

Til: Kontrollutvalget i Tana kommune  
Fra: KomRev NORD  
Dato: 16.8.2023

## UNDERSØKELSER TILKNYTTET BEHANDLING OG OPPFØLGING AV RAPPORT FRA 2011 OM ØKONOMISK INTERNKONTROLL I TANA KOMMUNE

### 1 Innledning. Bakgrunn og bestilling

Kontrollutvalget og kommunestyret i Tana kommune behandlet i 2021 KomRev NORDs rapport fra undersøkelser om økonomisk internkontroll i kommunen<sup>1</sup>. Rapporten ble utarbeidet som følge av kontrollutvalgets vedtak i sak 10/21 jf. kommunestyrets vedtak i sak 92/90. Bakgrunnen for at rapporten ble bestilt var at det var blitt kjent at Tana kommune var utsatt for økonomisk utroskap fra en ansatt. I rapporten fra KomRev NORD ble det påpekt flere svakheter og avvik i kommunens systemer og rutiner for økonomisk internkontroll.

I begynnelsen av mars 2021 ble det gjort kjent gjennom media at kommunens tidligere revisor, daværende Finnmark kommunerevisjon, i 2011 hadde utarbeidet en rapport om økonomisk internkontroll i Tana kommune. I medieoppslaget ble det stilt spørsmål ved hvorvidt rapporten var behandlet og fulgt opp i kommunen i henhold til gjeldende regelverk. Av medieoppslaget fremgår det blant annet at rapporten var til behandling i kontrollutvalget, og at den deretter ble sendt videre til kommunestyret for endelig behandling. Det fremgår videre at kommunestyret skal ha sendt rapporten til formannskapet for behandling, og at det i alle tilfeller ikke fremgår av sakslister fra politiske møter at rapporten har vært til behandling i politiske organer etter kommunestyrets oversendelse til formannskapet.

I møte 16.3.2022 behandlet kontrollutvalget sak 15/22 *Forvaltningsrevisjon fra 2011 «Rapport om økonomisk internkontroll i Tana kommune» fra Finnmark Kommunerevisjon*. I Kontrollutvalgan KO sitt fremlegg i sak 15/22 inngår drøftelser av hvilke typer undersøkelser som kunne være aktuelle dersom kontrollutvalget ønsket å bestille en gjennomgang fra KomRev NORD. Kontrollutvalgets vedtak i saken lyder:

*«Kontrollutvalget i Tana kommune iverksetter en undersøkelse av de faktiske forhold i sammenheng med «Rapport om økonomisk internkontroll i Tana kommune», levert av Finnmark kommunerevisjon i 2011 til Tana kommune.*

<sup>1</sup> Kommunestyret behandlet rapporten i møte 11.11.2021, i sak 57/21  
Notat

*Kontrollutvalget ber revisjonen se på forholdet rundt levering og behandling av rapporten i kommunestyret og formannskap, og hvordan rapporten eventuelt ble fulgt opp av administrasjonen og eventuelt daværende revisjon i kommunen.*

*Kontrollutvalget ber revisjonen lage en plan for undersøkelsen og orientere kontrollutvalget om dette. Kontrollutvalget ber også om at revisjonen orienterer kontrollutvalget underveis i undersøkelsen der det faller naturlig.»*

På bakgrunn av ovenstående vedtak utarbeidet revisor en overordnet prosjektskisse for undersøkelsene som skulle gjennomføres. Prosjektskissen ble behandlet og godkjent av kontrollutvalget i møte 24.6.2022 under sak 19/22. Følgende vedtak ble truffet i saken:

*«Kontrollutvalget i Tana kommune vedtar problemstilling som skissert i overordnet prosjektskisse fra KomRev NORD IKS: KomRev NORD skal undersøke og beskrive de faktiske forholdene rundt utarbeidelse, behandlingen og oppfølgingen av revisjonsrapporten utarbeidet av Finnmark kommunerevisjon.»*

*Undersøkelsen og beskrivelser vil omfatte både politisk og administrativ behandling.*

*Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide eventuelle tilleggsproblemstillinger/underpunkter i den utstrekning revisjonen finner det nødvendig, og ber om å bli orientert underveis om det oppstår vesentlige endringer eller forsinkelser i prosjektet.»*

Om formålet med å gjøre undersøkelsene viser revisor til sekretariatets vurdering i saksfremlegg i kontrollutvalgssak 15/22: *«Dette kan være med på å avdekke om det har forekommet svikt i rutiner i forholdet mellom politikk og administrasjon, politiske vedtak og eventuelt andre forhold som kan være av interesse for allmennheten i denne saken. Det kan være nødvendig å undersøke forholdet rundt levering og behandling av den omtalte rapporten i kommunestyret og formannskapet, og hvordan eventuell oppfølging av denne ble gjennomført i administrasjonen. En undersøkelse av systemsvikt kan være en viktig del av det å rydde i kommunen, og saken har trolig stor allmenn interesse. Videre kan en undersøkelse her bidra til å rette opp kommunens omdømme».*

På bakgrunn av ovenstående vedtak av overordnet prosjektskisse gikk KomRev NORD i gang med undersøkelser. Revisors funn tilknyttet den vedtatte problemstillingen ble fremstilt i notat datert 15.2.2023, og notatet ble behandlet i kontrollutvalget i møte 2.3.2023 under sak 5/23. Kontrollutvalget traff følgende vedtak i saken:

*«Kontrollutvalget tar KomRev NORD IKS sin undersøkelse tilknyttet behandling og oppfølging av rapport fra 2011 om økonomisk internkontroll til orientering.*

