FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I GJERSTAD KOMMUNE

SAKSBEHANDLING OG HABILITET VED INNKJØP

AUST-AGDER REVISJON IKS, NOVEMBER 2020

Aust-Agder Revisjon IKS

INNHOLD

1. INNLEDNING, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER 0

1.1. INNLEDNING 0
1.2. BAKGRUNN OG FORMÅL 0
1.3 PROBLEMSTILLINGER 0

2. METODISK GJENNOMFØRING 1

3. PROBLEMSTILLINGER 2

3.1 DOKUMENTASJON AV SAKSBEHANDLINGSPROSESSEN 2
3.1.1. REVISJONSKRITERIER 2
3.1.2. FAKTA 3
3.1.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON 8
3.2. HABILITET I BESLUTNINGSPROSESSEN 10
3.2.1. REVISJONSKRITERIER 10
3.2.2. FAKTA 11
3.2.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON 13

4. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER 13

5. KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR 14

6. LITTERATUR 14

1. INNLEDNING, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

1.1. INNLEDNING

Gjerstad kommune foretok i forbindelse med utforming av en flerbrukshall i 2019, et innkjøp av teknisk utstyr i form av et lyd-, lys- og sceneanlegg. Kontrollutvalget hadde dette innkjøpet oppe som en sak i møte 25. februar 2020, hvor blant annet kommunedirektør og ordfører orienterte utvalget. Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon som skulle se nærmere på det konkrete kjøpet. Prosjektplan for forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget april 2020.

1.2. BAKGRUNN OG FORMÅL

Kontrollutvalget i Gjerstad kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon for å se nærmere på kommunens innkjøp av teknisk utstyr til «kulturhusdelen» av flerbrukshallen i kommunen. Flerbrukshallen er bygget i tilknytning til Abel skole. Bakgrunnen for at kontrollutvalget ønsket å se nærmere på dette, var oppmerksomhet rundt innkjøpet, blant annet i media. I en avisartikkel ble det stilt spørsmål rundt anskaffelsesprosessen rundt innkjøp far No Limit Events AS, og rollene til en tidligere politiker i kommunen i forbindelse med innkjøpet. Ordfører og kommunedirektør har i form av et leserinnlegg i Aust-Agder Blad 4. februar 2020 svart på artikkelen. I leserinnlegget imøtegår de påstandene om at det har skjedd noe ulovlig, men vedgår at ikke all kommunikasjon knyttet til prosesser i formannskap og kommunestyre er protokollert.

Kontrollutvalget ble av kommunedirektør og ordfører orientert om innkjøpsprosessen. Utvalget tok redegjørelsen til orientering, med et vedtak om en anmodning om at videre prosesser dokumenterer mer av prosessen, slik at alle eventuelle habilitetsvurderinger og politiske beslutninger er sporbare i ettertid, også for allmenheten. Kontrollutvalget bestilte en prosjektplan av Aust-Agder Revisjon IKS for en undersøkelse om saksbehandlingen i forbindelse med innkjøpet av lyd- og lysanlegg til flerbrukshallen.

Formålet med prosjektet vil være å gi en beskrivelse av saksgangen til kommunen i det konkrete innkjøpet og vurdere denne opp mot foreliggende krav for saksbehandling, herunder etterprøvbarhet og vurdering av habilitet.

1.3 PROBLEMSTILLINGER

Vedtatt prosjektplan har to problemstillinger:

1) ***Har vurderinger, beslutninger og kommunikasjon knyttet til innkjøp fra No Limit Events AS blitt gjennomført i tråd med gjeldende regler og interne reglementer?***

2) ***Har habilitet blitt vurdert og dokumentert i tråd med formelle krav gjennom beslutningsprosessen?***

Første problemstilling omhandler saksgangen og saksbehandlingen i innkjøpsprosessen. Revisjonen vil begrense undersøkelsen til å omfatte de konkrete spørsmål kontrollutvalget ønsket nærmere belyst gjengitt i sakspapirene til møtet 25. februar 2020. Undersøkelsen vil konsentreres om dokumentasjon tilknyttet innkjøpet, og ikke omfatte vurderinger knyttet til forhold opp mot regelverket om offentlige anskaffelser.

Den andre problemstillingen vil ta for seg om habilitet er vurdert, og hvordan dette eventuelt er dokumentert.

2. METODISK GJENNOMFØRING

Det metodiske arbeidet har fortrinnsvis tatt utgangspunkt i en dokumentanalyse av tilsendt dokumentasjon knyttet til saksbehandlingsprosessen og dokumentasjon knyttet til vurderinger omkring de relevante innkjøpene. I tillegg har det blitt foretatt en samtale med kommunedirektøren. I forbindelse med problemstillingene er det utarbeidet en oversikt over saksgangen i prosessen.

Undersøkelsen vil etter kontrollutvalgets bestilling, kun omhandle saksbehandlingen i den ene konkrete innkjøpssaken. Revisjonen har begrenset undersøkelsen til å omfatte de konkrete spørsmål kontrollutvalget ønsket nærmere belyst i møte 25. februar 2020. Undersøkelsen vil konsentreres om dokumentasjon tilknyttet det konkrete innkjøpet.

