

Møteinnkalling

Utvalg: **Formannskap**
Møtested: Kommunestyresalen, Skjervøy rådhus
Dato: 20.11.2019
Tidspunkt: 09:15

Eventuelt forfall må meldes snarest på mail. Vararepresentanter møter etter nærmere beskjed.

Saksliste

Utv.saksnr	Sakstittel	U.Off	Arkivsaksnr
59/19	Budsjett og økonomiplan 2020-2023		2019/478
60/19	Oppfølging nr 5 BØP 2019-2022		2019/74
61/19	Søknad om kommunal garanti Hofsåy Naturbarnehage AS		2018/423
62/19	Forvaltningsrevisjonsrapport "Innkjøpsamarbeidet i Nord-Troms"		2019/124
63/19	Forvaltningsrevisjonsrapport "Det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen"		2019/124
64/19	Selskapskontroll Avfallsservice AS- Forvaltningsrevisjon av selvkostprinsippet		2019/124
65/19	Klage på gebyr		2015/457
66/19	Laukøyveien 122: Søknad om konsesjon på erverv av fast eiendom - gnr 68 bnr 22		2019/459
67/19	Klage på vedtak i sak 43/19 - Klage på renovasjonsavgift gnr 49 bnr 9 på Vest siden av Kågen		2015/348
68/19	Klage på vedtak ang utfylling av masser for bruk som biloppstillingsplass.		2017/336
69/19	Referat		
RS 80/19	Sandøra : Søknad om midlertidig brukstillatelse for sosialrom på Sandøra Settefiskanlegg - gnr 69 bnr 874		2018/122



Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
59/19	Formannskap	20.11.2019
	Kommunestyret	

Budsjett og økonomiplan 2020-2023

Henvisning til lovverk:

Rådmannens innstilling

Rådmannens innstilling

Formannskapet innstiller at kommunestyret gjør slikt vedtak for årsbudsjett 2020 og økonomiplan for 2020- 2023:

1. Drift

1.1 Skattøret for 2020 fastsettes til høyeste lovlige sats i henhold til Stortingets vedtak.

1.2.1 Eiendomsskatten skrives ut med 5 promille for alle eiendomsstyper og faktureres ved samme terminer som kommunale avgifter og gebyrer i punkt 1.5.

1.2.2 Det skrives ut skatt på et særskilt skattegrunnlag som følge av at produksjonsutstyr og – installasjoner ikke skal medtas i takstgrunnlaget når de tidligere verk og bruk takseres og regnes som næringseiendom fra 2019. Det særskilte skattegrunnlaget er differansen mellom ny takst for objektene fra 2020 og skattegrunnlaget i 2018. Grunnlaget skal i 2020 være redusert med to syvendedeler (jf. overgangsregel til §§ 3 og 4 første punktum). Skattesatsen på det særskilte skattegrunnlaget skal være 5 promille.

1.3 Økonomiplanens første år gjelder som årsbudsjett for 2020.

1.4 Årsbudsjett/økonomiplan vedtas i henhold til bevilgningsoversikt – drift, bevilgningsoversikt – investering, økonomisk oversikt drift og oversikt over gjeld og andre vesentlige forpliktelser i økonomiplanen og årsbudsjettet.

1.5 Kommunale avgifter og gebyrer vedtas i henhold til vedlegg. Terminer for utskriving blir slik:

Februar

1. Kvartal

April	2. Kvartal
August	3. Kvartal
Oktober	4. Kvartal

1.6 Videre fordeling av driftsbudsjettet fra rammenivå delegeres til rådmannen.

1.7 Rådmannen får fullmakt til å gjennomføre de personalmessige konsekvenser av kommunestyrets budsjettvedtak.

2. Investering/finansiering

2.1 Investeringer med tilhørende finansiering vedtas i henhold til bevilgningsoversikt – investering.

2.2 Skjervøy kommune tar opp lån til investeringer på kroner 37.080.000,- og startlån på kroner 5.000.000,- for budsjettåret 2020.

2.3 Rådmannen er i finansreglementet gitt fullmakter vedr låneopptak og gjeldsforvaltning. Rådmannen gis fullmakt til å inngå avtaler i tråd med forutsetningene i budsjett og økonomiplan.

2.4 Kommunens totale låneomkostninger skal tilsvare budsjettet. Eventuelle besparelser benyttes til ekstraordinær avdragsbetaling.

2.5 Ingen investeringer skal igangsettes før lånetilsagn, eventuelt tilsagn om investeringstilskudd eller andre finansieringsforutsetninger er på plass.

3 Regulering og rapportering

3.1 Bevilgningene til etatene gis som netto rammer. Rådmannen gis myndighet til å foreta budsjettreguleringer som er i tråd med nettorammene. Rådmannen kan videredelegere denne myndigheten til etatssjefene innenfor etatssjefenes ansvarsområde. Etatssjefene kan videredelegere sin myndighet til den enkelte virksomhetsleder.

3.2 Rådmannen skal avlegge økonomirapport for drifta til kommunestyret tre ganger i løpet av året, fortrinnsvis i juni, oktober og desember. Formannskapet kan gi nærmere retningslinjer om å få seg forelagt en forenklet økonomisk rapportering med hyppigere frekvens.

3.3 For investeringene skal rådmannen avlegge minimum to økonomirapporter i året, fortrinnsvis i juni og oktober. Budsjettendringer vedtas av kommunestyret.

3.4 Formannskapet gis myndighet til å godkjenne oppstart av nye prosjekter eller utvidelse av vedtatte prosjekter som har en sikker finansiering. Dette gjelder både drifts- og investeringsprosjekter.

3.5 Ekstraordinære inntekter skal som et utgangspunkt avsettes til fond med tanke på oppbygging av buffer for framtida.

4 Finansielle måltall

4.1 Netto driftsresultat bør være minimum 1,5 %.

4.2 Total rentebærende lånegjeld skal ikke overstige 100 % av driftsinntektene.

4.3 Disposisjonsfondet skal være på minimum 6 % av driftsinntektene.



Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
60/19	Formannskap	20.11.2019

Oppfølging nr 5 BØP 2019-2022

Henvising til lovverk:

Rådmannens innstilling

Formannskapet tar rapporten til orientering.

Saksopplysninger

Årets siste BØP-rapport: punkter som er lagt inn i forslag til ny budsjett- og økonomiplan er tatt ut av denne rapporteringa.

Oppfølgingsrapporten inneholder vedtak i budsjett- og økonomiplanen, både tall og verbalpunkt. I tillegg legges saker inn fortløpende, der det er behov for å følge opp både i forhold til økonomisk ramme, tidsplan og eventuelle endringer. Rapporten inneholder følgende:

- A) Verbalpunkter fra endelig budsjettvedtak 121218.
- B) Punkter fra tidligere år som ikke er ferdig eller sluttrapportert.
- C) Nye investeringer 2019.
- D) Nye driftstiltak 2019-2022
- E) Investeringer påbegynt tidligere.
- F) Planer som skal revideres/utarbeides i 2019
- G) Nye utfordringer
- H) Innsparinger/tiltak 2020-2022
- I) Oversikt over saker som skal opp til politisk behandling

Vurdering



Skjervøy kommune
Rådmannen

ADMINISTRASJONENS OPPFØLGING AV VEDTAK I BUDSJETT OG ØKONOMIPLAN 2019 – 2022

RAPPORTERING NR 5-2019

Rapporten er oppdatert pr. 11. 11. 2019

A) VERBALPUNKT I VEDTAKET 121218

5) Vederlag i Skjervøy havn Ansvar: Formannskapet

Havnene i kommunen betyr mye for utviklingen av sjømatnæringene. Skjervøy kommune har i dag et avgiftsregulativ for havn som bør revideres. Kommunestyret ber formannskapet nedsette ei arbeidsgruppe som skal gjennomgå dagens regulativ, det skal i tillegg utredes hvordan vi i lag med aktørene i havna, skal få et styrket fokus på utvikling på havnesiden. Forslag til arbeidsgruppe framgår av innstillinga. Gruppa er ikke kommet i gang ennå. Oppstart august. Må igangsettes etter valget.

6) Salg av internatet i Arnøyhamn Ansvar: Rådmannen

*Internatet som ligger i tilknytning til Arnøyhamn Skole blir i liten grad brukt. Ny næringsaktivitet i bygget vil kunne skape nye arbeidsplasser. Kommunestyret ber rådmannen vurdere å selge internatet til den/dem som har det prosjektet som skaper flest arbeidsplasser. Kommunen skal bidra, slik at bygget kan brukes til overnatting. Kommunens bidrag dreier seg om avklaring ift hvorvidt bygget kan brukes til overnatting før skredsikring er på plass, event. tilrettelegging ift avløpssystem, oppfølging av NVE ift skredsikring og avklaringer mht bruksendring. Har vært lagt ut for salg – 1 interessent. Det må utarbeides intensjonsavtale. Største usikkerhetsmomentet: skredsikring (NVE) – mer info i møte. Kommunen avklarer (med kompetanse utenfra) hvorvidt skolen kan brukes som tilstrekkelig skredforbygging, slik at det er mulig for aktør å starte planlegging. Det er bedt om vurdering fra NGI og NVE. Svar fra NVE tilrår ikke at skolen er skredforebygging uten videre utredning. **Venter på vurdering fra NVE – forventes i november.***

7) Miljøstatus i sjøområdene Ansvar: Ordfører

En god miljøstatus i sjøområdene i Nord-Troms er avgjørende for den store matproduksjonen som foregår. Det er i dag for liten fokus på hvordan bruk av disse sjøområdene påvirkes av dagens aktivitet. Kommunestyret ber ordfører jobbe for å styrke forskning på miljøpåvirkning i våre fjorder/havområder for å sikre ei bærekraftig bruk av havområdene. Det bør gjøres i et samarbeid med forskningsinstitusjoner og næringer. Ordfører og maritim næringsutvikler har

vært i kontakt med forskningsmiljøer. Det jobbes med å se på om Havforskningsinstituttet kan gjennomføre deler av et forskningsprosjekt med fokus på utfordringene tilknyttet oppdrett og reker. Det arbeides for å få til et FoU-prosjekt relatert til temaet.

9) Kulturråd Ansvar: Ordfører

Kommunestyret ber ordfører jobbe for å opprette et kulturråd/-organisering som skal styrke og videreutvikle kulturtilbudet i kommunen og som skal fremme saker fra organisasjoner tilknyttet kultur inn til politiske organer. Mandat bør utformes. Det mest hensiktsmessige ville være å fremme et forslag om etablering av kulturråd for et nytt kommunestyre.

10) Kompetansesenter Ansvar: Ordfører/maritim næringsutvikler

Kommunen jobber i lag med sjømatnæringen og fylkeskommunen, for å rekruttere til de blålinjene ved Nord-Troms vgs. avdeling Skjervøy. I tillegg samarbeides det godt for å styrke kompetansen spesielt i sjømatnæringen. Kommunestyret ber ordfører/rådmann fortsette dette samarbeidet, og at det kan ses på flere alternativer for å styrke denne kompetanseklyngen. Det er bevilga kr 40 000 fra næringsfondet til forprosjektet – «Utvikling av areal til kontorfasiliteter o.l. ved Nord-Troms videregående skole, skolested Skjervøy» Det er også mottatt midler fra Blått kompetansesenter på 25 000. Midlene skal brukes til å få laga ei skisse av mulige kontorfasiliteter.