*Kontrollutvalget oversender rapporten fra undersøkelsen til kommunestyret til orientering.»*

Saken ble igjen aktualisert i kontrollutvalgets møte 9.6.2023. Under sak 11/23 *Orienteringer* fikk kontrollutvalget informasjon om en henvendelse fra publikum. Henvendelsen omfattet informasjon om forhold som kunne være av relevans for revisors undersøkelser av 15.2.2023. Dette var informasjon som revisor ikke var gjort kjent med underveis i vårt arbeid. Kontrollutvalget valgte å sette saken opp som en egen sak i møtet, sak 16/23, og traff følgende vedtak:

*«I forbindelse med undersøkelse bestilt i sak 15/22 – Forvaltningsrevisjon fra 2011 «Rapport om økonomisk intern kontroll i Tana kommune» fra Finnmark kommunerevisjon IKS, ber kontrollutvalget revisjonen utvide sitt søkeområde og se bredere på hva som skjedde etter at rapporten ble behandlet i kommunestyret.*

*Det er kommet nye opplysninger angående saken som opprinnelig ikke var en del av oppdraget til revisjonen, og kontrollutvalget ønsker at revisjonen ser spesielt på dette. Utover dette er mandatet det samme som i sak 15/22.*

*Kontrollutvalget ber revisjonen komme med en revidert rapport av den som ble fremlagt i sak 5/23. I forbindelse med denne reviderte rapporten bes revisjonen å oppgi ressursbruk».*

På bakgrunn av kontrollutvalgets vedtak i sak 15/22 har revisor gjort endringer og tilføyelser til det opprinnelige notatet av 15.2.2023. Vi gjør i det følgende rede for problemstilling, metode som er benyttet i forbindelse med gjennomføring av undersøkelsene, samt hvilket regelverk som gjelder for politisk behandling og oppfølging av saker fra kontrollutvalget. Deretter viser vi til våre funn, kommentarer til funnene, før det avslutningsvis gis en oppsummering.

## **2 Problemstilling**

På bakgrunn av bestillingen fra kontrollutvalget er revisors undersøkelser gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstilling:

*KomRev NORD IKS skal undersøke og beskrive faktiske forhold rundt utarbeidelsen, behandlingen og oppfølgingen av revisjonsrapporten utarbeidet av Finnmark Kommunerevisjon.*

## **3 Metode**

Revisor sendte brev om oppstart av undersøkelsene til kommunedirektøren i Tana kommune. I brevet ba vi om å få oppnevnt en kontaktperson i kommunen som vi kunne forholde oss til i gjennomføringen av undersøkelsen. Revisor fikk oppnevnt fagleder økonomi som kontaktperson.

Problemstillingen besvares i all hovedsak ved en analyse av skriftlige dokumenter. For den delen av problemstillingen som gjelder *utarbeidelse* av rapporten fra Finnmark kommunerevisjon, anser revisor dette tilstrekkelig belyst gjennom selve rapporten. Vi har i denne foreliggende rapporteringen vist til rapporten fra 2011, og til de funn og vurderinger som ble gjort i den. Bakgrunnen for at Finnmark kommunerevisjon utarbeidet rapporten står altså beskrevet i selve rapporten, og vi har derfor ikke gjort ytterligere undersøkelser tilknyttet *utarbeidelsen* av den rapporten.

For delen av problemstillingen som gjelder *behandling* og *oppfølging* av rapporten, består datagrunnlaget av saksutredninger og protokoller fra møter i kommunestyret og kontrollutvalget i Tana kommune. Dokumentene er innhentet gjennom søk i kommunens egne, åpne systemer og gjennom dialog med vår kontaktperson i kommunen og kontrollutvalgets sekretariat. Tana kommune har praksis for direkte videooverføring av kommunestyremøter, og disse videooverføringene gjøres i etterkant av møtene også tilgjengelig på siden <https://tana.kommunetv.no>. Revisor har sett igjennom disse videooverføringene fra de relevante kommunestyremøtene høsten 2011. Hensikten med dette har vært å skaffe en oversikt over behandlingen av rapporten som ikke har latt seg fremskaffe gjennom analyse av saksdokumentene.

Ved at vi bygger på skriftlig dokumentasjon som er utarbeidet i forbindelse med de konkrete møtene i perioden 2011-2013, har vi ikke grunn til å tro at det hefter feil, unøyaktigheter eller mangler ved datagrunnlaget. Resultatet av våre undersøkelser er også i sin helhet oversendt kommunedirektøren for uttalelse. Kommunedirektøren ble i den forbindelse bedt om å påpeke eventuelle feil eller mangler i faktagrunnlaget slik at disse kunne korrigeres før endelig ferdigstilling av vår rapport fra undersøkelsen.

Det er grunn til å påpeke at forhold omkring utarbeidelse, oppfølging og behandling av rapporten ligger relativt langt tilbake i tid. Flere sentrale ansatte i kommunen på tidspunktet for behandling og oppfølging av rapporten har per i dag sluttet i sine stillinger, herunder blant annet rådmann og økonomisjef. Revisor har ikke ansett det som formålstjenlig å kontakte tidligere ansatte i forbindelse med disse undersøkelsene. Dette fordi vi uansett baserer oss hovedsakelig på skriftlig dokumentasjon fordi den skal inneholde informasjon om oppfølging og behandling. Det er likevel mulig at personer som ikke er kontaktet i forbindelse med disse undersøkelsene har kjennskap til forholdene som undersøkes. Når vi har valgt å ikke kontakte tidligere ansatte, har det også sammenheng med hva KomRev NORD undersøkte i 2021 og de opplysninger vår rapport bygget på. Flere tidligere ansatte ga informasjon i forbindelse med revisors tidligere undersøkelser fra 2021 av økonomisk internkontroll i Tana kommune. Disse opplysningene fremgår av den offentlige rapporten fra KomRev NORD, og flere funn og vurderinger derfra er også relevant for besvarelse av problemstillingen som ligger til grunn for foreliggende rapportering.