Prosjektet er gjennomført av Aust-Agder Revisjon IKS ved forvaltningsrevisor Camilla Eriksrud og Kristian Fjellheim Bakke, som ansvarlig forvaltningsrevisor for prosjektet.

3. PROBLEMSTILLINGER

3.1 DOKUMENTASJON AV SAKSBEHANDLINGSPROSESSEN

1) ***Har vurderinger, beslutninger og kommunikasjon knyttet til innkjøp fra No Limit Events AS blitt gjennomført i tråd med gjeldende regler og interne reglementer?***

3.1.1. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav, normer og standarder som utgjør grunnlaget for de vurderinger skal måle objektet opp mot og i forhold til.

Revisjonskriteriene under denne problemstillingen vil beskrive krav og forventninger som følger av problemstillingen og vil ta utgangspunkt i saksbehandlingsreglene etter forvaltningsloven, kommuneloven, offentlighetsloven og Gjerstad kommunes interne reglementer. Det legges til grunn at gjeldende bestemmelser og rutiner skal følges, og at det er en etterprøvbarhet av prosessen.

Rapporten tar utgangspunkt i de reglene som forelå på det gjeldende tidspunktet, 2017-2020.

De alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene gjelder både for administrasjonen og hos de folkevalgte organer, som behandler saker og treffer vedtak. Etter kommuneloven har kommunedirektøren det overordnede ansvar for at saker som legges frem for kommunestyret er forsvarlig utredet.[1] Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instrukser.

Saksbehandlingsreglene etter forvaltningsloven har flere bestemmelser som omhandler kravet til skriftlighet. Etter forvaltningsloven § 11d skal muntlige opplysninger av betydning for en sak så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Forvaltningslovens §§ 17 og 18, om utredningsplikt og partsrettigheter, forutsetter også indirekte skriftlighet.

Prinsippet for god forvaltningsskikk tilsier at saksbehandlingen må bygge på skriftlighet og nødvendig dokumentasjon. Dette er nødvendig for å sikre kontinuitet, etterprøvbarhet av grunnlag for beslutninger, og for å kunne sikre kontroll i ettertid.

Sammen med de andre saksbehandlingsreglene, skal møteprinsippet sikre åpenhet rundt beslutninger og betryggede og kontrollerbare behandlingsformer. I møteprinsippet, som er fastsatt i kommuneloven, ligger det at folkevalgtes saksbehandling skal foregå i møter og ikke andre steder. Det følger av kommuneloven[2] § 30 nr. 1 at folkevalgte organer skal behandle sine saker og treffe vedtak i formelle møter. Prinsippet gjelder både saksforberedelsen og

[1] Tidligere kommunelov § 23, kommunelov av 2018 § 13-1 (3).

[2] Kommuneloven av 1992 legges her til grunn, da det var den gjeldende loven på tidspunktet for saksbehandlingen. Kommunelov av 2018 har i all hovedsak videreført bestemmelsene.

avgjørelsen som treffes, og selve forhandlingene og beslutningen må skje i organets formelle møter.

Kommunelovens kapittel 11 regulerer saksbehandling i folkevalgte organer. Etter § 11-3 og § 11-4 skal det sendes ut saksliste for hvert møte, og det skal føres møtebok i alle folkevalgte organer. Møteboken skal blant annet inneholde opplysninger om hvilke saker som ble behandlet, truffet vedtak og avstemningsresultat.

I følge Gjerstad kommunes informasjonsreglement –åpenhet, innsyn og informasjon – «4. dokumentoffentlighet» skal *sakslister til møter i kommunale organ settes opp i god tid og offentliggjøres med alle berammede saker samtidig med utsendelse til medlemmene i det aktuelle utvalget*.

Gjerstad kommunes delegeringsdokument[3] henviser til kommunelovens § 5-3 om kommunestyret som kommunens øverste organ. Kommunestyret kan delegere oppgaver og myndighet som ikke uttrykkelig er lagt til andre organer. Formannskapet i kommunen innstiller til kommunestyrets vedtak i økonomisaker, men kan videredelegere sin myndighet til ordføreren i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Oppsummert vil prosjektet ta utgangspunkt i følgende kriterier:

- Saker til behandling i kommunale organ skal forsvarlig utredes
- Saksbehandlingen skal bygge på skriftlighet
- Saker til møter i kommunale organ skal som hovedregel inn på sakslisten til møtet
- Saksforberedelsen og avgjørelsen skal kunne være etterprøvbar, behandlede saker skal inn i møtebok
- Avgjørelser skal gjøres i tråd med kommunens regelverk for ansvar og myndighet

3.1.2. FAKTA

Etablering av flerbrukshall

Som en del av kommunens strategi for bolig- og senterutvikling, ønsket kommunestyret en samlokalisering av alle skolene i bygda, også med en etablering av flerbrukshall. Skolestrukturen i Gjerstad kommune ble vedtatt i kommunestyresak PS 16/15 18.2.2016. Det ble også her enstemmig vedtatt å utrede muligheten for å bygge flerbrukshall i tilknytning til skolen. Kommunestyret vedtok å nedsette et ad-hoc utvalg, ledet av ordfører, som skulle klarlegge og avgjøre kravspesifikasjonene for en flerbrukshall. Ordføreren ble delegert