16) Utbedring av avkjørsel fra FV866 mot Skjervøy Helsesenter Ansvar: Ordfører

Dette krysset er svært uoversiktlig og vi frykter at det kan skje ei alvorlig ulykke. Kommunestyret ber ordfører/rådmann legge press på fylket, slik planlegging kan starte opp. Det må også vurderes om kommunen kan bidra, slik at sikkerheten til myke trafikanter bedres. Mulige løsninger bør løftes fram i forbindelse med sentrumsplan.

17) Servicebygg, Uløybukt Ansvar: Ordfører

Uløybukt bygdelag, ønsker å bygge et servicebygg på fergeleiet i Uløybukt, slik det opprinnelig var tenkt da den nye fergeleiet ble bygd. Kommunestyre ber ordfører / rådmann innlede dialog med Uløybukt bygdelag for å ta del i planen om mulig realisering av servicebygg. Dialog i gang.

18) Veivedlikehold, Vorterøy Ansvar: Ordfører

Vorterøy Bygdelag ønsker oppgradering/vedlikehold av kommunalvei på Vorterøya. Kommunestyre ber ordfører / rådmann innlede dialog med Vorterøy Bygdelag, for å se på hvordan vei vedlikehold på Vorterøya kan realiseres

19) Kommunalt tilskudd ved kjøp av førstegangsbolig Ansvar: Økonomisjef

Mange unge sliter i dag med å komme inn på boligmarkedet. Kommunestyret ber derfor rådmannen legge fram en sak til kommunestyret hvor man vurderer en ordning med retningslinjer som går ut på å kunne gi et kommunalt tilskudd til unge som ønsker å kjøpe/bygge sin egen bolig i Skjervøy kommune. Sak til nytt kommunestyre i desember.

B) PUNKTER FRA TIDLIGERE ÅR SOM IKKE ER FERDIG ELLER SLUTTRAPPORTERT

21) Utleieboliger Ansvar: Teknisk

Prosjekt om kommunal boligbygging tatt ut av BØP 17-20. OPS-prosess igangsatt både ift bygninger på Arnøya (Arnøyhamn) og på Skjervøy. Avtale signert. 4 små utleieenheter i Hollendervika og 2 store i Arnøyhamn. Igangsetting vår/sommer 2017 under forutsetning av tilskudd fra Husbanken. Ingen tilskudd – søker på nytt. Realisering av deler av den private

andelen av OPS-kontrakten med 4 leiligheter på tettstedet med grunnlån. Det søkes på nytt om tilskudd, frist 1.10.17. Tilskudd innvilga på 13 % - vedtak om igangsetting av prosjektet i Arnøyhamn om tilskuddssatsen blir min. 25 %. Tilskuddssatsen justert til 29 %. Utbygger satser på å komme i gang i på vårparten med de 2 leilighetene kommunen skal leie, og ferdigstillelse i løpet av 2018. De øvrige vil bli tatt i forlengelsen av disse med oppstart høsten 2018. Byggesøknad for boliger i Arnøyhamn er levert inn. Ny tilvisningsavtale for 2 boliger i Strandveien 72/74 (Ar-Ing). Det er inngått leieavtale med 4 leiligheter i Eideveien i påvente av oppstart bygging i Hollendervika. Boliger i Eideveien leies ut fra sept. Kommunens andel av OPS-avtalen, 4 leiligheter i Hollendervika (2 store og 2 små), endres til 6 små ihht behov og utleiepris. Utbyggers andel er leilighetene i Eideveien. 2 leiligheter i Arnøyhamn overtas i uke 25. Utfordring: finne leietakere! Det må påregnes leiekostnader. Utbygger har intensjon om å søke midler fra Husbanken til de 6 leilighetene i juni, noen avklaringer ift tildelingsavtale gjenstår. Boligene i Arnøyhamn er utleid for et kortere tidsrom. **Bygg nr 2 er påbegynt.**

C) NYE INVESTERINGER 2019

23) Kjøpe ut truck fra leasingavtale Ansvar: Teknisk

Ramme 150 000. **Utført.**

26) EPC Helsesenteret Ansvar. Teknisk

Ramme 4 mill. Gjennomføring av strømsparingstiltak ihht rapport. Utarbeidelse av anbudsgrunnlag er i gang. Lagt ut på Doffin. Tilbudsfrist: 30.4. Én tilbyder. Pris over ramme. Info i møtet. Arbeidet igangsatt av AF-gruppen. Kontraktsramme: 3,78 mill. **Utføres ihht framdriftsplan, antas være ferdig i løpet av januar.**

28) Utelys – kulturhuset Ansvar: Teknisk/kultur- og undervisning

Ramme: 130 000 til belysning i området kulturhuset-Kiilgården. Innkjøp og montering av stolper og armatur. Arbeidet er tildelt. Skal være ferdig til 1.9. Ferdigstilles i september. **Utført.**

30) Nytt kjøkken – helsesenteret Ansvar: Teknisk

Ramme: 6,7 mill. Gjennomføring ihht prosjektering. Legges ut på Doffin før påske. Avtale med entreprenør underskrives ila uke 25 innenfor ramme. Midlertidig løsning, kjøkkendrift: flere løsninger vurdert. Leie av modulkjøkken anbefales. Det er ikke lagt inn pris på midlertidig løsning i ramma, men målet er å dekke denne kostnaden innenfor vedtatt ramme. Avventer vurdering fra revisor ift om kostnader for midlertidig kjøkken kan tas over investeringsbudsjettet. Avtale om leie av modulkjøkken underskrives i uke 36. Arbeidet er påbegynt av SB2. **Ferdigstilles i løpet av første kvartal. Det er søkt om å få dekt noe av investeringa gjennom tilskuddsordning for institusjonskjøkken.**

31) Ombygging rådhus 2 Ansvar: Teknisk

Ramme: 294 000. Ei leilighet skal gjøres om til 2 små leiligheter. Arbeid under planlegging. Innvendig arbeid utføres internt, utvendig arbeid eksternt. Tilbud innhenta – innenfor ramme. Utvendig arbeid tas ila sommeren. **Utvendig arbeid er ferdig. Innvendig: må vente til neste år pga behov for leilighet.**

32) Solstua - etter flytting til ny barnehage Ansvar: Økonomisjef

Når den midlertidige barnehagen legges ned, sommeren 2019, selges Solstua barnehage. Kan sees i sammenheng med bygging av eldreboliger, se pkt 41. Ei av tomtene som er under

vurdering til eldreboliger. Iverksettelse av vedtak: salg av tomt og bygg – forutsatt at arbeidsgruppas forslag til bygging av eldreboliger vedtas 11.9.? Avventer salg. **På grunn av usikkerhet rundt drift av privat barnehage fra 1.1.20, Ørneveien Barnehage vil Solstua stå «i beredskap».**

39) Forlenging industrikaia Ansvar: Teknisk

*Ramme: 1 mill. Kommunen kan i dag ikke tilby større båter å ligge med industrikaia pga. at ca. 20-30 meter av kai må være disponibel for båter som skal bunkre. Båten Kvænangen som har ambulanseredskap må i tillegg kunne bunkre inntil 2 ganger i døgnet. Intensjonen med tiltaket er å frigjøre hele kaifronten. Om det er andre måter å løse utfordringen på kan også dette vurderes. Ihht avtale med Nord Olje AS ved Stig Tretten, som pålegger han et ansvar. Det vil være naturlig at dette selskapet bidrar til finansieringen av ei utbygging. Under utredning. Forlenging av kai med 6 m. Tatt inn som opsjon i anbud Kollagerkai. Innkomne tilbud vurderes. Kontrakt underskrevet. Ramme: 2,6 mill. Arbeidet er påbegynt. **Kaia forlenges når Kollagerkaia er ferdig (slutten av november). Fendervegg mot land dekkes av næringsaktør (Nord Olje AS).***

D) NYE DRIFTSTILTAK 2019-2022

42) Planlegging ny fotballhall Ansvar: Ordfører

Økonomisk ramme for 2019: 50 000 (til innkjøp av tjeneste i forbindelse med planlegging). Arbeidsgruppe vedtatt bestående av ordfører, repr fra teknisk og kultur- og undervisning, 1 repr fra idrettsrådet og 2 rep fra SIK. Ordfører kaller inn til møte. Plangruppa er i gang. Sak til kommunestyret i juni. Viktig framover: dialog med idrettene ift plassering av hall.

43) Vedlikehold av lekeplasser Ansvar: Teknisk/kultur- og undervisning

*Ramme. 100 000 pr år. Kjøp/utskifting eller vedlikehold av lekeapparat ved skoler og barnehager. Behov for sertifisering ift vedlikehold av lekeapparat. Det lages en 4-årig plan for hvilke lekeplasser som skal prioriteres når. Lekeapparat på barneskolen lagt inn i 2019 med ytterligere 100 000, jfr vedtak i k-styret 12.6. Samme gruppe som tiltak 50. **Planen vedtatt i formannskap 3.10.***

44) Lysløype Engnesveien Ansvar: Ansvar: Teknisk/kultur- og undervisning

*Ramme: 70 000 i 2019. Utskifting av 19 veilysarmatur på Engnesveien som inneholder PCB og som vil bli stengt om de ikke skiftes. **Sikringsskap er skifta. Fremdeles avvik ift armatur, men lysene vil ikke bli slukka.***

47) Opprusting Akkarvikveien Ansvar: Teknisk

*Ramme: 200 000 i 2019. Grusing, utskifting av stikkrenner og mindre vedlikehold. Ramme redusert til 150 000 i k-styret 12.6. **Gjennomført.***

48) Profilerings av kommunen Ansvar: Rådmannen

*Ramme. 100 000 i 2019 og deretter 50 000 pr år. Tilbud om bruk av ekstern tilbyder under vurdering. Ramme redusert til 50 000 i k-styret 12.6. JS Norge lager brosjyre. Det arbeides parallelt med felles grafisk uttrykk (farger, fonter oa). **Brosjyren skal ferdigstilles innen årsskiftet.***

50) Sandvågen- friluftsområde Ansvar: Tverretattlig Ramme: 300 000 i 2019:

Forskjøning av Sandvågen med bål plass, benker, sandvolley, molo til molo og lekeapparater. På grunn av ferieavvikling må tiltaket igangsettes til høsten med mål om at området er

ferdigstilt vår 2020. Arbeidsgruppe igangsatt for planlegging og samordning av tiltak i området. **Samme som pkt 43.**