#### **4 Gjeldende regelverk**

På tidspunktet rapporten fra 2011 ble utarbeidet og fulgt opp, gjaldt lov av 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner, heretter kalt kommuneloven. I denne loven ble kontrollutvalgets virksomhet hjemlet i kapittel 12. Her fremgikk blant annet at kommunestyret selv velger et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsynet med den kommunale forvaltningen på sine vegne<sup>2</sup>. Om kontrollutvalgets myndighet fremgikk det blant annet at kontrollutvalget skulle påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)<sup>3</sup>.

Nærmere bestemmelser var gitt i forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner samt forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner. Av sistnevnte forskrift fremgår hvilke plikter som påhviler revisor i forbindelse med regnskapsrevisjonen. Etter § 4 annet ledd nr. 2 skal revisor påpeke feil og mangler ved organiseringen av den økonomiske internkontrollen. Videre fremgår det av kontrollutvalgsforskriften § 8 at når revisor påpeker forhold i årsregnskapet etter § 5 i revisjonsforskriften, skal kontrollutvalget påse at dette blir fulgt opp. Videre fremgår det at det også skal rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Kontrollutvalget skal gi rapport til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader er blitt fulgt opp. Tilsvarende bestemmelser gjelder for gjennomførte forvaltningsrevisjoner; etter § 12 skal kontrollutvalget påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandling av rapporter om forvaltningsrevisjoner følges opp. Kontrollutvalget skal gi rapport til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader til rapporten er blitt fulgt opp. På bakgrunn av de bestemmelser som tidligere Finnmark kommunerevisjon viser til i rapporten, har vi lagt til grunn at rapporten ikke er definert som en

---

<sup>2</sup> § 77 (1)

<sup>3</sup> § 77 (4)

forvaltningsrevisjon, men som en rapport utarbeidet som en del av regnskapsrevisjonen. I alle tilfeller slo ovenfor nevnte bestemmelser fast at det påhvilde kontrollutvalget et ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak truffet ved behandling av rapporten.

Sekretariatets oppgaver omfattes av § 20 i forskriften. Her fremgår av andre ledd at sekretariatet skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet, og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

## **5 Revisors funn**

### *5.1 Behandling i kontrollutvalget*

Kontrollutvalget i Tana kommune behandlet i møte 24. august 2011 sak 22/11 *Rapport om økonomisk internkontroll i Tana kommune*. Av saksutredningen til rapporten, utarbeidet av Kontrollutvalgan KO<sup>4</sup>, fremgår det at «revisor har et selvstendig faglig ansvar for å revidere kommunens årsregnskap i samsvar med lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk. Som en del av dette, skal revisor vurdere kommunens internkontroll knyttet til den økonomiske rapporteringen og kommunens registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger».

Ved behandling av saken traff kontrollutvalget følgende vedtak:

1. *Kontrollutvalget slutter seg til de vurderinger som fremkommer i rapporten.*
2. *Rapport om økonomisk internkontroll i Tana kommune oversendes kommunestyret for endelig behandling.*

### **Kontrollutvalgets anbefaling til kommunestyret:**

*Kontrollutvalget anbefaler at kommunestyret pålegger rådmannen å sørge for:*

- *At organisasjonen tar i bruk styringsverktøy for helhetlig økonomisk internkontroll*
- *At stillings- og rutinebeskrivelser oppdateres i forbindelse med innføring av ERV*
- *Nødvendig kompetanse på ERV for å oppnå økonomiavdelingens forutsetninger*
- *En synlig og tydelig ledelse som legger til rette for at nødvendig informasjon tilflyter både den enkelte og avdelingen som helhet*
- *Påse at etiske verdier og normer som gjelder, jevnlig blir kommunisert ut i organisasjonen*

### *5.2 Behandling i kommunestyret og formannskapet*

Kommunestyret i Tana kommune hadde møte 1. september 2011. Møtet var det siste i valgperioden. Ordfører orienterte innledningsvis, under sak 65/11 *Godkjenning av sakliste* om at møtet var et ekstraordinært møte for behandling av regnskapet og årsberetningen for 2010, og at dette i utgangspunktet skulle være de eneste sakene på saklisten. Ordfører orienterte videre om at det var oversendt enkelte saker fra kontrollutvalget, og at ordfører hadde fått henvendelser med forespørsel om å ta disse sakene opp til behandling. Blant disse sakene var blant annet rapporten om økonomisk internkontroll. Videre orienterte ordfører om at han, fordi det var et ekstraordinært møte hvor kun regnskap og årsberetning skulle behandles, hadde valgt å ikke sette sakene fra kontrollutvalget på sakskartet. En kommunestyrerepresentant fra Høyre ba i debatten om at sakene fra kontrollutvalget likevel ble tatt inn som vedlegg til sak om årsregnskap og årsberetning. Ordfører uttrykte at sakene ikke var en del av årsregnskap og årsberetning, men at de var ført opp med egne saksnummer fra kontrollutvalget. Videre at de derfor ikke skulle tas med som vedlegg til disse sakene, men at de skulle reises som egne saker til neste kommunestyremøte, som da ville være første kommunestyremøte i kommende