[3] Gjeldende delegeringsreglement vedtatt av Gjerstad kommunestyre 25.6.2020 i sak 20/52 https://delegering.kf.no/delegering/publikum/4211

myndighet til å opprette et slikt utvalg. Administrasjonen skulle sørge for sekretærfunksjonen for utvalget. Utvalget skulle komme med tilbakemeldinger til kommunestyret på anbefaling på størrelse, kvalitet og klargjøring av eventuelle bruksområder for en flerbrukshall, og redegjøre for aktuelle finansieringsmodeller og samarbeidspartnere for evt. delfinansiering for oppfølging og drift. Ad-hoc utvalget skulle legge frem en rapport, og denne rapporten skulle danne grunnlaget for anbudsutlysning på en flerbrukshall sammen med bygningsmassen til skoleformål.

I 2016 ble det også oppnevnt et ad hoc-utvalg for forprosjekt knytte til bygging av ny skole. Styringsgruppen var i funksjon i forprosjektet før endelig vedtak om selve kontraktsinngåelsen om bygging av skole/flerbrukshall. Styringsgruppen ble bestående av

- Ordfører (varaordfører som vara).
- En representant fra opposisjonen med vara.
- Rådmannen med vara.
- Enhetsleder Teknisk drift med vara.
- Hovedtillitsvalgt.

Forprosjektet ble fra 2016 til våren 2017 ledet av prosjektleder fra Asplan Viak. Anbudsutlysningen for skolen ble kunngjort på Doffin 7. juli 2017, der det ble gjort oppmerksom på at det ville følge en egen utlysning for flerbrukshall. Anbudsutlysningen for flerbrukshallen ble kunngjort på Doffin 8. september 2017.

Anbudsfristen for bygging av flerbrukshall var opprinnelig 26.10.17, men ble forlenget til 1. november på forespørsel fra en av entreprenørene. Ved anbudsfristens utløp var det kommet inn anbud fra 5 entreprenører. Tre av tilbyderne ble invitert til å presentere sine tilbud. Gjerstad kommune mente BRG hadde det mest fordelaktige tilbudet med bakgrunn i tildelingskriteriene i anbudsgrunnlaget. Anbudssum inkl. mva er kr. 36.547.759.

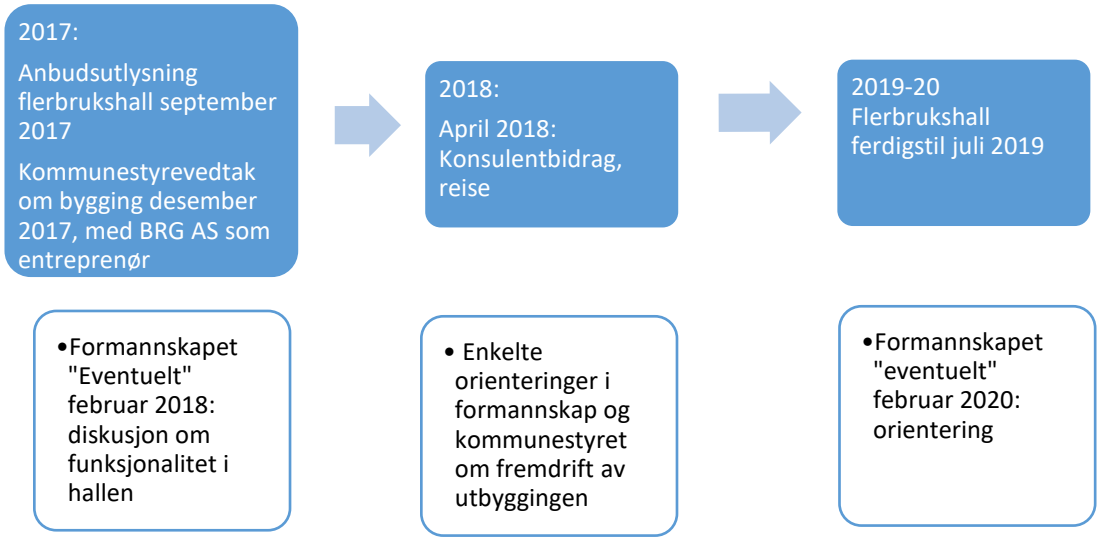
Ordfører var leder i byggekomiteen, den hadde jevnlige møter i tiden februar 2018 til april 2019. I samme periode var det nesten hver uke byggherremøter mellom prosjektledelsen, kommunen og entreprenørene. Alle møtene er det, ifølge Kommunedirektøren, ført referater fra. Disse referatene er ikke gjennomgått i denne revisjonen.

Både skole og flerbrukshallen ble lyst ut som en totalentreprise, det vil si at entreprenøren i sin avtale med byggherren påtar seg både prosjektering og utførelse.

Skolen og flerbrukshallen skulle stå klart til skoleåret 2019/20. Budsjettet for Abel skole inkludert flerbrukshall ble for 2018 satt til 41 500 000.

.