52) Diverse små driftstiltak Ansvar: Rådmannen

Tiltak:	Ramme:	Gjennomført:
140: Lagring/behandling av data legekantor	98 000	
160: Lokasjonsbasert varsling (beredskap)	94 000	X
160: Nødnett (beredskap)	50 000	Tatt ut av budsjettet
370: Innkjøp av tøy/klær	120 000	X
375: Hvilerom i forbindelse med langvakter	50 000	X
605: Vegnavnskilt	60 000	Kjøpt inn.
670: Fiber i luftspenn fra rådhus til Skolev 4	30 000	Tatt ut av budsjettet
670: Nye lysarmatur på anleggsseksjonen	90 000	Tatt ut av budsjettet
670: Kjøle til legekantor	85 000	X
670: Kjølepumpe, ungdomsskolen	35 000	X
670: Montere heisalarm, kulturhuset	25 000	X
670: Nytt gjerde, Vågen barnehage	120 000	Tatt ut av budsjettet
670: Skifte kloakkrør, fyrrom barneskolen	60 000	X
670: Utskifting av ledelys innvendig, rådhus	90 000	Tatt ut av budsjettet
670: Bytte av pakning til stempler, heis SSS	80 000	X
690: Rekkverk Maursund	70 000	
690: Kantklipping	50 000	Igangsatt

E) INVESTERINGER PÅBEGYNT TIDLIGERE

53) Oppgradering av vannrør, kloakkrør og overløpsledninger Ansvar: Teknisk

Ramme: 4 mill hvert år (2018-2021). Arbeidet igangsettes vår 2018. Kontrakt undertegna på 6,7 mill (pkt 24 og 25). Oppstart: ila mai. Det er informert til huseiere både skriftlig og muntlig. Igangsatt. Forventes ferdig i des. Uvisst om tidsplanen holder. Prosjektering av neste veistrekning pågår. Skoleveien neste – påbegynnes i mai. Lagt ut på Doffin. Igangsettes i juni. Kontrakt med Anlegg Nor. Skoleveien tas i år – det inkluderer også et førstelag med asfalt. Eideveien tas neste år og begge veier skal være ferdige sommer 2020.

54) Ny barnehage på Prestegårdsjorda Ansvar: teknisk, byggekomité

Ramme: 32 mill + (fra 2017). Kontrakt undertegna. Prosjektering igangsatt. Behov for å erstatte Lauritzen som politisk representant i komiteen. Endring ift oppvarmløsning – utløsning av opsjon, kostnad: 500 000. Detaljer ift uteområdet drøftes med arkitekt. Ihht referat fra siste møte i byggekomiteen er kostnadene på 39,7 mill. Endringer på uteområdet: asfalt, kunstgress, lekeapparat og utvidelse av lekeområdet for småbarn. Befaring torsdag 30.8. Det vil bli gitt ei orientering om status i k-styret i desember. Navnekonkurranse pågår. Stor interesse. Navn: Prestejorda barnehage. Møte i byggekomiteen 5.2. Ny ramme etter rebudsjettering: 40 mill. Innredningsarbeid pågår. Møbler er bestilt. Befaring 8. mai? Befaring 26.6. Offisiell åpning 27.8. **Det forventes at sluttregnskapet er klart til k-styret i desember.**

55) Nytt teknisk utstyr Ansvar: Kultur- og undervisning

Ramme: 600 000. Nødvendig oppgradering av sal, teknisk utstyr (taljer/vinsjer, lys, akustiske utbedringer) foajé, inventar og utstyr og sertifisering scene. Førsteprioritet: taljer/vinsjer: prosess igangsatt ift leverandører. Info i møte. Arbeid pågår og forventes ferdig i mars.

Arbeidet slutført, men det er sendt inn søknad om spillemidler for å kunne gjøre noen flere utbedringer ift lyd/lys (prosjektet sees som en helhet). Spillemidler mottatt: kr 540 000. Utskifting av flere taljer/vinsjer bør prioriteres. Utstyr er kjøpt inn – prosjektet skal ferdigstilles til høsten.

E) PLANER SOM SKAL REVIDERES/UTARBEIDES I 2019

57) Kommuneplanen - samfunnsdelen. Ansvar: Rådmannen

Samfunnsplan for Skjervøy kommune skal utarbeides og ferdigstilles i løpet av 2018.

Samfunnsdelen bør vektlegge spesielt tiltak for eldreomsorgen. Den bør peke på retning i forhold til de store utfordringer som fins i forhold til demografien. Høsten 2018 må arbeidet med kommunedelplan for helse- og omsorg igangsettes. Utkast til planprogram presenteres i formannskap 18.4.. I slutfasen med utforming av planprogram etter møte med fylket i planforum. Legges ut på høring etter behandling i f-skap i september. Endelig planprogram vedtas i k-styret i desember. Påbegynt arbeid med visjon og planlegging av framdrift og medvirkning. Gruppene i gang. Det planlegges ei økt med innbyggermedvirkning under «Skjervøydagan». Arbeidet med visjon er i slutfasen. God medvirkningsøkt på Arnøya, 2.9. Utkast til plan legges fram for k-styret i desember.

58) Sentrumsplan Ansvar: Rådmannen

Det er vedtatt kr 500 000 til innkjøp av ekstern kompetanse for å få en ny sentrumsplan på plass. Behov for avklaring ift avgrensning av område. Tilbudsgrunnlag sendes ut før sommeren. Ekstra ramme på kr 540 000. Prosess blir ikke igangsatt før etter sommerferien. Tilbudsbeskrivelse er under utarbeidelse. Klar for utlysning. Forventa tildeling av oppdraget: 6.9. Tildeling gjort innenfor kostnadsramme – klart for kontraktskriving. Sweco har oppdraget. Planprogram til f-skapet 13.2. Workshops med ulike interessegrupper i april. Planprogram vedtatt. Plankart og bestemmelser under utarbeiding. Arbeid med konsekvensutredninger pågår. Folkemøte om prosess og innspill 12.9.

F) NYE UTFORDRINGER

Forhold som er oppstått etter høstens budsjettbehandling. Denne delen av listen vil ventelig kunne bli forlenget utover året.

60) Kai Kollager

Ramme: 12,5 mill. Utarbeidelse av anbudsdokument igangsatt. Det legges inn opsjon på utvidelse av kai med 20 m. Ny søknad sendt til Troms Fylkeskommune ift forlengelsen av kaia. Kontrakt underskrevet med Øksnes Entreprenør. Ramme: 12 mill. Kaia skal være ferdig 1. år. Arbeidet følger tidsplanen. **Er i rute. Skal være ferdig i november.**

61) Areal Mørenot AS og Lerøy Aurora AS

1. Lerøy Aurora AS får kjøpe/feste arealet som er skravert på kart i vedlegg 3. 2. Mørenot Fishery AS får kjøpe/feste ca. 5 daa på Kollagerneset, tilsagnet gis for ett år. 3. Mørenot Aquaculture AS får opsjon på å kjøpe/feste ca. 7 daa på Kollagerneset. Opsjon gis for 2 år. 4. Arealet innarbeides i Sentrums-/områdeplan for Skjervøy kommune. 5. Det må inngås egne avtaler for leie av kaiene. 6. Rådmannen delegeres myndighet til å avtale inndeling på Kollagerneset, inngå opsjonsavtale og kaiavtaler som dekker dagens leieinntekter og nye kostnader på kai Kollagerneset. 7. Disse vedtakene forutsetter at det blir inngått en forretningsmessig avtale mellom partene.

Dialog med partene for å få på plass avtaler. **Pr i dag er det underskrevet avtale ang leie av areal på Kollager (Mørenot). Avventer tilbakemelding på avtaleforslag ang kaiavtale og opsjonsavtale.**

G) INNSPARINGER/TILTAK 2020-2022

En del tiltak i økonomiplanen er lagt inn med virkning fra 2019 eller senere. Disse har tidligere ikke vært i fokus, men tas med som en del av forberedelsene til høstens budsjettarbeid og for at de skal påbegynnes i tide

Budsjettet har ingen forslag på innsparingstiltak i perioden 2020-2022

H) OVERSIKT SAKER FORMANNSKAP/K-STYRE

Formannskap/kommunestyre i september/oktober:

- Økonomirapportering nr 2, 2019
- Investeringsrapport nr 2, 2019
- Referat Nord-Troms Regionråd (RS)
- Tilskuddssats private barnehage
- Rapport barnevern (RS)
- Veileder for ungdomsråd (mail fra Berit 3.6.)
- Garasje – brev fra fylkesmannen (RS)
- Aksjeovertakelse Troms Kraft – må tas opp 16.10.
- Leiligheter i sentrum (Stabell)
- Lekeplasser, Sandvågen
- Avklaringer områder i sentrumsplanen (Silja)

Formannskap/kommunestyre i november/desember

- BØP 2020-2023
- Økonomirapport nr 3, 2019
- Investeringsrapport nr 3, 2019
- Ungdomshuset
- Diverse valg
- Forvaltningsrapport innkjøp
- Forvaltningsrapport Avfallsservice
- Forvaltningsrapport skole og barnehage
- Referat Nord-Troms Regionråd
- Oppsummering eldredagen (RS)
- Økonomisk bidrag for nyetablerere- kulepunkt fra Høyre
- Samarbeidsavtale, brann (Loppa)
- Fraværsregel i Opplæringsloven ift ungdomsrådsarbeid
- Garanti menighetssal
- Møteplan
- Sluttregnskap Prestejorda
- Utkast samfunnsplanen
- Mottak av flyktninger



Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
61/19	Formannskap	20.11.2019

Søknad om kommunal garanti Hofsøy Naturbarnehage AS

Henvising til lovverk:

Kommunelover § 51

Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier

Vedlegg

1 Søknad

Rådmannens innstilling

1. Skjervøy kommune garanterer med selvskyldnerkausjon for lån kr 10.000.000,- som Hofsøy Naturbarnehage AS tar opp til kjøp av barnehage.
2. Garantien gjelder for lånets hovedstol maks. 10.000.000,- kroner med tillegg av 10 % av til enhver tid gjeldende hovedstol til dekning av eventuelle påløpte renter og omkostninger. Kommunens maksimale garantiansvar kan ikke overstige 11.000.000,- kroner.
3. Garantiansvaret reduseres i takt med nedbetalingen på lånet og opphører etter 30 år med tillegg av 2 år, jfr. garantiforskriftenes § 3.

Saksopplysninger

Da Ørneveien Naturbarnehage AS har valgt å legge ned drifta fra 01.01.2020 ønsker Hofsøy Naturbarnehage AS å kjøpe barnehagebygget i Hollendervika for kroner 10.000.000,-. Kjøpesummen inkluderer inventar og godkjenning og gjør at man fort kan være klar med drift i lokalene.

Kommuner og fylkeskommuner kan stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv.

Reglene om kausjoner og annen økonomisk garanti finnes i kommunelovens § 51 og Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier. Det er viktig å merke seg er at det ikke er anledning til å stille kausjon eller annen økonomisk garanti til næringsvirksomhet. Garantier over kr 500.000 skal godkjennes av fylkesmannen.