---

<sup>4</sup> På det aktuelle tidspunktet Kontrollutvalgan IS

valgperiode. Representanten fra Høyre la, på vegne av flere partier og uavhengige representanter, frem følgende forslag til vedtak:

*Alle vedlegg fra sekretariatet for kontrollutvalget som er oversendt kommunestyret til dette møtet føres opp som vedlegg til K.sak 67/11 Regnskap og Årsberetning 2010. Kommunestyret vedtok, med ni mot åtte stemmer, at rapporten skulle tas inn som vedlegg til årsregnskapet. Ordfører presiserte at det ikke ville bli *realitetsbehandling* av rapporten i møtet. Revisor har gjennomgått protokollen fra møtet 1. september 2011, og det fremstår som klart at rapporten om økonomisk internkontroll ble tatt inn som vedlegg til sak om årsregnskap, men at det, i tråd med ordførerens beslutning, ikke ble foretatt en egen, selvstendig behandling av rapporten i dette møtet. Under sak 67/11 Regnskap og årsberetning 2010 i samme møte ble rapporten igjen omtalt, og en representant fra Høyre fremmet, på vegne av Høyre og flere andre partier, følgende tilleggsforslag til vedtak:*

*«Pkt. 4. Kommunestyret ber formannskapet fremlegge forslag til oppfølging av kontrollutvalgets vedtak fra sitt møte 24. august 2011 i sak 22/11, sak 23/11 og sak 25/11 ang. rammeavtalene i kommunen».*

Sak 22/11 som det vises til ovenfor, er rapporten om økonomisk internkontroll. Forslaget ble vedtatt, og kommunestyret ba altså formannskapet om å utarbeide et forslag til oppfølging av saken.

Revisor har ikke funnet at rapporten om økonomisk internkontroll ble oversendt til formannskapet, slik kommunestyret vedtok. Representanter fra Tana kommune kan heller ikke, gjennom søk i sine systemer, finne at rapporten ble oversendt til formannskapet eller ble behandlet der. Vi finner imidlertid at rapporten kom opp til realitetsbehandling i kommunestyret i møte 17. november 2011 under sak 99/2011 Rapport om økonomisk internkontroll. Videooverføring fra det aktuelle kommunestyremøtet viser også at rapporten var til behandling der. Vedlagt saksutredningen var rapporten om økonomisk internkontroll, samt kontrollutvalgets vedtak i sak 22/11 som vist til ovenfor. I saksutredningen til kommunestyret fremgår kontrollutvalgets innstilling, og utover dette fremgår det under saksopplysninger at «Det vises til kontrollutvalgets vedtak i sak 22/11, behandlet i møte 24.8.2011, samt til rapport om økonomisk internkontroll i Tana.»

Av protokoll fra kommunestyremøtet fremgår følgende:

#### **«Vedtak**

1. Kommunestyret tiltrer kontrollutvalgets anbefalinger og pålegger rådmannen å gjennomføre følgende tiltak:

- Den kommunale organisasjonen tar i bruk styringsverktøy for helhetlig økonomisk internkontroll.
- Stillings- og rutinebeskrivelser oppdateres i forbindelse med innføring av ERV.
- Det må kvalitetssikres nødvendig kompetanse på ERV for å oppnå økonomiavdelingens målsettinger.
- Etablere en synlig og tydelig ledelse som legger til rette for at nødvendig informasjon tilflyter både den enkelte, og avdelingen som helhet.
- Påse at etiske verdier og normer som gjelder, jevnlig blir kommunisert ut i organisasjonen. (Jfr Etiske retningslinjer og Retningslinjer for ledere vedtatt av kommunestyret)

2. *Kommunestyret ber rådmannen utarbeide og legge frem en tidsplan for gjennomføring av tiltakene med oppsatte frister.»*

Ovenstående funn viser at rapporten om økonomisk internkontroll ble oversendt fra kontrollutvalgets sekretariat til kommunestyret etter kontrollutvalgets behandling i møte den 24. august. Vår undersøkelse viser også at kommunestyret vedtok, i forbindelse med behandling av regnskap og årsberetning 2010, at rapporten skulle oversendes formannskapet. Dette ser ikke ut til å være gjort, og rapporten kom i stedet opp til realitetsbehandling i kommunestyremøte 17. november, der kommunestyret valgte å slutte seg til kontrollutvalgets anbefalinger. Det ble også bedt om at rådmannen skulle utarbeide og fremlegge tidsplan for gjennomføring av tiltakene, med tidsfrister. Det fremgår ikke av vedtaket om slik tidsplan skulle fremlegges for kommunestyret eller kontrollutvalget.

### *5.3 Oppfølging av rapporten i kommuneadministrasjonen og rapportering til kontrollutvalget*

Revisor har gjennomgått protokoller fra avholdte kontrollutvalgsmøter i Tana kommune i perioden 2012 – dd. Formålet med gjennomgangen har vært å kartlegge om kontrollutvalget har vært holdt orientert om kommunens oppfølging av rapport om økonomisk internkontroll. Ifølge protokoll fra kontrollutvalgets møte 22.3.12, omtrent fire måneder etter at rapporten var til behandling i kommunestyret, var daværende rådmann samt assisterende rådmann innkalt til møtet. Av protokollen fremgår det at kontrollutvalget hadde en samtale med rådmannen, men saken er ikke ført opp med eget saksnummer i protokollen. Det fremgår videre at rådmannen og assisterende rådmann var innkalt for å gi orientering om nye kontrolltiltak, og at assisterende rådmann presenterte nytt kvalitetssikringssystem kalt «kvalitetslosen». Revisor oppfatter at kvalitetslosen er systemet som i dag heter Compilo, og som er et kvalitetssystem som benyttes av mange kommuner. Administrasjonen rapporterte i dette kontrollutvalgsmøtet om at innføringen av kvalitetslosen var i gang, som et resultat av kontrollutvalgets- og kommunestyrets behandling av rapporten om økonomisk internkontroll. Det fremgår av protokollen at kontrollutvalget ønsket en ny gjennomgang samme høst, etter at systemet hadde vært i bruk en stund. Det ble, så vidt revisor kan se, ikke her satt en frist for når slik ny rapportering skulle gis til kontrollutvalget.