Oversikt – tidslinje ut i fra foreliggende dokumentasjon



Ifølge protokoller fra formannskap og kommunestyret fra desember 2017 til juni 2020, har det vært enkelte orienteringer om fremdrift av utbyggingen. I kommunestyrene 21. juni 2018 og 13. desember 2018 informerte kommunedirektør om «status og fremdrift for bygging av skole og flerbrukshall». Informasjonen ble ifølge protokollene tatt til orientering, og det foreligger ingen skriftlighet omkring hva det ble informert om. 23. mai 2019 hadde kommunestyret en omvisning i flerbrukshallen. Formannskapet hadde 12. mars 2019 en sak på oppnevnelse av et «ad-hoc utvalg for utforming av retningslinjer for bruk og utleie av flerbrukshallen». Det er ut over dette, etter det revisjonen kjenner til, ingen informasjon i de foreliggende protokollene om saksprosessen.

Kravspesifikasjon

Det var etter det revisjonen kjenner til, ordfører som mottok tilbud om utarbeidelse av kravspesifikasjon direkte fra No Limit Events AS og behandlet dette. I intervju med kommunedirektør beskrives det at det ikke ble vurdert noen andre for levering av kravspesifikasjon, blant annet fordi det var så kjent at dette selskapet hadde kompetanse.

I kontrollutvalgets møte i februar 2020 ble det av ordfører og kommunedirektør orientert om saksprosessen, og kommunedirektør sendte ut en skriftlig redegjørelse til kontrollutvalgets medlemmer før møtet. I denne redegjørelsen kommer det frem at tilbudet innebar at to fra No Limit Events AS ville dra på rekognoseringstur til Guangzhou i Kina, dekket av kommunen, for å besøke en messe for lyd, lys og sceneprodukter, for deretter å utarbeide en kravspesifikasjon for kommunen. Ifølge protokollen[4], ble det den 22.2.18 sendt ut en e-post til politikerne i formannskapet vedrørende tilbudet fra No Limit Events AS. Dette gjaldt

[4] Saksutskrift, arkivsak 20/00352-3, Kontrollutvalget i Gjerstad 25.2.2020, saksnr. 1/20

utarbeiding av kravspesifikasjon mot dekning av reisekostnader inkludert opphold for to til Kina. E-posten fra Ordfører ble sendt til formannskapsmedlemmene med følgende tekst:

«Sender dette til dere som representerer partiene i formannskapet.

I første møte i byggekomiteen snakket vi om at flerbrukshallen måtte gjøres funksjonell for kulturaktiviteter av ulike slag. Det er jo et sterkt ønske fra «kulturlivet» i Gjerstad.

Det innebærer bl.a.at der må være et godt lydanlegg, lys, en mobil scene osv. Rune og Knut Magne vil påta seg jobben med å finne det best egnede lydutstyret og lage en nøyaktig spesifikasjon for anbudsprosessen. Denne jobben vil de gjøre gratis dersom kommunen dekker reise og opphold, dvs kr 17000;- pr person .(se vedlagt Mail fra Rune)

Vi måtte uansett leid inn konsulenthjelp til dette og som kjent blir det sjelden rimelig.

Jeg tror dette vil være økonomisk lønnsomt for kommunen men rådmannen og jeg har ikke lyst til å ta denne avgjørelsen alene.

Hva mener dere? Vær grei å gi meg tilbakemelding så raskt som mulig.

Mvh Inger»

Ut i fra redegjørelsen fra kommunedirektøren krevde dette ingen ekstrabevilgning, kostnadene skulle inngå i den totale byggekostnaden. I samtale med revisjonen beskriver kommunedirektør at det ble sett på som positivt at man brukte lokal kompetanse, og at ingen av av de spurte i formannskapet hadde noen negative innsigelser til dette.

Revisjonen har ikke fått forelagt noe dokumentasjon tilknyttet *avtalen* om tilbudet fra No Limit Events AS, hvor kommunen skulle dekke reiseutgifter mot at selskapet leverte en kravspesifikasjon på lys- og lydanlegg til flerbrukshallen, men et tilbud som er tilsendt ordfører fra Rune Hagestrand. Kommunedirektøren forklarer videre at avtalen besto så av at ordfører formidlet aksept av tilbudet til tilbyder, etter at de forespurte i formannskapet hadde gitt positiv tilbakemelding. Ifølge kommunedirektør skulle dette være en ren utgiftsdekning, og det ble også sett på som mest praktisk om kommunen direkte dekket reiseutgiftene. Ifølge kommunens regnskap var utgiftene for denne reisen 26.700,-. At saksbehandler i kommunen ikke kjente til at det var inngått en avtale om dette, før regningen på reisen kom til kommunen, forklarer kommunedirektøren med at var en ren forglemmelse.

Kommunedirektøren understreker videre at det var allment kjent at «selskapet» hadde kompetanse fordi NoLimit Events (Rune Hagestrand) har lang erfaring som arrangør og tilrettelegger av kulturarrangementer og driver blant annet med utleie av storskjermer, lydanlegg og scene, og i denne sammenheng samarbeidet han med Knut Magne Valle som har omfattende erfaring som «lydmann», har et anerkjent musikkstudio hvor det kommer musikere fra hele verden for å benytte studioet og hans kompetanse til å spille inn plater. Knut Magne Valle benyttes ved mange slags arrangementer i Gjerstad som lydmann, kirkekonserter, 17. mai, etc.