Kommunalbanken tilbyr kun lån til selskaper eller andre typer organisasjoner dersom det foreligger garanti i form av selvskyldnerkausjon fra en kommune eller fylkeskommune. Selvskyldnerkausjonen skal dekke hele lånets hovedstol med tillegg av 10 % av den til enhver tid gjeldende hovedstol til dekning av eventuelle påløpte renter og omkostninger. Selvskyldnerkausjonen skal ha en varighet på lånets løpetid med et tillegg av 2 år. Selvskyldnerkausjon innebærer at kreditor ved mislighold kan gå direkte på garantisten, uten først å måtte søke dekning hos låntaker

Vurdering

Rådmannen vurderer det slik at Skjervøy kommune stiller garanti for lånet som Hofsøy Naturbarnehage AS må ta opp for kjøp av barnehagebygg i Hollendervika. Med en fortsatt barnehagedrift i Hollendervika vil Skjervøy tettsted være godt dekket med barnehageplasser i fremtiden og man vil kunne legge ned i alle fall en av kommunens minste barnehager allerede fra høsten av.

Hofsøy Naturbarnehage AS (SUS)
Verftsveien 1
9180 SKJERVØY

Skjervøy Kommune
Ved Espen Li
PB 145
9189 SKJERVØY

SØKNAD OM KOMMUNAL GARANTI FOR KJØP AV BARNEHAGE I HOLLENDERVIKA

Det er nå inngått avtale om at Hofsøy Naturbarnehage as (SUS) kjøper barnehageanlegget i Ørnveien av Ørneveien Naturbarnehage AS. Med forbehold om finansiering og godkjenning av barnehagen i nytt driftsselskap.

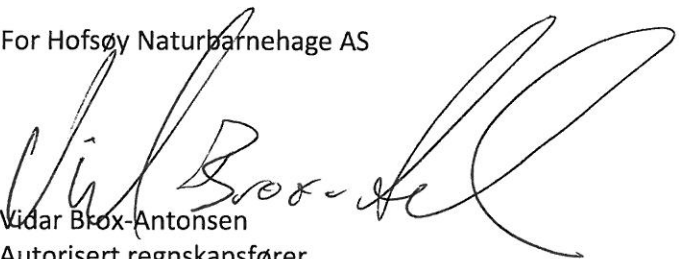
Hofsøy Naturbarnehage AS har vært i kontakt med Kommunalbanken og ønsker å søke om finansiering av kjøp av barnehagen der. I den forbindelse trenger barnehagen å få stilt garanti fra Skjervøy Kommune. Det er en avtale om kjøp av bygg, inventar og få søke om å videreføre Ørneveien Naturbarnehage AS sine godkjenninger ut inneværende barnehageår. Kjøpesummen er fastsatt til 10 million. Selskapet har fått klarsignal om at dette vi ligge innenfor lånebetingelsene til Kommunalbanken så lenge Skjervøy Kommune kan garantere for hele beløpet, samt at Fylkesmannen gir samtykke i garantien.

Hofsøy Naturbarnehage AS (SUS) søker om at Skjervøy Kommune kan garantere kr. 10.000.000,- ovenfor Kommunalbanken.

Legger ved stiftelsespapirer og vedtekter for det nystartede selskapet.

Om dere ønsker mer informasjon fra eier av Hofsøy Naturbarnehage as kan Nils Arne Hofsøy kontaktes på telefon 913 71 580.

For Hofsøy Naturbarnehage AS


Vidar Brox-Antonsen
Autorisert regnskapsfører
Skarven Regnskap AS

VEDTEKTER

§ 1 Foretaksnavn

Selskapets navn er Hofsøy Naturbarnehage AS.

§ 2 Forretningsadresse

Selskapets forretningskontor er i Skjervøy Kommune kommune.

§ 3 Formål og virksomhet

Drive barnehage i henhold til lov om barnehager. Selskapet kan ved aksjetegning eller på annen måte delta i andre selskap.

§ 4 Aksjekapital

Selskapets aksjekapital er på NOK 30.000,-, fordelt på 30 aksjer, hver pålydende kr 1000.

§5 utbytte

Selskapet skal ikke kunne utdele aksjeutbytte til eierne.



Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
62/19	Formannskap	20.11.2019
	Kommunestyret	

Forvaltningsrevisjonsrapport "Innkjøpsamarbeidet i Nord-Troms"

Henvising til lovverk:

Rådmannens innstilling

Kontrollutvalget rår kommunestyret til å gjøre slikt vedtak:

1. Kommunestyret viser til oppsummeringer, konklusjoner og anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten «Evaluering av innkjøpsamarbeidet i Nord-Troms».
 - a) Kommunen slutter seg til revisors konklusjon i kap 4 og tilråding 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 til konklusjon i rapportens kap 5, og ber rådmannen følge opp revisjonens merknader og forslag til tiltak for å forbedre etterlevelsen av kommunenes plikter etter samarbeidsavtalen
 - c) Kommunestyret ber rådmannen legge fram en handlingsplan med forslag til tiltak for å styrke kommunens kompetanse og arbeid på området for offentlige anskaffelser. Kommunestyret ber rådmannen gi arbeidet med forbedringer og tiltak høy prioritet.
2. Kommunestyret ber rådmannen følge opp anbefalingene i rapporten og rapportere tilbake til kontrollutvalget om planlagte og gjennomførte tiltak som nevnt i pkt 1 a)-1b) innen 1. februar 2020, og handlingsplan som nevnt i pkt 1C) innen 1. mai 2020.

Saksopplysninger

Det vises til saksframlegg fra K-sekretariatet, KomRev Nords forvaltningsrevisjonsrapport og notat.



SAKLISTE

Utvalg: Kontrollutvalget i Skjervøy kommune
Møtedato: Torsdag 3. oktober 2019
Tid: Kl. 11.00
Møtested: Kommunestyresalen

Saknr	Tittel	U.off.
17/19	Godkjenning av protokoll fra møtet 15.5.2019	
18/19	Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon av selvkost «Avfallsservice AS»	
19/19	Pasientregnskaper 2016 - 2018	
20/19	Forvaltningsrevisjonsrapport «Det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen»	
21/19	Budsjett kontroll og tilsyn 2020	
22/19	Oppfølging sak 12/19 - Revisjonsbrev nr. 10 (2018) – manglende budsjettregulering investering	
23/19	Svar på innsyn sak 15/19 – Fylkesmannens tilsyn i barnevernstjenesten	
24/19	Referatsaker	
25/19	Eventuelt	
26/19	Notat fra KomRev NORD om forvaltningsrevisjonsrapport Innkjøpstjenesten i Nord-Troms	



Utvalg: Kontrollutvalget i Skjervøy kommune	Saksnummer: 26/2019	Møtedato: 3.10.2019	Saksbehandler: Bjørn H. Wikasteen
--	-------------------------------	-------------------------------	---

**OPPFØLGNING SAK 5/19 FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT
INNkjøPSSAMARBEIDET I NORD-TROMS – NOTAT FRA KOMREV NORD**

Innstilling til v e d t a k:

1. *Kontrollutvalget oversender KomRev NORDs notat av 28.8.2019 til kommunestyret, og ber om at det vedlegges forvaltningsrevisjonsrapporten under behandlingen av saken.*
2. Fristene i kontrollutvalgets vedtak i sak 5/19 pkt 2 endres slik:

Kommunestyret ber administrasjonssjefen om å følge opp anbefalingene i rapporten, og rapportere tilbake til kontrollutvalget om planlagte og gjennomførte tiltak som nevnt i pkt. 1 a – 1 b innen 1. februar 2020, og handlingsplan som nevnt i pkt. 1c innen 1. mai 2020.

Saken gjelder:

Etterfølgende notat fra KomRev NORD vedr. forvaltningsrevisjonsrapport «*Evaluering av innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms*».

Vedlegg til saken:

A: Trykte vedlegg:
Notat fra KomRev NORD av 28.8.2019

B: Utrykte vedlegg:
Sak 5/19

Saksutredning:

Kontrollutvalget i Skjervøy kommune traff i møte 3.4.2109 i sak 5/19 slikt vedtak:

Kontrollutvalget rår *kommunestyret* å treffe slikt vedtak:

1. Kommunestyret viser oppsummeringer, konklusjoner og anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten «*Evaluering av innkjøpsamarbeidet i Nord-Troms*».
 - a. Kommunestyret slutter seg til revisors konklusjon i rapportens kap. 4 og tilråding 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 seg til konklusjon i rapportens kap. 5 og ber administrasjonssjefen følge opp revisjonens merknader og forslag til tiltak for å forbedre etterlevelsen av kommunens plikter etter samarbeidsavtalen.
 - c. Kommunestyret ber administrasjonssjefen fremlegge en handlingsplan med forslag til tiltak for å styrke kommunens kompetanse og arbeid på området for offentlige anskaffelser. Kommunestyret ber administrasjonssjefen gi arbeidet med forbedringer og tiltak høy prioritet.
2. Kommunestyret ber administrasjonssjefen om å følge opp anbefalingene i rapporten, og rapportere tilbake til kontrollutvalget om planlagte og gjennomførte tiltak som nevnt i pkt. 1 a – 1 b innen 30. august 2019, og handlingsplan som nevnt i pkt. 1c innen 1. desember 2019.

Særutskrift av vedtak ble sendt administrasjonssjefen og ordfører 16. mai. Rapporten er ikke behandlet av kommunestyret i Skjervøy kommune og årsaken til dette fremkommer i vedlagte notat fra KomRev NORD.

I etterkant av behandlingen av rapporten i kommunestyret i Nordreisa i mai 2019 ble KomRev NORD kontaktet av assisterende rådmann hvor det ble fremmet påstander om at det fantes relevant tilgjengelig dokumentasjon som ikke var overlevert til revisor, og som kunne være egnet til å endre konklusjoner i rapporten. KomRev NORD har på grunn av dette bedt øvrige kommuner om å avvente behandling i kommunestyret til påstandene ved ettergått.

Konklusjon til KomRev NORD er at det **ikke** er fremkommet nye opplysninger eller dokumenter i saken som er egnet til å endre noen av de funn og konklusjoner som fremgår av rapporten.

Sekretariatets vurdering

De funn som rapporten avdekker peker på at utfordringene knyttet til offentlige anskaffelser hovedsakelig ligger på tilgjengelig kompetanse i kommunene. Dernest er det tale om at kommunene må få på plass kvalitative innkjøpsrutiner. Innkjøpsamarbeidet har ikke fungert etter avtale og intensjoner, og administrasjonen må ikke glemme at hovedansvaret for å gjøre anskaffelser i tråd med regelverket ligger hos rådmannen/ administrasjonssjefen. Innkjøpsamarbeidet med de ressurser det rår over – en ansatt – vil ikke kunne håndtere alle anskaffelser i deltakerkommunene. Formålet med opprettelsen av innkjøpsamarbeidet var blant annet å ha noen til å administrere fellesinnkjøp, og ikke sentralisere og overta det samlede ansvar for innkjøp.