Etter at ovennevnte orientering ble gitt til kontrollutvalget i mars 2012 kan revisor ikke finne spor i protokoller av at administrasjonen ved rådmannen eller andre har gitt nye orienteringer om fremdriften i arbeidet med kvalitetslosen, slik det ble bedt om i møtet. Generelt sett fremstår det av protokollene som at rådmannen sjelden har blitt innkalt til møter i kontrollutvalget. Revisor kan ikke finne spor i dokumentasjonen av at kontrollutvalget har etterlyst slik rapportering som ble bestemt, eller har innkalt rådmannen eller andre representanter fra administrasjonen for å orientere om oppfølging av rapporten.

Revisor har også gjennomgått innkallinger og sakslister til alle kommunestyremøter avholdt i 2012, altså kalenderåret etter at kommunestyret behandlet rapporten om økonomisk internkontroll. Vi kan ikke finne at det er behandlet sak om oppfølging av rapporten, herunder en tidsplan for gjennomføring av tiltak med oppsatte frister slik det ble bedt om i kommunestyrets vedtak. Revisor tar forbehold om at slik orientering kan ha vært gitt muntlig av administrasjonen under orienteringssaker eller behandling av andre saker. Vi kan heller ikke finne at en slik gjennomføringsplan med tidsfrister er oversendt til og behandlet i kontrollutvalget.

Det er dokumentert at kommunen tok i bruk kvalitetssystemet Compilo (daværende kvalitetslosen), og det fremgår at dette ble gjort som del av oppfølging av rapporten. I perioden

fra rapporten ble utarbeidet i 2011 og frem til i dag, har flere sentrale ansatte i Tana kommune sluttet. Dette gjelder blant annet daværende rådmann og økonomisjef. Det er derfor utfordrende å kunne si noe konkret om hvilke ytterligere tiltak som kan ha blitt iverksatt som ledd i en eventuell oppfølging av rapporten fra administrasjonens side.

I alle tilfeller vil det her være relevant å vise til resultatene fra KomRev NORDs undersøkelser av økonomisk internkontroll i Tana kommune i etterkant av sak om underslag<sup>5</sup>. Det er nærliggende at eventuelle tiltak som kan ha blitt iverksatt som ledd i oppfølging av rapporten, ville ha blitt synlig i forbindelse med disse undersøkelsene. Imidlertid fant revisor store avvik i våre undersøkelser av den økonomiske internkontrollen. Av vedtaket fra kommunestyret i sak 22/11 fremgår det at stillings- og rutinebeskrivelser skulle oppdateres. Revisor fant, gjennom våre undersøkelser i 2021, at de ansatte ved økonomiavdelingen ikke var kjent med sine stillingsbeskrivelser, og at de ikke var kjent med hvorvidt de i stillingsbeskrivelsene var delegert et ansvar for utvikling av et system for økonomisk internkontroll i kommunen. Når det gjelder reglementer og rutinebeskrivelser, fant revisor at et sett med kommunale reglementer, herunder økonomireglement som inneholdt rutinebeskrivelser for internkontroll, ble vedtatt av kommunestyret i 2018. Økonomireglementet som gjaldt før dette ble vedtatt, var fra 2001. Dette indikerer etter revisors syn at stillingsbeskrivelser, rutiner og reglementer ikke ble revidert og oppdatert slik det ble etterspurt i kommunestyrets vedtak i sak 99/2011. Tidligere økonomisjef i kommunen opplyste i forbindelse med KomRev NORDs undersøkelser i 2021 om at de ved flere anledninger forsøkte å utarbeide rutinebeskrivelser ved økonomiavdelingen, men at dette arbeidet av ressursmessige årsaker aldri ble ferdigstilt. Videre fant revisor at det ikke var rutiner eller praksis for gjennomføring av risikovurderinger på økonomiavdelingen.

Samtalene vi hadde med ansatte på økonomiavdelingen i 2021 indikerte at disse ikke har hatt en oppfatning av at de har hatt et særskilt ansvar for den økonomiske internkontrollen. Roller og ansvar på økonomiområdet, herunder ansvaret for den økonomiske internkontrollen, har ikke vært tydelig definert. Det ble gjort flere funn som fremgår av rapporten, og som etter revisors syn indikerer et manglende fokus på økonomisk internkontroll i kommunen. Dette sammenfaller med funnene som er fremstilt i Finnmark kommunerevisjons rapport fra 2011, hvor det blant annet fremgår at den største utfordringen ved den økonomiske internkontrollen i kommunen er bevisstheten rundt denne, og å få satt den i system. Finnmark kommunerevisjon skriver også at det er viktig å få på plass rutinebeskrivelser og nødvendig kompetanse.