Lyd- og lysanlegg

Etter det revisjonen kjenner til, var det BRG som totalentreprenør som stod for innhenting av mulige tilbydere for lyd- og lysanlegg. I følge kommunedirektør ble det i kommunen diskutert, da man hadde fått kravspesifikasjonen, at man ville legge denne anskaffelsen til BRG. Kommunen valgte da å utvide anbudet og avtalen med BRG til også å omfatte et lyd- og lysanlegg, noe som ble ansett som naturlig i en flerbrukshall.

BRG fikk inn anbudene fra 2 leverandører, Serit og NoLimit. Det foreligger dokumentasjon på vurderingen av utvelgelsen som BRG foretok etter å ha konferert med kommunen, men ikke på hvorfor det ikke ble forespurt flere enn Serit og NoLimit. E-post korrespondanse vedrørende dette er arkivert i kommunens arkivsystem. Revisjonen har ikke tilgang til dokumentasjonen tilknyttet innhenting av tilbud gjort av BRG, men ifølge kommunedirektør var det ingen andre leverandører som hadde levert et komplett tilbud for lavere pris enn No Limit Events AS. Ifølge det revisjonen kjenner til, ble det kun gitt informasjon om tilbudet til No Limit Events AS på e-post til kommunestyret i forkant av møtet.

Ifølge kommunedirektøren foreligger det ingen dokumentasjon på bestillingen av lyd- og lysanlegg hos kommunen. Det ble fra ordfører sendt ut e-post til kommunestyremøte januar 2019 vedrørende godkjenning av iverksetting av bestilling for å kunne ha utstyret klart til åpningen, som var planlagt i juni. Det fremkom ikke av e-posten hvem som hadde gitt det laveste tilbudet, bare prisen på dette. Etter det revisjonen kjenner til, ble det sendt ut en e-post fra ordfører om tilbudet på lyd- og lysanlegg til kommunestyret kun på bakgrunn av behovet for økte midler i forbindelse med tilbudet som var kommet inn. Dette var fordi banken hadde gitt kommunen midler på 1 million kr. til å dekke slike utgifter, men tilbudet kommunen hadde fått på leveransen var på kr. 1 340 000,-. Kommunedirektøren understreker at Hensikten med mailen fra ordfører til kommunestyret 10.01.19 ikke var godkjenning av noen tilleggsbevilgning, kun godkjenning av at man kunne prioritere å bruke kr 340.000 (ut over gaven fra banken) til lyd/lyd/scene til flerbrukshallen, av allerede bevilget ramme for byggingen av hallen/skolen. Mailkorrespondansene mellom politikerne i forkant av kommunestyre og formannskap blitt lagt inn i Public 360. Kommunaldirektør sier i samtale med revisjonen at dette skulle vært gjort tidligere og tydeligere. Kommunedirektøren forklarer at da det ble avklart at laveste tilbud ble på kr 1.340.000 sendte ordfører 10.1.19 ut mail til alle medlemmer i kommunestyret om de kunne godkjenne at utstyret ble satt i bestilling. Alle svarte positivt samme dag. Denne mail og svarene ligger i kommunens arkivsystem. Når svarene var kommet inn ble det gitt beskjed til BRG at bestilling kunne foretas. Kommunedirektøren forklarer at neste kommunestyremøte var ikke før 28.2.19, derfor ble dette tatt pr mail 10.1.19, for å kunne sette i bestilling så utstyret kunne være på plass og montert før den planlagte åpningen av hallen før sommeren 2019.

I formannskapet 11.2.20 ble det under «eventuelt» stilt spørsmål rundt lys- og lydutstyr i Torbjørnshall. Ordfører og kommunedirektør besvarte ifølge protokollen henvendelsen.

3.1.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Saker til behandling i kommunale organ skal forsvarlig utredes

Etter det revisjonen kjenner til, ble det ikke vurdert andre leverandører knyttet til kravspesifikasjonen. Det ble kun sendt ut en e-post til formannskapets medlemmer om det konkrete tilbudet fra No Limit AS. Når det ikke foreligger noen dokumentasjon fra vurderingene som her ble gjort, er det ikke grunnlag for at revisjonen kan vurdere forsvarligheten av saksutredningen.

Saksbehandlingen skal bygge på skriftlighet

Vurderingen tilknyttet innkjøpet, eller skriftlighet forut for den politiske behandlingen, mangler i saksprosessen. Revisjonen finner i sin gjennomgang lite, eller ingen politiske behandlinger av saken, og når sakene er drøftet under «eventuelt» eller «orienteringer», vil dette ikke være etterprøvbart. Særlig vil dette gjelde for behandlingen av tilbudet om lys og lydanlegg, som innebar at kommunen fikk ekstra utgifter, ut over det som banken skulle dekke.

Kommunedirektøren forklarer at årsaken til at saken behandlingen ble gjort i e-post korrespondanse var at neste kommunestyremøte var ikke før 28.2.19 for å kunne sette i bestilling så utstyret kunne være på plass og montert før den planlagte åpningen av hallen før sommeren 2019. Revisjonen vurderer dette som en lite tilfredsstillende saksbehandling i tråd med god forvaltningsskikk.