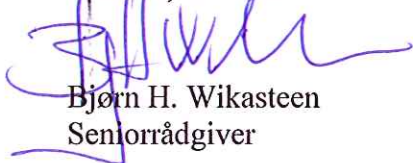
Sekretariatet minner også om hovedbestemmelsen i anskaffelseslovens § 4 som sier at «Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, **etterprøvbarhet** og forholdsmessighet». Vilåret om etterprøvbarhet innebærer at dokumentasjon rundt anskaffelser skal være lett tilgjengelig og kunne fremskaffes uten opphold i en anbudsprosess. I dette tilfellet trodde man altså at det fantes ytterligere dokumentasjon, men det visste seg ikke å stemme. I så måte har de etterfølgende reaksjonene på revisors funn kun ytterligere underbygget behovet for gode innkjøpsrutiner som ivaretar kravet om tilgjengelig dokumentasjon og etterprøvbarhet.

Med tanke på at anskaffelser og anbud er et område hvor kommunen disponerer seg for betydelig økonomisk risiko, bør fokus rettes mot å gjennomføre tiltak som er egnet til å imøtekomme anbefalingene i rapporten.

Dette er også bakgrunn for at kommunestyret ved sin behandling treffer vedtak som gir administrasjonssjefen frister for tilbakerapportering til kontrollutvalget om planlagte – og gjennomførte tiltak.

Ettersom **kommunestyret** ennå ikke har behandlet forvaltningsrevisjonsrapporten foreslås det nye frister for tilbakerapportering. Disse fremgår av pkt. 2 i forslag til vedtak.

Tromsø, 5.9.2019



Bjørn H. Wikasteen
Seniorrådgiver

FORVALTNINGSREVISJON

Evaluering av Innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms

Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy, Storfjord



Rapport 2019

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalgene i Kvæningen, 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 deltakende 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 innkjøps samarbeidet 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 bevist 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 jevnlig 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 innkjøps samarbeidets 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 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, viderefremmes 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	<i>Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1</i>	<i>4</i>
2.2.1.1	<i>Innledende om terskelverdier og forskriftens oppbygging</i>	<i>5</i>
2.2.1.2	<i>Regler som gjelder for anskaffelser som skal følge forskriften del I.....</i>	<i>6</i>
2.2.1.3	<i>Regler som gjelder for anskaffelser som skal følge forskriften del II og del III.....</i>	<i>8</i>
2.2.2	<i>Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2</i>	<i>11</i>
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	14
3.1	Metode og datamateriale	14
3.1.1	<i>Gyldighet og pålitelighet</i>	<i>15</i>
3.1.2	<i>Avgrensninger</i>	<i>16</i>
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	Innkjøpstjenestens kjernevirksomhet og hovedoppgaver.....	24
5.2	Styringsgruppa.....	29
5.3	Kurs og opplæring	31
5.4	Kommunenes rolle i innkjøpsamarbeidet	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 Kvænangen, 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 forskuttert 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 Kvænangen 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
Kvæningen	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%
Kvæningen:	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
Kvæningen	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 <i>vare- og tjenestekontrakter</i> (kr 1,75 mill.) Over EØS-terskelverdi for <i>bygge- og anleggskontrakter</i> (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 <i>vare- og tjenestekontrakter</i> (kr 1,75 mill.) Over EØS-terskelverdi for <i>bygge- og anleggskontrakter</i> (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 kontraktvilkår 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 forespørselene 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 vektningen av kriteriene, skulle dette også angis. For anskaffelser som var omfattet av forskriftens del I og III, måtte oppdragsgiver angi den relative vektningen for hvert av kriteriene. Dersom det etter oppdragsgivers skjønn av påviselige grunner ikke var mulig å foreta en vektning, 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 karenperiode i meddelelsen. Karenperiode er definert som tidsrommet mellom meddelelsen og det tidspunktet oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt, og kravet om karenperiode 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 *Utleddning 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 innkjøps samarbeidet 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, brevmalen 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 jevnlig 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 Kvæningen 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 innkjøpssamarbeidet. 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 Konkurransегjennomføringsverktøy som kan benyttes i hele konkurranseгjennomføringer, 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 leverandørens tilbudsbrev
- Konkurransesgrunnlag
- Mal for leverandørens 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 konkurransegrunnlaget frister for mottak av tilbud, adgang til å gi alternative tilbud og til å ta forbehold samt bruk av underleverandører. Av konkurransegrunnlaget 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 etterprøvnbarhet 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 etterprøvnbarhet 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 etterprøvnbarhet 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 anskaffelsesprosesser 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 *etterprøvnbarhet* 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 jevnlig 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 konsulent tjenester og skolebøker. Nåværende innkjøps sjef 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 Kvæningen 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 Kvæningen 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 Kvæningen 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 Kvæningen, 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*. Kvænangen 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 Kvænangen 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
Kvæningen	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 Stifjell 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 Kvæningen 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, møtестruktur, 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 Kvæningen 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 skriftlig 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*. Kvæningen 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 konkurranse dokumenter 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 Kvæningen 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 forbruksmaterieell, renholdsprodukter og kontorrekvisita. Representanten fra Kvæningen 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 Kvæningen 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 sektorleder, 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 Kvænangen, 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 av 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 viderefremmes 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 KOFAAs 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 KOFAs 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 KOFAs 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 overvåking 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 brøytetjenester).

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 anskaffelsesspørsmål. 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 hørings svar 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.

 man 11.03.2019 15:56
Jonny Bless <jonny@ntroms.no>
Sv: Evaluering av Innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms - Rapportutkast til høring

Til Tone Jæger 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

 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 Jæger 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, teknisk, 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:	Løpenr.	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 «Evaluering av innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms» med høringsfrist 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 tilsetting (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: 7775500
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/konkurransopolitikk/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





Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
63/19	Formannskap	20.11.2019
	Kommunestyret	

Forvaltningsrevisjonsrapport "Det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen"

Henvising til lovverk:

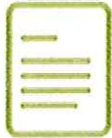
Rådmannens innstilling

Kontrollutvalget rår kommunestyret til å treffe slikt vedtak:

1. Kommunestyret viser til funn og konklusjoner i forvaltningsrevisjonsrapporten om «Det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen, og tar rapporten til orientering.
2. Kommunestyret ber rådmannen følge opp revisjonens anbefaling om for ettertiden sikre og dokumentere rettidig utarbeidelse av aktivitetsplaner etter Opplæringsloven § 9A-4.
3. Rådmannen bes innen 31.12. 2019 gi en redegjørelse til kontrollutvalget om planlagte og gjennomførte tiltak for å imøtekomme revisjonens anbefalinger i rapporten.

Saksopplysninger

Det vises til K-sekretariatets saksframlegg og forvaltningsrevisjonsrapport.



Utvalg: Kontrollutvalget i Skjervøy kommune	Saksnummer: 20/2019	Møtedato: 3.10.2019	Saksbehandler: Bjørn H. Wikasteen
--	-------------------------------	-------------------------------	---

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT «DET PSYKOSOSIALE MILJØET I KOMMUNALE BARNEHAGER OG I GRUNNSKOLEN»

Innstilling til v e d t a k:

Kontrollutvalget rå kommunestyret treffe slikt vedtak:

- 1. Kommunestyret viser til funn og konklusjoner i forvaltningsrevisjonsrapporten om «Det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen», og tar rapporten til etterretning.*
- 2. Kommunestyret ber rådmannen følge opp revisjonens anbefaling om for ettertiden sikre og dokumentere rettidig utarbeidelse av aktivitetsplaner etter opplæringslovens § 9 A-4.*
- 3. Rådmannen bes innen 31.12.2019 gi en redegjørelse til kontrollutvalget om planlagte og gjennomførte tiltak for å imøtekomme revisjonens anbefalinger i rapporten.*

Saken gjelder:

Forvaltningsrevisjonsrapport «Det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen»

Vedlegg til saken:

A: Trykte vedlegg:

1. Forvaltningsrevisjonsrapport fra KomRev NORD av 19.9.2019

B: Utrykte vedlegg:

Saksutredning:

Sakens bakgrunn:

Kontrollutvalget besluttet i møte 18.9.2018 i sak 25/18 å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt om «Det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen».

Problemstillingen som søkes besvart i prosjektet er som følger:

Har Skjervøy kommune tilfredsstillende systemer og rutiner knyttet til oppfølging og forebygging av mobbesaker i kommunale barnehager og i grunnskolen i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

KomRev NORD avla sin rapport 19.9.2019.

Rapportens funn:

Fra rapporten hitsettes:

Vår konklusjon på problemstillingen er at kommunen *har* systemer og rutiner tilknyttet *forebygging* av mobbesaker i kommunale barnehager og i grunnskolen som er i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området. Følgende vurderinger ligger til grunn:

- Arbeidet med å sikre barna et godt psykososialt miljø fremgår av barnehagenes årsplaner.
- Barnehagene ivaretar foresattes medvirkning.
- Kommunen har skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon og systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet.
- Kommunen har systemer for å sikre at elevene og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig informasjon om skolemiljøet, samt elevens rettigheter etter opplæringslovens kapittel 9A.
- Kommunen har utarbeidet rapport om tilstanden i grunnskolen og lagt den fram for kommunestyret.

Vår konklusjon på problemstillingen er at kommunen *har* systemer og rutiner tilknyttet *forebygging* av mobbesaker i kommunale barnehager og i grunnskolen som er i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området. Følgende vurderinger ligger til grunn:

- Arbeidet med å sikre barna et godt psykososialt miljø fremgår av barnehagenes årsplaner.
- Barnehagene ivaretar foresattes medvirkning.
- Kommunen har skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon og systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet.
- Kommunen har systemer for å sikre at elevene og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig informasjon om skolemiljøet, samt elevens rettigheter etter opplæringslovens kapittel 9A.
- Kommunen har utarbeidet rapport om tilstanden i grunnskolen og lagt den fram for kommunestyret.

Når det gjelder *oppfølging* av mobbesaker, har revisor kun mulighet til å undersøke de tilfellene der slik oppfølging faktisk er dokumentert gjennom aktivitetsplaner. På bakgrunn av vår undersøkelse av disse tilfellene, avgrenset til skoleåret 2018/2019, er vår konklusjon at kommunens systemer og rutiner *i stor grad* sikrer oppfølging av mobbesaker i henhold til gjeldende regelverk. Følgende vurderinger ligger til grunn:

- Kommunen har rutiner for hvordan mobbing/krenkelser skal håndteres og følges opp i barnehagene
- Kommunen har; skriftlige planer for skolemiljøet for hvordan skolene arbeider forebyggende, rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres og ordensreglement.
- Under forutsetning av at dateringen på meldingene som ligger til grunn for aktivitetsplanene, gjenspeiler de faktiske forhold, vurderer revisor at kommunen i åtte av 13 undersøkte saker oppfylder revisjonskriteriet om at de skriftlige aktivitetsplanene skal utarbeides så snart personalet får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.
- Aktivitetsplanene har de innholdsbeskrivelser som kreves.