#### 5.4 *Kontrollutvalgets sak 25/13*

Under kapittel 1 ovenfor omtaler vi kontrollutvalgets behandling av henvendelse fra publikum vedrørende nye opplysninger i saken om oppfølging av rapport om økonomisk internkontroll. I det følgende fremstiller revisor våre funn tilknyttet denne informasjonen. Kontrollutvalget i Tana kommune mottok i oktober 2013 et brev fra daværende kommunerevisor Finnmark kommunerevisjon IKS. Henvendelsen ble behandlet i møte 28. oktober 2013 under sak 25/13 *Eventuelt*. I brevet fremgår det at revisjonen, i forbindelse med momskompensasjon for 1. termin 2013, hadde kommet over noen bilag som gjaldt kjøp av varer og tjenester i IKT-sektoren som de vurderte at det var behov for å undersøke nærmere. Undersøkelsene indikerte ifølge Finnmark kommunerevisjon at Tana kommune ikke hadde fulgt Lov om offentlige anskaffelser ved kjøp i sektoren. På bakgrunn av den utvidede kontrollen av bilagene hadde revisjonen skrevet et notat, som revisjonen først forela rådmannen. Rådmannens kommentarer fulgte notatet til behandling i kontrollutvalget. Innholdet i notatet som ble behandlet av kontrollutvalget, samt rådmannens kommentarer, gjengis i det følgende.

---

<sup>5</sup> behandlet i kommunestyremøte 11.11.2021 under sak 57/21





## Notat til kontrollutvalget i Tana kommune

### Anskaffelser av IKT varer og tjenester

Finnmark kommunerevisjon har i forbindelse med gjennomføring av bilagskontroll vedrørende momskompensasjon for 1. termin 2013 kommet over en del IKT kjøp som det var grunnlag for å se nærmere på. Kontrollen avdekket at det nyopprettete selskapet CGR Data AS hadde fakturert IKT varer og tjenester til Tana kommune der fakturanumrene kom i uavbrutt nummerrekke i tidsrommet medio februar til primo april 2013. På bakgrunn av det ble det gjort nærmere undersøkelser rundt selskapet og dets leveranser til Tana kommune. Undersøkelsen ble utvidet til siste halvdel av 2012. Fakturaene fra 2012 er mer spredt, men fra ultimo desember til primo april kan det se ut som om det nyopprettete selskapet kun har utstedt 12 fakturaer og 9 av dem gjelder Tana kommune; av disse er de 6 siste i uavbrutt nummerrekke.

Av undersøkelsen rundt selskapet kan vi se at en av personene som er involvert i CGR Data AS har et arbeidsforhold med Itello AS. Itello AS var en betydelig leverandør til Tana kommune i hele 2012 frem til primo april 2013.

Videre undersøkelser rundt CGR Data AS viser at det ble stiftet 9. juni 2012, og ble registrert i Brønnøysundregistrene 16. juni 2012. Av registreringene kan vi se at personen som har et arbeidsforhold med Itello AS, er daglig leder og varamedlem i styret i selskapet. 7. juli 2012 ble dette endret, slik at styreleder fra og med denne dato tok over rolla som daglig leder.

Det er også senere blitt bekreftet fra IKT- ansvarlig i Tana kommune at denne personen er en av de personene som kommunen har forholdt seg til når det gjelder kjøp av varer og tjenester fra Itello AS.

Vi har fått oversendt Tana kommune sine rammeavtaler innen IKT, og her er det opplyst at kommunen er med på en rammeavtale med selskapet Atea AS sammen med 14 andre kommuner i Finnmark. Avtalen er i følge rådmannen i kommunen i samsvar med Lov om offentlige anskaffelser, og trådte i kraft fra og med 01.01.2013.

Videre har vi gjort undersøkelser på Doffin (database for kunngjøringer av offentlig innkjøp) om Tana kommune har lagt ut på anbud kjøp av IKT varer og tjenester i 2012 og/eller tidligere år. Vi kunne ikke se at dette var gjort etter de retningslinjer som kommer fram av Lov om offentlige anskaffelser.

På bakgrunn av funna vi hadde gjort ba vi om å få til et møte med rådmann og økonomisjef for nærmere samtale. Møtet ble avholdt 2.mai. Gjennom samtalen var rådmannen enig i at mye kunne tyde på at Tana kommune ikke har fulgt Lov om offentlige anskaffelser ved kjøp av IKT varer og tjenester. Det ble også orientert om hvordan innkjøp er organisert i kommunen og hvem som har ansvaret for de forskjellige områdene. Etter møtet fikk vi tilsendt en oversikt over alle leverandører som har levert IKT varer og tjenester i åra 2012 og 2013 til Tana kommune.



Vi ba om å få til et avsluttende møte med rådmannen og økonomisjefen etter av ferieavviklinga var avslutta i høst. Møtet ble gjennomført 5. september. Denne gangen ble det tatt opp konkrete fakturaer og spørsmål rundt disse. Det ble enighet om at Tana kommune skulle se på disse og innhente relevante opplysninger.

Vi har fått skriftlig svar på de konkrete fakturaene vi hadde spørsmål om. Her er det også vedlagt kopi av korrespondanse mellom kommunen og selskapene CGR Data AS og Itello AS, som viser hvilket tilbud på varer og tjenester det enkelte selskap har levert til kommunen. Sammenlikningen viser at CGR Data AS har vært billigere enn Itello AS ved leveranser av disse varer og tjenester.

I møtet 5. september fikk vi opplyst fra rådmannen at det er satt i verk tiltak for å unngå at Tana kommune handler i strid med Lov om offentlige anskaffelser i fremtiden. Ett av tiltakene er å kurse/sertifisere de som har innkjøpsansvar innen IKT og bygg/teknisk avdeling. Han ser det og som viktig at de forskjellige etatene i kommunen får til ett tettere samarbeider på felles problemstillinger.