Saker til møter i kommunale organ skal inn som hovedregel inn på sakslisten til møtet

Revisjonen har i sin gjennomgang ikke funnet behandlinger av denne saken i noen møteinnkallinger eller møteprotokoller for det tidsrommet dette hadde vært aktuelt. Dette skaper usikre rammer for saksbehandlingen, som igjen kan skape svekket tillit i befolkningen. Revisjonen anser at avgjørelsen om utarbeidelse av kravspesifikasjon kan tillegges ordfører, men vurderer at de ekstra utgiftene, ut over midlene fra banken, skulle vært en sak i formannskapet.

Saksforberedelsen og avgjørelsen skal kunne være etterprøvbar

Revisjonen har ikke blitt forelagt noe dokumentasjon tilknyttet saksprosessen. Ifølge kommunedirektør har det i saken vært begrenset med dokumentasjon på vurderinger, prosesser og avgjørelser. Enkelte vurderinger finnes i e-poster. Formålet til skriftlighet i forvaltningsretten og protokollføring etter kommuneloven, sett opp mot usikkerheten denne saken har skapt blant innbyggere, politikere og media, viser at etterprøvbarheten i saken ikke er tilfredsstillende.

Avgjørelser skal gjøres i tråd med kommunens regelverk for ansvar og myndighet

Etter delegeringsreglementet har ordfører anledning til å gjøre mindre innkjøp innenfor budsjett, uten at dette må vedtas i formannskapet. Revisjonen legger til grunn at ordfører behandlet tilbudet om kravspesifikasjon, og at dette var innenfor den vedtatte rammen for flerbrukshallen.

Anskaffelsen av lyd-, lys- og sceneanlegg ble gjort av BRG, som hadde totalentreprisen på flerbrukshallen. Revisjonen vil ikke gå nærmere inn på anskaffelsesprosessen rundt dette. Revisjonen har fått opplyst at den eneste grunnen til at dette innkjøpet var til behandling i kommunestyret, var at tilbudet som hadde kommet inn, var dyrere enn det banken ville dekke med sin gave. Slik revisjonen ser det, er utgiften enten en del av budsjettrammen på flerbrukshallen, eller så er det en bevilgning som må til behandling i kommunestyret/ formannskap. Når det da kun ble sendt ut på e-post til kommunestyret i forkant av et kommunestyremøte, er dette vanskelig å etterprøve, og man kan ikke si hvilken informasjon kommunestyret mottok, eller hva avgjørelsen bygger på og går ut på. Revisjonen har ikke vurdert hvorvidt innkjøpet krevde en tilleggsbevilgning fra kommunestyret, og legger til grunn at innkjøpet ble ansett som en del av vedtatt budsjettramme.

3.2. HABILITET I BESLUTNINGSPROSESSEN

2) Har habilitet blitt vurdert og dokumentert i tråd med formelle krav gjennom beslutningsprosessen?

3.2.1. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav, normer og standarder som utgjør grunnlaget for de vurderinger skal måle objektet opp mot og i forhold til.

Formålet med habilitetsreglene er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet.[5]

Det følger av kommuneloven (av 1992) § 40 nr. 3 at forvaltningslovens kapittel II kommer til anvendelse både for folkevalgte og for ansatte. I tillegg har kommuneloven egne bestemmelser om inhabilitet.

Reglene om inhabilitet for offentlige tjenestemenn er gitt i forvaltningsloven, jfr. § 10. Forvaltningsloven § 6 oppstiller en rekke absolutte, men også relative inhabilitetsgrunner når «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet».

Utgangspunktet etter forvaltningsloven § 8 er at tjenestemannen selv avgjør om denne er inhabil. I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Medlem skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre denne inhabil, dette blant annet for å kunne innkalle eventuelt varamedlem.

Kommuneloven gir til dels strengere krav til habilitet enn de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Et medlem av et folkevalgt organ skal alltid anses som inhabil dersom denne har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen.

Kommunelovens § 11-4, om møter i folkevalgte organer, fastslår at vedtak om at et medlem er inhabilt skal tas inn i møteboken.

Ifølge Gjerstad kommunes etiske retningslinjer skal *«folkevalgte og ansatte unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde forhold som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser»*. Eksempelvis er det vist til følgende interessekonflikter:

- *Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskollegaer*
- *Lønnet bierverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen*

[5] Veileder, «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner», KRD, 2011. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf

- *Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen.*
- *Personlige økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.*
- *Familiære og andre nære sosiale forbindelser.*

Forhold som er nevnt ovenfor skal straks tas opp med overordnet. [6]

Oppsummert vil prosjektet ta utgangspunkt i følgende kriterier:

- Folkevalgte organer skal vurdere habilitetsspørsmål som kan oppstå, også opp mot kommunens etiske retningslinjer
- Habilitetsvurderinger skal kunne være etterprøvbare
- Vedtak om inhabilitet skal protokollføres

3.2.2. FAKTA

Gjerstad kommune kjøpte inn en utarbeidelse av kravspesifikasjon for å anskaffe et lyd- og lysanlegg til flerbrukshallen, og kommunen brukte selskapet No Limit Events AS til dette. Kravspesifikasjonen ble utarbeidet i 2018.