Revisor kan ikke utelukke at det i den undersøkte tidsperioden har forekommet tilfeller i kommunens grunnskole der aktivitetsplikten ble utløst og aktivitetsplan burde ha blitt utarbeidet, uten at dette ble gjort. Forbeholdet skyldes begrensninger i hva revisor har mulighet til å undersøke – og ikke særegne forhold ved Skjervøy kommune.

Revisjonens anbefalinger:

Revisjon har gitt slik anbefaling:

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi Skjervøy kommune å sikre samt dokumentere rettidig utarbeidelse av aktivitetsplaner etter opplæringslovens § 9 A-4.

Sekretariatets vurderinger:

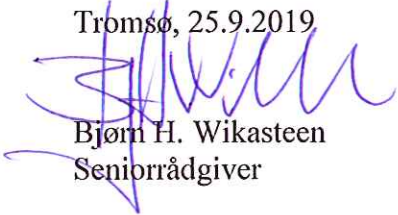
Sekretariatet har gjennomgått rapporten og mener KomRev NORD har avlagt en rapport i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Sekretariatet kan slutte seg til de faglige vurderinger som er gjort.

Formålet en forvaltningsrevisjon er ikke nødvendigvis å finne feil og mangler ved den kommunale forvaltning. En rapport som denne, som bekrefter at kommunens arbeid er tilfredsstillende, er også viktig å få fremlagt. For skolens del innebærer de nye regler i opplæringsloven en skjerpet handleplikt i mobbesaker, og det er positivt at kommunen har fått etablert tilfredsstillende systemer og rutiner som oppfyller lovgivers krav. Arbeidet på dette området er derimot en kontinuerlig prosess. Det finnes mye forskning som bekrefter at trivsel og trygg skolehverdag uten mobbing er en viktig forutsetning god læring. Rapporten sendes mobbeombudet i Troms fylke til orientering.

Revisjonens anbefaling er inntatt i forslag til vedtak.

Rapporten oversendes kommunestyret for videre behandling.

Tromsø, 25.9.2019


Bjørn H. Wikasteen
Seniorrådgiver

FORVALTNINGSREVISJON

Det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen

Skjervøy kommune



Rapport 2019

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Skjervøy kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen. 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 m.v. (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 Skjervøy 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.

Finnsnes, 19.9.2019

Knut Teppan Vik

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Ansvarlig for kvalitetssikring

Truls Siri

Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Dag Ove Andreassen
Prosjektmedarbeider,
forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen av det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen, har vi lagt til grunn følgende problemstilling:

Har Skjervøy kommune tilfredsstillende systemer og rutiner knyttet til oppfølging og forebygging av mobbesaker i kommunale barnehager og i grunnskolen i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

Vår konklusjon på problemstillingen er at kommunen *har* systemer og rutiner tilknyttet *forebygging* av mobbesaker i kommunale barnehager og i grunnskolen som er i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området. Følgende vurderinger ligger til grunn:

- Arbeidet med å sikre barna et godt psykososialt miljø fremgår av barnehagens årsplaner.
- Barnehagene ivaretar foresattes medvirkning.
- Kommunen har skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon og systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet.
- Kommunen har systemer for å sikre at elevene og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig informasjon om skolemiljøet, samt elevens rettigheter etter opplæringslovens kapittel 9A.
- Kommunen har utarbeidet rapport om tilstanden i grunnskolen og lagt den fram for kommunestyret.

Når det gjelder *oppfølging* av mobbesaker, har revisor kun mulighet til å undersøke de tilfellene der slik oppfølging faktisk er dokumentert gjennom aktivitetsplaner. På bakgrunn av vår undersøkelse av disse tilfellene, avgrenset til skoleåret 2018/2019, er vår konklusjon at kommunens systemer og rutiner *i stor grad* sikrer oppfølging av mobbesaker i henhold til gjeldende regelverk. Følgende vurderinger ligger til grunn:

- Kommunen har rutiner for hvordan mobbing/krenkelser skal håndteres og følges opp i barnehagene.
- Kommunen har; skriftlige planer for skolemiljøet for hvordan skolene arbeider forebyggende, rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres og ordensreglement.
- Under forutsetning av at dateringen på meldingene som ligger til grunn for aktivitetsplanene, gjenspeiler de faktiske forhold, vurderer revisor at kommunen i åtte av 13 undersøkte saker oppfylder revisjonskriteriet om at de skriftlige aktivitetsplanene skal utarbeides så snart personalet får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.
- Aktivitetsplanene har de innholdsbeskrivelser som kreves.

Revisor kan ikke utelukke at det i den undersøkte tidsperioden har forekommet tilfeller i kommunens grunnskole der aktivitetsplikten ble utløst og aktivitetsplan burde ha blitt utarbeidet, uten at dette ble gjort. Forbeholdet skyldes begrensninger i hva revisor har mulighet til å undersøke – og ikke særegne forhold ved Skjervøy kommune.

Vi anbefaler kommunen å sikre samt dokumentere rettidig utarbeidelse av aktivitetsplaner etter opplæringslova § 9 A-4.

Innholdsfortegnelse

	SAMMENDRAG	
1	INNLEDNING	2
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	2
2.1	Problemstilling	2
2.2	Revisjonskriterier	2
2.2.1	<i>Barnehage</i>	3
2.2.2	<i>Grunnskole</i>	5
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	11
4	BARNEHAGER OG SKOLER	13
5	PSYKOSOSIALT MILJØ I BARNEHAGENE	15
5.1	Barnehagens årsplaner	15
5.1.1	<i>Inkluderende barnehagemiljø</i>	19
5.2	Rutiner for å håndtere mobbing	20
5.3	Medvirkning	23
6	PSYKOSOSIALT MILJØ I GRUNNSKOLENE	26
6.1	Planer og rutiner	26
6.1.1	<i>Barneskolen</i>	26
6.1.2	<i>Ungdomsskolen</i>	33
6.2	Aktivitetsplikt	37
6.3	Skolemiljøutvalg og elevinvolvering	39
6.4	Informasjon om skolemiljøet	41
6.5	Tilstandsrapport	43
7	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	45
8	HØRING	46
9	ANBEFALINGER	47
10	REFERANSER	48

1 INNLEDNING

Kontrollutvalget i Skjervøy kommune vedtok i sak 25/18 å bestille forvaltningsrevisjon rettet mot det psykososiale miljøet i grunnskolen og i kommunale barnehager – herunder motarbeidelse av mobbing. Opplæringslovens bestemmelser om elevenes psykososiale miljø ble endret med virkning fra 1. august 2017. Den tidligere handlingsplikten og plikten til å treffe enkeltvedtak etter forvaltningsloven i saker vedrørende det psykososiale skolemiljøet, ble erstattet med en aktivitetsplikt. Lovendringen medførte relativt store endringer vedrørende skolens plikter til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og iverksette tiltak, samt dokumentere denne aktivitetsplikten i forbindelse med enkeltelevers opplevelse av det psykososiale miljøet. Endringen i opplæringsloven stiller strengere krav til skolens plikt å handle på et tidligere tidspunkt i enkelttilfeller hvor elevers rett til et trygt og godt skolemiljø blir krenket.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstilling

Problemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen er:

Har Skjervøy kommune tilfredsstillende systemer og rutiner knyttet til oppfølging og forebygging av mobbesaker i kommunale barnehager og i grunnskolen i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

2.2 Revisjonskriterier

Problemstillingen er *normativt formulert* som vil si at revisor skal gjøre vurderinger av kommunens praksis på det aktuelle området. For å kunne gjøre vurderinger må vi utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

For å besvare problemstillingen har vi utledet revisjonskriterier fra:

- **Lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven)**
- **Lov 17.6.2004 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)**
- **FNs barnekonvensjon**
- **Forskrift (21.06.2013 nr. 728) om miljørettet helsevern i barnehager og skoler**
- **Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver**
- **Utdanningsdirektoratet, Skolemiljø (Udir-3-2017), veileder til opplæringslovens kapittel 9 A**
- **Utdanningsdirektoratet, Mobbing og mistrivsel – hva skal skolen gjøre?**

- **Utdanningsdirektoratet, Elevenes psykososiale skolemiljø – Til deg som forelder**
- **Utdanningsdirektoratet, Barns trivsel – voksnes ansvar**

2.2.1 Barnehage

Stortinget har i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) fastsatt overordnede bestemmelser om barnehagens innhold og oppgaver, jamfør § 1, § 1a, § 2, § 3, § 4 og § 5. Videre fastsetter forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) utfyllende bestemmelser om barnehagens innhold og oppgaver. Ifølge rammeplanen skal barnehagepersonalet sørge for at alle barn opplever trygghet, tilhørighet og trivsel i barnehagen. Å bidra til at alle barn som går i barnehage, får en barndom preget av trivsel, vennskap og lek, er fundamentalt. I barnehagen skal barna være en del av et trygt fellesskap, og barna skal samspille med andre og utvikle sosial kompetanse.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veilederen «*Barns trivsel - voksnes ansvar*» som handler om hvordan ansatte kan støtte barnas sosiale utvikling og arbeide for å skape et godt psykososialt miljø som forebygger mobbing og krenkelser. Veilederen handler først og fremst om arbeidet med å skape et godt psykososialt miljø hvor barna kan utvikle seg i trygge omgivelser med utfordringer tilpasset det enkelte barn. Veilederen er ikke forpliktende, men skal være en støtte for barnehagene gjennom forslag, råd og konkrete eksempler.

I rammeplanen fremgår det at barnehagen aktivt skal legge til rette for omsorgsfulle relasjoner mellom barna og personalet og mellom barna som grunnlag for trivsel, glede og mestring. Personalet skal arbeide for et miljø som ikke bare gjør barna til mottakere av omsorg, men som også verdsetter barnas egne omsorgshandlinger. Rammeplanen sier videre at barnehagen i samarbeid med foreldrene skal legge til rette for at barnet kan få en trygg og god start i barnehagen. Barnehagen skal tilpasse rutiner og organisere tid og rom slik at barnet får tid til å bli kjent, etablere relasjoner og knytte seg til personalet og til andre barn. Arbeidet med relasjonene mellom voksne og barn og barna imellom er sentralt for å utvikle og sikre barna et godt psykososialt barnehagemiljø.

I rammeplanen fremgår det videre at barnehagen skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon samt bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnas fysiske og psykiske helse skal fremmes i barnehagen. Barnehagen skal bidra til barnas trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd og forebygge krenkelser og mobbing. Om et barn opplever krenkelser eller mobbing, må barnehagen håndtere, stoppe og følge opp dette. Personalet skal forebygge, stoppe og følge opp diskriminering, utestenging, mobbing, krenkelser og uheldige samspillsmønstre¹. Personalet må være støttende til stede når barna bygger relasjoner, deltar i samspill og tilegner seg og videreutvikler ferdigheter som gjør samhandlingen mellom dem trygg og positiv. Barna skal få støtte i å mestre motgang, håndtere utfordringer og bli kjent med egne og andres følelser. Barna skal ha mulighet til ro, hvile og avslapping i løpet av barnehagedagen.