Videre kunne rådmannen opplyse at formannskapet er orientert om saken.

#### Konklusjon:

Mye tyder på at Tana kommune ikke har fulgt Lov om offentlige anskaffelser. I våre samtaler med rådmannen i kommunen har vi blitt orientert om at det er satt i verk flere tiltak for å rette på dette. Vi ser det som viktig at kontrollutvalget i kommunen kjenner til saken.

Vi vil foreslå at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon innen temaet i Tana kommune.

Vardø 01.oktober

Geir Andreassen

Revisor

Vedlegg til notat - svar fra rådmannen i Tana kommune :

Vi er i det vesentlige enig i at loven ble brutt slik det er beskrevet. Men vi mener at de innkjøpene som ble gjort var gunstige mht pris, slik at anskaffelsene var lønnsomme isolert sett. Vi ser at det kan stilles spørsmål ved å handle så mye med en helt nystartet aktør, men vi hadde ingen signaler om at det kunne være koblinger til vår forrige samarbeidspart. Det var andre personer som vi ikke kjente fra før, men som hadde gode referanser fra annen leverandør.

I kommunestyret i går ga rådmannen er kort redegjørelse for lovbruddene.

Følgende viktige endringer er foretatt:

- Nytt anskaffelsesreglement vedtatt i kommunestyret i går. Veileder er under ferdigstilling og blir implementert i ledergruppa. Reglementet tar for deg viktige områder som dermed er formalisert:
  - o Virkeområde og formål
  - o Innkjøpspolitikk
  - o Innkjøpsmetoder
  - o Vurdering av leverandørens kvalifikasjoner
  - o Vurdering av produkt/tjenester ( tildelingskriterier)
  - o Informasjon
  - o Kontroll og oppfølging
  - o Etikk
  - o Øvrige regler
  
- Det vil bli utarbeidet oversikt over avtaler slik at våre medarbeidere får bedre oversikt over avtalene.
  
- Vi har tatt i bruk rammeavtale med Atea etter omfattende anbudsrunde sammen med Vest-Finnmark regionråd. Denne avtalen har inntil 4 års varighet. Gjennom avtalen kjøper vi utstyr, lisenser, vedlikehold og konsulenttjenester.
  
- Andre konsulenttjenester vil bli konkurranseutsatt.
  
- Virksomhetsleder starter opp et sertifiseringsløp førstkommande mandag. Dette innebærer en kursserie på 3 samlinger pluss selve sertifiseringen, dette leveres av Nohr-Con. Kommunen har i tillegg to i bygg- og anleggsavdelingen som allerede har gjennomført samme sertifiseringsløp. Disse to er dratt med i anskaffelsene som for øvrig gjennomføres i organisasjonen.

Mvh Jørn

Ovenstående utklipp viser at kontrollutvalget i 2013 fikk informasjon fra revisor om at Tana kommunes kjøp fra leverandøren CGR Data AS sannsynligvis ikke var gjort i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser. Rådmannen bekreftet selv i sine kommentarer at anskaffelsene ikke var gjennomført i tråd med regelverket. Finnmark Kommunerevisjon anbefalte, på bakgrunn av funnene, at det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot offentlige anskaffelser i IT-sektoren. Under behandling av saken traff kontrollutvalget følgende vedtak:

*«Sak vedrørende kommunens forhold til Lov om offentlige anskaffelser settes på sakslisten til neste møte. Sekretær avklarer med revisjonen om det har kapasitet i 2014 og ber om pristilbud, da utvalget ikke vil avbestille prosjektet «Elevenes psykososiale miljø – grunnskolen» bestilt 21.6.2013». Kontrollutvalget hadde på tidspunktet altså allerede igangsatt en forvaltningsrevisjon, på området for elevenes psykososiale miljø. Kontrollutvalget ønsket ikke å avbestille dette prosjektet, og ønsket å undersøke mulighetene for å få gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot offentlige anskaffelser i tillegg. Dette på bakgrunn av opplysningene som kom fram i brevet fra revisor, og i rådmannens kommentarer.*

Saken ble, som vedtatt, satt på sakslisten til kontrollutvalgsmøte 16.12.2013. Til møtet hadde sekretariatet utredet saken, og viste til at med bakgrunn i den siste tids orienteringer fra rådmannen angående kommunens økonomiske situasjon, vurderte sekretariatet at prosjektet burde få høy prioritet. Sekretariatet kom videre med tre ulike alternativer til når forvaltningsrevisjon kunne gjennomføres, og hvordan det skulle finansieres. Kontrollutvalget traff følgende vedtak i saken:

*«Med bakgrunn i nytt anskaffelsesreglement, reglement for kjøp og salg av kommunal eiendom og nye innkjøpsrutiner utsettes igangsettelse av prosjektet.*

*Utvalget diskuterte andre prosjekter som kunne være aktuelle. Med bakgrunn i note 1 til årsregnskapet 2012, hvor det fremkommer en økning i antall årsverk på 85 fra 2011 til 2012 og 44 fra 2010 til 2011, får sekretariatet i oppdrag å forberede en sak til neste møte ang. ansettelsesrutiner i kommunen. Det innhentes retningslinjer for ansettelser, herunder rutiner for utlysning av stillinger og delegasjoner på området».*

Revisor har fått dokumentert at kontrollutvalget i tiden etter behandling av saken har drøftet, og fått gjennomført, en forvaltningsrevisjon vedrørende ansettelser i kommunen. Det ble altså ikke bestilt eller gjennomført en forvaltningsrevisjon om offentlige anskaffelser som anbefalt. Kontrollutvalget vedtok enstemmig å ikke følge opp saken nærmere grunnet rådmannens redegjørelse for nytt regelverk og iverksatte rutiner for å hindre brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Forvaltningsrevisjon om offentlige anskaffelser i Tana kommune ble ikke gjennomført før i 2021, og da som et ledd i oppfølgingen av saken om økonomisk underslag.