Ifølge redegjørelse sendt fra kommunedirektør til kontrollutvalget, var det for ordfører og kommunedirektør ingen tvil om at daglig leder i No Limit Events AS, som også på dette tidspunktet satt i formannskapet i Gjerstad kommune, var inhabil i denne saken. Vedkommende var derfor ikke med i e-post korrespondansen omkring avgjørelsen om å godta tilbudet fra No Limit Events AS.

I samtale med revisjonen beskriver kommunedirektøren vurderingen av å bruke No Limit Events AS på følgende måte; kommunen visste at selskapet hadde kompetanse, og de kjente til hallen. Kommunedirektøren påpeker at det ikke var snakk om noe stort kjøp, men en utgift på 26 000,-.

Kommunedirektør sier i samtale med revisjonen at om kommunen hadde gått ut i markedet og leid inn konsulenter, måtte disse brukt tid og ressurser på å sette seg inn i hva som trengtes, og å få kjennskap til hallen. Kommunen vurderte det slik at det alternativet hadde blitt mer kostbart for kommunen. Ifølge kommunedirektør var det ingen som reagerte på dette i formannskapet, og at det er allmenn kjent at dette lokale selskapet har kompetanse på lyd-

[6] Gjerstad kommunes etiske retningslinjer, vedtatt av Administrasjonsutvalget i sak 07/669 den 21.9.2007 https://www.gjerstad.kommune.no/_f/p1/ie8d8e0af-86e2-434d-8858-62cb24cc89cb/etiske-retningslinjer.pdf

/sceneutstyr». Det er også et viktig premiss for kommunen, ifølge kommunedirektøren, at man skal bruke den lokale kompetansen som finnes.

På spørsmål fra revisjonen om kommunen vurderte noen andre i tilknytning til denne kravspesifikasjonen, svarer kommunedirektør avkreftende på det. Valget av leverandør beskrives: «De er lokale og vi visste at de hadde kompetansen». Ifølge kommunedirektør ble det sendt ut en mail fra ordfører til politikere om man kunne benytte disse (No Limit Events AS), og det var det ingen som hadde noen negative innsigelser til; det ble sett på som positivt at man brukte lokal kompetanse.

Kommunedirektør beskriver for revisjonen at man ikke visste at No Limit Events AS ville levere inn et tilbud da man forhandlet om kravspesifikasjonen. Da kravspesifikasjonen forelå, og man vurderte å innhente tilbud på lyd- og lysanlegg, fant kommunen det mest hensiktsmessig at dette innkjøpet ble satt bort til BRG, som hadde totalentreprisen på flerbrukshallen. Denne vurderingen ble gjort for å skape avstand mellom anskaffelsen og kommunen.

Da tilbudet på lys- og lydanlegg fra No Limit Events AS kom inn, undersøkte kommunen med OFA (offentlig innkjøp på Agder) om dette var lovlig, siden No Limit Events AS også hadde levert kravspesifikasjonen. Kommunen fikk derfra beskjed om at det ikke var noe i veien for å benytte seg av tilbudet fra No Limit Events AS, da dette ikke var til hinder for konkurransen. Ifølge OFA kunne dette gjøres om det var satt av tilstrekkelig tid fram til levering for de andre som var med i konkurransen. Tiltaket med å sette bort konkurransen til BRG ble av kommunen gjort fordi man ønsket å vise et skille fra kommunen og tilbydere, ved å bruke en uavhengig part til avgjørelsen.

På spørsmål fra revisjonen om vurderingen omkring habilitet sier kommunedirektør at «*Vi mener vi har fulgt de etiske retningslinjer og reglene om habilitet, men det har skortet på protokollføring og skriftlighet*». Kommunedirektør sier i møte med revisjonen at kommunen har gjort de habilitetsvurderingene som skal gjøres, og at alle politikere i Gjerstad er fritidspolitikere, og har arbeid/næring ved siden av sine verv, som det bør være mulig å kombinere.

Ifølge kommunedirektør ligger kommunens interne reglementer og etiske retningslinjer på kommunens hjemmesider og gjennomgås jevnlig, f. eks når kommunen har nye politikere. Kommunedirektør påpeker også at de har jevnlige vurderinger om habilitet i andre møter.

Revisjonen viser til, jf. problemstilling 1, at saken i hovedsak ble håndtert gjennom e-postkorrespondanse til kommunestyremedlemmene. Dette medfører at inhabilitetsspørsmålet derfor ikke ble skriftlig vurdert og protokollert.

Ifølge kommunedirektøren var det så innlysende at vedkommende var inhabil, og at det var så selvsagt at man kan glemme å dokumentere og skriftliggjøring av avgjørelsen.

3.2.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Folkevalgte organer skal vurdere habilitetsspørsmål som kan oppstå, også opp mot kommunens etiske retningslinjer

Ut ifra det revisjonen kjenner til, ble habilitetsspørsmålet håndtert på den måten at man i e-postkorrespondansen tilknyttet saken, utelukket vedkommende formannskapsmedlem som er daglig leder i selskapet som leverte inn tilbud. Dette er ikke i tråd med de regler for habilitet som foreligger, og gir grunnlag for usikkerhet i saksprosessen.