¹ I avsnittet «Livsmestring og helse» s. 11 i rammeplanen

Som barnehageeier må kommunen sette det psykososiale miljøet på dagsordenen, og styreren har en sentral rolle som leder av denne prosessen. Av veilederen fremgår det at personalet bør bruke sin samlede kompetanse og sitt faglige skjønn når de planlegger og gjennomfører arbeidet med å støtte barnas sosiale utvikling og skape et godt psykososialt barnehagemiljø. For å sikre at arbeidet blir systematisk og langsiktig, er det viktig å synliggjøre arbeidet i barnehagens planer.

Det fremgår av barnehageloven § 2 og rammeplanen at barnehagen skal utarbeide en årsplan. I tillegg skal det ifølge rammeplanen utarbeides planer for kortere og lengre tidsrom og for ulike barnegrupper etter behov. Årsplanen er et arbeidsredskap for barnehagepersonalet og dokumenterer barnehagens valg og begrunnelser. Årsplanen kan gi informasjon om barnehagens pedagogiske arbeid til myndighetsnivåene, barnehagens samarbeidsparter og andre interesserte. Styreren skal lede prosessen med å utarbeide årsplanen, og planen skal fastsettes av barnehagens samarbeidsutvalg. Planen skal vise hvordan barnehagen vil arbeide for å omsette rammeplanens formål og innhold og barnehageeierens lokale tilpasninger til pedagogisk praksis. Den skal blant annet vise hvordan barnehagen arbeider med omsorg, lek, danning og læring. Her må også progresjon tydeliggjøres. Det skal synliggjøres hvordan barns og foreldres medvirkning bringes inn i planleggingsarbeidet og hvordan barnehagen vurderer sitt pedagogiske arbeid. Det skal også fremkomme hvordan barnehagen arbeider med tilvenning av nye barn og ivaretar samarbeid og sammenheng med skolen.

Om et barn opplever krenkelser eller mobbing, må barnehagen håndtere, stoppe og følge opp dette. Målet er et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø som hindrer at uheldige mønstre utvikler eller fester seg over tid. En barnehage som arbeider for et godt psykososialt miljø, arbeider samtidig forebyggende mot diskriminering og mobbing.

Rammeplanen viser til at sosial kompetanse er en forutsetning for å fungere godt sammen med andre og omfatter ferdigheter, kunnskaper og holdninger som utvikles gjennom sosialt samspill. Sosial kompetanse handler om å kunne kommunisere og samhandle godt med andre i ulike situasjoner. Denne kompetansen er sentral for at enkeltbarnet skal lykkes og trives, og for at det skal bli verdsatt som venn og likeverdig deltaker i samspillet med de andre barna. Det fremgår videre av veilederen at forskning viser at barns evne til å etablere vennskap i stor grad henger sammen med den sosiale kompetansen deres. Sosial kompetanse består av et sett ferdigheter som naturlig inngår i en helhet i barnas samspill, for eksempel selvfølelse, empati, prososial atferd, selvhevdelse og selvkontroll.

Barnehagen skal ivareta foreldrenes rett til medvirkning og arbeide i nært samarbeid og forståelse med foreldrene, jmfør barnehageloven § 1 og § 4. Rammeplanen viser til at barnehagen skal legge til rette for foreldresamarbeidet og god dialog med foreldrene. Foreldresamarbeidet skal både skje på individnivå, med foreldrene til hvert enkelt barn, og på gruppenivå, gjennom foreldrerådet og samarbeidsutvalget. På individnivå skal barnehagen legge til rette for at foreldrene og barnehagen jevnlig kan utveksle observasjoner og vurderinger knyttet til enkeltbarnets helse, trivsel, erfaringer, utvikling og læring.

Vi utleder som følge av ovennevnte som revisjonskriterier at:

Barnehagens arbeid med å sikre barna et godt psykososialt miljø skal fremgå av barnehagens årsplaner

Barnehagene skal ha rutiner for hvordan mobbing/krenkelser skal håndteres og følges opp

Barnehagene skal ivareta foresattes medvirkning

Revisor vil legge til at det for tiden er pågående høring² (frist 13.11.19) om endringer i barnehageloven. Kunnskapsdepartementet foreslår å innføre lovregler om barnehagemiljø som er tilsvarende for skolene. Rammeplanen inneholder flere krav som har som formål å skape et godt barnehagemiljø. For å styrke og tydeliggjøre barnehagens ansvar for å sikre at alle barn har et trygt og godt barnehagemiljø, mener departementet at det bør lovfestes et krav om at barnehagen skal arbeide forebyggende og fremme et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet ønsker å lovfeste et krav om at barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle barna, og for å forebygge tilfeller hvor barn ikke opplever et trygt og godt barnehagemiljø. Videre har ikke Barnehageloven bestemmelser som direkte regulerer barnehagepersonalets plikt til å handle, og sammenlignet med § 9A for skolene, fremgår det ikke tydelig hva personalet er pålagt å gjøre. I lovforslaget om barnehagemiljø foreslås det plikter som tilsvarer de i § 9 A; *følge med, varsle, gripe inn, undersøke og sette inn tiltak.*

2.2.2 Grunnskole

Begrepet «skolemiljø» brukes i opplæringsloven kapittel 9A, og er delt inn i fysisk og psykososialt skolemiljø. Sistnevnte begrep referer til de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette.

Udir fastslår i rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017 at siden grunnskoleopplæringa er obligatorisk i Norge, er det viktig at alle elever har et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for elevene, og at eleven har en individuell rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Kapittel 9 A i opplæringsloven skal bidra til at elevene har det trygt og godt på skolen slik at elevene trives og kan lære best mulig. Dette innebærer blant annet at elevene ikke skal bli utsatt for krenkende ord eller handlinger verken fra medelever eller ansatte ved skolen. Opplæringsloven §9 A-3 andre ledd pålegger skolene å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene, slik at kravene i eller i medhold av kapittel 9 A blir oppfylt, og det er rektor som har ansvaret for at dette blir gjort. I forarbeidene viser Kunnskapsdepartementet til at kapitlet om skolemiljø inneholder flere konkrete krav til skolen og skolens ansatte. Kravet om systematisk arbeid handler til dels om at det må etableres gode rutiner for å oppfylle kravene og dels om å forplikte skolene til å ta et helhetlig og overordnet ansvar for skolemiljøet. For å oppnå målet om et trygt og godt skolemiljø som fremmer helsen, miljøet og tryggheten til eleven, må det systematiske arbeidet være en integrert del av skolevirksomheten på den enkelte skole. Det systematiske arbeidet må tilpasses lokale forhold på den enkelte skole.

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-regler-om-barnehagemiljo/id2662762/?expand=horingsnotater>

Skolene skal ha nulltoleranse for krenkelser; herunder vold, diskriminering og trakassering., jf. opplæringsloven § 9 A-3. Hva som er en krenkelse skal tolkes vidt, men ikke slik at alle kritiske utsagn eller uenigheter er krenkelser. Det fremgår av veilederen *Skolemiljø Udir-3-2017* at verken direkte handlinger, som for eksempel hatytringer, eller mer indirekte krenkelser, som utestenging, isolering og baksnakking, skal tolereres. Skolen må derfor ha klare rutiner for hvordan problemer som for eksempel mobbing/krenkelser skal avdekkes og håndteres.

Skolens aktivitetsplikt etter opplæringsloven § 9 A-4 er delt i flere delplikter. Opplæringsloven § 9 A-4 første ledd fastslår at alle som arbeider på skolen, har plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Plikten er en viktig forutsetning for at skolen skal kunne drive systematisk arbeid for å forebygge og avdekke om elever har et trygt og godt skolemiljø etter oppl. § 9 A-3. Av veilederen om skolemiljø fremgår det at plikten til å følge med dessuten sikrer at en ansatt eller en skole ikke kan unndra seg ansvar i en sak ved å vise til at de ikke visste hva som foregikk eller ikke hadde mistanke om at en elev ikke hadde det trygt og godt på skolen.

I forarbeidene Prop. 57 L (2016- 2017) punkt 5.5.2.1, står det at plikten til å følge med må leses i lys av formålet bak bestemmelsen og at det derfor innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. «Følge med-plikten» må tilpasses de konkrete omstendighetene rundt elevene og ved skolen. For eksempel har elevenes alder, elevgruppens sammensetning og forhold ved skoleanlegget betydning for hvordan skolen plikter å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Skolen har videre et skjerpet ansvar overfor elever med en særskilt sårbarhet, jf. Prop. 57 L (2016- 2017) punkt 5.5.2.1 og Rt. 2012 s. 146. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker, eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre en elev særskilt sårbar. Skolene må kjenne til at enkelte grupper elever er overrepresentert blant de som krenkes. Det er derfor viktig at skolene følger særskilt med på hvordan disse elevene har på det skolen.

Alle som arbeider på skolen skal gripe inn mot mobbing, vold, diskriminering og trakassering hvis det er mulig, jf. oppl. § 9 A-4 første ledd. I veilederen om skolemiljø fremgår det at det å oppfylle plikten til å gripe inn, innebærer umiddelbar handling rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og som er forholdsviss akutt. Det kan for eksempel dreie seg om å stanse en slåsskamp eller en annen fysisk krenkelse, om å stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irettesette elever som krenker andre verbalt. De handlingene som omfattes av plikten til å gripe inn, er dermed ikke de samme som er forbundet med tiltaksplikten etter oppl. § 9 A-4 fjerde ledd. Forutsetningen for å gripe inn er at den ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke noen av elevene for å stanse situasjonen, jf. Prop 57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.2 og 10.1.

Det følger av oppl. § 9 A-4 andre ledd at alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I alvorlige tilfeller skal rektor varsle skoleeier. Plikten for de som arbeider på skolen til å varsle, legger grunnlaget for at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. På denne

måten vil rektor få et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, samtidig som plikten bidrar til å skaffe viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø. Foreligger det mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken, jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd. Siden elevene har rett til et trygt og godt skolemiljø, gjelder skolens plikt til å undersøke mer enn de tilfellene der en elev er utsatt for mobbing og krenkelser. Undersøkelsesplikten er heller ikke avgrenset av årsaken til at eleven ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Hvis grunnen til at eleven opplever mistrivsel er forhold utenom skoletiden og utenfor skolens område, har likevel skolen undersøkelsesplikt så lenge elevens skolemiljø påvirkes negativt av det.