Informasjon som er avdekt i forbindelse med etterforskning av det straffbare forholdet knyttet til underslaget kommunen var utsatt for, viser at selskapet som Tana kommune gjorde de aktuelle innkjøpene fra, var ett av de selskapene som hadde sendt fiktive fakturaer til Tana kommune som et ledd i underslagssaken. I rådmannens kommentarer til funnene som Finnmark kommunerevisjon gjorde, fremgår det at kommunen nylig hadde inngått rammeavtale med Atea etter en omfattende anbudskonkurranse som ble gjennomført sammen med Vest-Finnmark regionråd. Gjennom denne avtalen skulle kommunen kjøpe utstyr, lisenser, vedlikehold og

konsulenttenester innenfor IT-sektoren. Funn fra KomRev NORDs undersøkelser av økonomisk internkontroll i 2021 avdekket manglende lojalitet til rammeavtalen med Atea i avtaleperioden. Det er funnet at det ved flere anledninger hadde vært handlet IT-utstyr, lisenser o.l. fra andre leverandører, herunder leverandører som inngikk i underslagssaken. Dette indikerer etter revisors syn at de tiltakene som ble iverksatt etter at revisjonens notat fra 2013 ble kjent, ikke var tilstrekkelig effektive, og at brudd på regelverket om offentlige anskaffelser fortsatte å forekomme i årene som fulgte. Kontrollutvalget ble, i likhet med rådmannen, varslet om revisjonens funn i 2013. Kontrollutvalget valgte ikke å følge opp saken ved å bestille en forvaltningsrevisjon, men tok rådmannens kommentarer og iverksatte forbedringstiltak til orientering.

### **Revisors kommentarer. Oppsummering**

KomRev NORDS undersøkelser viser at rapport om økonomisk internkontroll utarbeidet av daværende Finnmark kommunerevisjon ble behandlet av kontrollutvalget i august 2011. Kontrollutvalget oversendte rapporten til kommunestyret, som i sin tur ønsket å oversende saken til formannskapet. Rapporten ble imidlertid aldri fremmet for formannskapet, men kom i november 2011 til behandling i kommunestyret. At rapporten ikke ble oversendt til formannskapet som vedtatt i kommunestyret, kan anses som manglende oppfølging av kommunestyrets vedtak. Den politiske behandlingen av rapporten i kommunen er imidlertid, etter revisors vurdering, i tråd med de bestemmelsene som på tidspunktet gjaldt for saker fra kontrollutvalget. Den videre politiske behandlingen av rapporten er også i tråd med kontrollutvalgets vedtak om at saken skulle oversendes kommunestyret.

Det er dokumentert at kommunen som et ledd i oppfølging av rapporten tok i bruk systemet «kvalitetslosen», og at tilbakemelding om dette ble gitt til kontrollutvalget. Det ble bedt om ytterligere rapporteringer om hvordan kommunestyrets vedtak skulle følges opp, men revisor kan ikke finne at slik rapportering er gitt. Vi har ikke funnet sak om dette i påfølgende møter i kontrollutvalget, herunder ikke informasjon om at administrasjonen er innkalt for å gi redegjørelser. Fordi saken ligger langt tilbake i tid, er det utfordrende å si noe om hvilke konkrete tiltak som ble iverksatt administrativt for å følge opp rapporten.

I alle tilfeller viste KomRev NORD sine undersøkelser og rapport fra disse til betydelige mangler og avvik i kommunens system for økonomisk internkontroll. Blant annet ble det vist til manglende bevissthet rundt og fokus på denne kontrollen. Dette er funn som samsvarer med rapporten fra Finnmark kommunerevisjon, og som indikerer at det ikke er igangsatt tilstrekkelig effektfulle tiltak i forbindelse med oppfølging av rapporten fra 2011.

Brev av 2013 fra kommunens daværende revisor viser at rådmannen og kontrollutvalget i 2013 ble informert om funn fra kommunens daværende revisor, som viste at kjøp fra aktøren CGR Data AS indikerte brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Rådmannen informerte om tiltak som skulle iverksettes for å bedre kommunens rutiner på anskaffelsesområdet, men det er i alle tilfeller klart at Tana kommune fortsatte å gjøre kjøp fra CGR Data AS, og flere andre aktører, som et ledd i underslagssaken. Dette på tross av at kommunen hadde rammeavtale på området. Kontrollutvalget ble informert om saken, men valgte å ikke følge den opp nærmere ved å bestille en forvaltningsrevisjon på området. Dette på bakgrunn av rådmannens informasjon om iverksatte tiltak, samt at kontrollutvalget selv hadde bestilt forvaltningsrevisjon på andre tema som de ikke ønsket å avbestille.

**Kommunedirektørens uttalelse**

Første utgave av foreliggende notat ble før endelig ferdigstilling oversendt kommunedirektøren, som ble forespurt å gi en uttalelse til revisors funn og kommentarer. Kommunedirektøren ga tilbakemelding om at kommunen ikke hadde noen bemerkninger til notatet.

**Vennlig hilsen,**

**Tone Jæger Karlstad**

Forvaltningsrevisor og prosjektleder

**Margrete Mjølhus Kleiven**

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor og ansvarlig for kvalitetssikring