Habilitetsvurderinger skal kunne være etterprøvbare og vedtak om inhabilitet skal protokollføres

Habilitetsvurderingene i denne saken er ikke etterprøvbare, og det er vanskelig for revisjonen og utenforstående å etterprøve om vurderingene har vært etter reglene i forvaltningsloven, kommuneloven og kommunens interne reglement.

4. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

I gjennomgang av saksbehandlingen av anskaffelsen av lyd- og lysanlegg til flerbrukshallen, har revisjonen sett begrenset med dokumentasjon. Det er derfor vanskelig å etterprøve vurderinger og behandlinger av saken. Kommunen ved kommunedirektør innrømmet også at dokumentasjonen omkring prosessen har vært for dårlig, og at kommunen har et forbedringspotensial på området.

Vurderingen og behandlingen av om kommunen skulle inngå avtale med No Limits Events AS, for at selskapet skulle utarbeide en kravspesifikasjon, har revisjonen ikke fått noe dokumentasjon fra. Det er derfor vanskelig å vite om kommunen har drøftet dette på en tilstrekkelig måte, og om man har sett på fordeler og ulemper med dette valget.

Ordfører har myndighet til å anskaffe varer til mindre kostnad og innenfor budsjettrammene som foreligger. Revisjonen har ikke bemerket noe på dette punktet.

Kommunen satt ut konkurransen for anskaffelsen av lyd- og lysanlegg til en uavhengig part. Kommunen har brukt sitt rådgivende organ OFA, for å undersøke om et selskap som har levert en kravspesifikasjon, også kan levere et tilbud på kravspesifikasjonens grunnlag. Dette er momenter som kan trygge at saksbehandlingen gjøres i tråd med gjeldende regler.

Saker som skal avgjøres i kommunestyre/formannskapet skal inn i møteprotokoll og være etterprøvbart for ettertiden. Når saken kun ble drøftet i e-post korrespondanse, og ikke i kommunestyrets møte, er dette til hinder for innsynsretten til allmennheten, og kan skape mistillit til beslutningstakere. Saksbehandlingen kan dermed sies å ikke være tilstrekkelig etter forvaltningsloven og kommuneloven. At det har blitt stilt spørsmål omkring dette i ettertid, viser også viktigheten av en tilfredsstillende saksbehandling.

Det fremstår for revisjonen i denne saken som noe tilfeldig i denne saken hvilke forhold som blir behandlet i e-postkorrespondanse i forkant av møter i politiske utvalg. Dette er en uheldig praksis når det gjelder korrekt saksbehandling i denne saken.

Det er manglende rammer omkring behandling av spørsmål tilknyttet inhabilitet. En mulig situasjon hvor en politisk representant er inhabil skal drøftes og protokolleres. Hadde det blitt gjort i denne saken, kunne det vært etterprøvbart hvilke vurderinger som lå til grunn for avgjørelsen om inhabilitet i gjeldende sak. Manglende rutiner og praksis på dette kan svekke troverdigheten til beslutningstakerne i kommunen.

Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at kommunen iverksetter tiltak for å sikre tilstrekkelig skriftlighet og etterprøvbarhet i saksbehandlingen, både i forhold til dokumentasjon av vurderinger og beslutninger og dokumentasjon av habilitet.

5. KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektøren har tidligere uttalt at skriftlighet og etterprøvbarhet i saksbehandlingen i den konkrete saken som revisjonen har undersøkt, kunne vært bedre. Således er det ingen uoverensstemmelse mellom kommunedirektørens oppfatning og revisjonens anbefalinger.

Det er videre absolutt ingen uenighet vedrørende at saker skal være forsvarlig utredet, skriftliggjort, settes på sakslisten til møter, behandles i møte, avgjørelser protokollføres og foretatte vurderinger av habilitet protokolleres. Som jeg uttrykkelig har sagt tidligere, vi skulle ha behandlet saken i møte (ikke pr e-post) og sørget for å protokollere avgjørelsen, samt habilitetsvedtakene. Ordfører og kommunedirektør foretok habilitetsvurdering av at daglig leder for No Limit Events AS som formannskaps- og kommunestyrerepresentant ikke skulle delta i behandlingen av verken spørsmålet om inngåelse av avtale om utarbeidelse av kravspesifikasjon eller godkjenning av at utstyr iht innhentet anbud kunne settes i bestilling. Habilitetsvurderingen og vedtak skulle vært skriftliggjort og arkivert for etterprøvbarhet og sporbarhet, det er tatt til etterretning.

Ut over å gjenta og beklage det jeg tidligere har uttalt skulle vært gjort bedre i denne saken, i hovedsak møtebehandling og dokumentasjon av vurderinger og vedtak, skal jeg selvfølgelig sørge for forbedring av skriftlighet og etterprøvbarhet i saksbehandling generelt for ettertiden.

6. LITTERATUR

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (av 1992 og 2018)

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Gjerstad kommunes delegeringsreglement, vedtatt av Gjerstad kommunestyre 25.6.2020 sak 20/52

Informasjonsreglement –åpenhet, innsyn og informasjon – Gjerstad kommune

Reglement for folkevalgtes innsynsrett i Gjerstad kommune

Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, vedtatt at Administrasjonsutvalget i sak 07/669 den 21.9.2007