: 13/2019	Møtedato: 12.4.2019	Saksbehandler: Audun Haugan
---	-------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

DRØFTINGSSAKER (EVENTUELT)

Innstilling til v e d t a k:

Saken gjelder:

Vedlegg til saken:

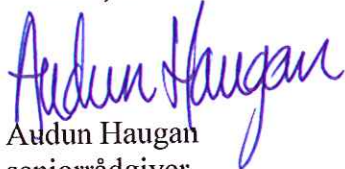
A: Trykte vedlegg:

B: Utrykte vedlegg:

Saksutredning:

Ved behov tas eventuelle tema eller spørsmål opp og drøftes i møtet.

Tromsø, den 30.3.2019


Audun Haugan
seniorrådgiver