Det skal være lav terskel for å undersøke jf. Prop. 57 L (2016- 2017) punkt 5.5.2.4 og 10.1. At en elev selv sier fra om krenkelser eller at han eller hun ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, utløser alltid en plikt for skolen til å undersøke saken nærmere. Dette har sammenheng med tiltaksplikten i oppl. § 9 A-4 fjerde ledd første punktum. For å kunne oppfylle tiltaksplikten og sette inn egnede tiltak i en konkret situasjon, må skolen undersøke alle tilfeller der eleven selv sier fra. At elevens mening og opplevelse er viktig, må også ses i sammenheng med retten til å bli hørt og hensynet til barnets beste i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12, jf. oppl. § 9 A-4 femte ledd. Undersøkelsene må ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse, og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan han eller hun opplever skolemiljøet. En undersøkelse kan også innebære å avklare og opplyse om forhold tilbake i tid eller forhold utenfor skoletiden og skoleområdet, dersom slike forhold påvirker elevens hverdag på skolen.

Skolen skal så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4. Tiltaksplikten skal ifølge forarbeidene tolkes utvidende, jf. Prop. 57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.5 og 10.1. Dette innebærer at skolen som en del av tiltaksplikten, også må følge opp tiltakene, evaluere virkningene og eventuelt legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Et egnet tiltak er et tiltak som kan gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Siden det er umulig for skolen å vite helt sikkert hvor godt tiltakene faktisk vil fungere i fremtiden, er det viktig å understreke at plikten løper så lenge en elev ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Hvis evalueringen for eksempel fremdeles viser at en elev opplever mobbing eller andre krenkelser, skal dette føre til at skolen setter inn andre og mer intensive tiltak.

Av forarbeidene Prop. 57 L (2016-2017) punkt 6.5.2, fremgår det at Kunnskapsdepartementet forutsetter at på én arbeidsuke bør skolen ha klart å imøtekomme eleven og foreldrene tilstrekkelig til at de kjenner seg så ivaretatt at det ikke er aktuelt å melde saken til fylkesmannen. Hvis ikke skolen klarer dette, er det rimelig at eleven og foreldrene kan søke hjelp hos en ekstern myndighet og melde saken til fylkesmannen. Departementet foreslår derfor at en sak skal avvises hos Fylkesmannen dersom den ikke er tatt opp med rektor eller det har gått mindre enn én uke siden den ble tatt opp. Dette impliserer at rektor innen én uke bør ha igangsatt tiltak og utarbeidet aktivitetsplan.

Det er en skjerpet aktivitetsplikt i saker der ansatte krenker elever, jf. opplæringsloven §9 A-5. Dersom en ansatt på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen utsetter en elev for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, innebærer dette en plikt til å varsle rektor.

Skolen står overfor et todelt dokumentasjonskrav. Skolen skal utarbeide en skriftlig plan når det settes inn tiltak, og skolen skal dokumentere mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal gjøres tiltak i en sak, jf. opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd første punktum. Plikten til å lage en skriftlig aktivitetsplan utløses samtidig som tiltaksplikten for skolen, etter opplæringsloven §9 A-4 fjerde ledd. Dette vil være når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. I den skriftlige planen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene, og når tiltakene skal evalueres. Av forarbeidene fremgår det at minstekravene til opplysninger etter oppl. § 9 A-4 sjette ledd bokstav a) til e) må tilpasses den enkelte saken. Det vil for eksempel kunne være forsvarlig med en kortere og mer skjematisk aktivitetsplan i saker der skolen setter inn tiltak tidlig i prosessen og tiltakene er enkle, enn i saker der tiltakene og saksforholdet er mer sammensatt og komplekst. Aktivitetsplanen etter oppl. § 9 A-4 gjelder for én elev, men tiltak i aktivitetsplanen kan imidlertid rette seg mot flere elever eller knytte seg til situasjoner som omfatter flere elever.

Dokumentasjonsplikten i opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd retter seg mot det arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og ikke rutiner eller planer for hvordan skolene skal sørge for et trygt og godt skolemiljø. Det er derfor viktig å skille dette dokumentasjonskravet fra de kravene som knytter seg til systematisk arbeid etter opplæringsloven § 9 A-3.

I henhold til § 9 A-9 tredje ledd skal samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrene holdes informerte om alt som er viktig for skolemiljøet, og så tidlig som mulig tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak. De har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjelder det systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, og har rett til å uttale seg og komme med fremlegg i alle saker som er viktige for skolemiljøet.

I henhold til opplæringsloven § 9 A-8 første og andre ledd skal elevene få ta del i planlegginga og gjennomføringa av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, og elevrådet kan oppnevne to representanter til å ivareta elevene sine interesser overfor skolen og styresmaktene i skolemiljø saker. Dersom det finnes et arbeidsmiljøutvalg eller lignende organ ved skolen, kan elevene møte med inntil to representanter når utvalget behandler saker som gjelder skolemiljøet. Representantene skal bli innkalt til møtet med talerett og rett til å få sin mening protokollert. Det fremgår av opplæringsloven § 11 A at det ved hver grunnskole skal det være et skolemiljøutvalg. I skolemiljøutvalget skal elevene, foreldrerådet, ansatte, skoleledelse og kommunen være representerte. Utvalget skal være satt sammen slik at representantene for elevene og foreldrene til i flertall.

Skolene har plikt til å informere elever og foreldre om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A og om skolenes aktivitetsplikt og muligheten til å melde saken til fylkesmannen, jf.

oppl. § 9 A-9. Elevene og foreldrene skal få tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere om elevens rettigheter er oppfylt og hvordan de kan gå fram for å sikre at elevenes rettigheter oppfylles. Skolene forutsettes å gi informasjonen til elever og foreldre i egnet form og på egnede tidspunkter, slik at formålet med informasjonsplikten blir oppfylt, jf. Prop. 57 L (2016-2017) punkt 8.4.4. Det kan for eksempel være riktig å gi informasjon flere ganger i året, i konkrete situasjoner og ved henvendelser om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Kommunen skal gi forskrifter om ordensreglement for den enkelte grunnskole, jf. opplæringsloven § 9 A-10. Et ordensreglement kan bidra til å få et mer velfungerende skolesamfunn ved at det gis regler om hvordan elevene skal ha det, hva elevene kan og ikke kan gjøre på skolen, og hva som skjer hvis reglene brytes.

Det fremgår av opplæringsloven § 13-10 at kommunen, eller skoleeier for private skoler, har ansvar for at kravene i opplæringsloven og dens forskrifter blir oppfylt. Dette ansvaret innebærer en plikt til å stille til disposisjon nødvendige ressurser for oppfyllelse av disse kravene. Kommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra slike vurderinger, og fra nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd. Som en del av dette oppfølgingsansvaret skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen tilknyttet blant annet læringsresultat og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal drøftes av skoleeier, i dette tilfellet kommunen. Utdanningsdirektoratet utdyper at:

«den årlige tilstandsrapporten er tenkt å fungere som et styringsverktøy, i tillegg til å være et utgangspunkt for kvalitetsutvikling på systemnivå i fylkeskommuner, kommuner og ved de enkelte skolene. Etter intensjonen skal tilstandsrapporten også rette fokus mot at skoleeierne inntar en mer aktiv rolle, og den skal bidra som kunnskapsgrunnlag for å styrke dialogen og samarbeidet på tvers av nivåer. Vurderingene som gjøres i tilstandsrapportene, utgjør viktig informasjon for det videre arbeidet med å utvikle kvalitet i opplæringen. For eksempel er tilstandsrapporten og vurderingene som sådant et viktig utgangspunkt når den politiske ledelsen i kommuner og fylkeskommuner skal drøfte videre oppfølgings tiltak. Dette for å sikre sammenheng mellom budsjettmessige og økonomiske satsinger og behovene i utdanningssektoren».

Vi utleder som følge av ovennevnte som revisjonskriterier at:

Skolene i Skjervøy kommune

- ***bør ha skriftlige planer for skolemiljøet og for hvordan skolen arbeider forebyggende***
- ***skal ha rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres***
- ***skal ha ordensreglement***

De skriftlige aktivitetsplanene skal utarbeides så snart personalet får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

De skriftlige aktivitetsplanene skal beskrive:

- ***hvilket problem tiltakene skal løse,***
- ***hvilke tiltak som skolen har planlagt,***
- ***når tiltakene skal gjennomføres,***
- ***hvem som er ansvarlig for gjennomføringa av tiltakene,***
- ***og når tiltakene skal evalueres***

Skolene i Skjervøy kommune;

- *skal ha skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon*
- *skal ha systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet*

Skolene i Skjervøy kommune skal ha systemer for å sikre at elevene og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig informasjon om skolemiljøet, samt elevens rettigheter etter opplæringslovens kapittel 9A.

Kommunen skal årlig utarbeide en rapport om tilstanden i grunnskolen og legge den fram for kommunestyret.

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

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon³. I det følgende beskriver og drøfter vi hvordan vi har gått frem i vår undersøkelse av de to problemstillingene, jf. kapittel 2. Vi drøfter også dataenes pålitelighet og gyldighet; altså hvorvidt dataene vi har samlet inn i undersøkelsen, er mest mulig nøyaktige og om det samlede datamaterialet utgjør et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp mot revisjonskriteriene og problemstillingene.

Revisor har brukt intervju og dokumentanalyse for å innhente informasjon om Skjervøy kommunes systemer og rutiner knyttet til forebyggende arbeid med barnehage- og skolemiljø samt oppfølging av mobbesaker. Vi har snakket med rektorer og barnehagestyrere. Den skriftlige dokumentasjonen revisor har gjennomgått og analysert, er blant annet barnehagenes og skolenes planverk og årsmeldinger og tilstandsrapport for grunnskolen. Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til barnehagene og skolene på Skjervøy tettsted, da skolen på Arnøya ble lagt ned etter skoleåret 2018/2019⁴, samt at barnehagene på Arnøya fra høsten 2019 er sammenslått og underlagt styrer ved Eidekroken barnehage.

Revisor har i tillegg gjennomgått og analysert dokumentasjon i elevmapper for de 13 elever, ved barneskolen og ungdomsskolen, som ved tidspunktet for revisors undersøkelse hadde fått utarbeidet aktivitetsplan skoleåret 2018/2019. Vi understreker at vi ikke har grunnlag for å vurdere i hvor mange tilfeller aktivitetsplikten *faktisk* har blitt utløst i det angjeldende skoleåret. Med dette mener vi at vi ikke kan vite om det har vært tilfeller i barne- eller ungdomsskolen der aktivitetsplan *burde* ha vært utarbeidet, men ikke ble det. Slike tilfeller blir kun synlige hvis foreldre klager enten til skolen, fylkesmannen eller på annen måte. Når det gjelder revisjonskriteriet om at aktivitetsplanene skal utarbeides så snart personalet får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, må vi nødvendigvis ta utgangspunkt i skolenes eventuelle dokumentasjon på *når* slik kjennskap har «oppstått». Revisor har ingen mulighet til å kontrollere hvorvidt slik «loggføring» i form av f.eks. dateringer på skriftlige meldinger gjenspeiler tidspunktene der skolene faktisk fikk kjennskap til enkeltelevers opplevelse av ikke å ha det trygt og godt på skolen.

I gjennomgangen av dokumentasjonen i elevmappene benyttet vi en forhåndsdefinert sjekklister bygget på revisjonskriterier fra opplæringslova og Udirs veileder, slik disse er redegjort for i kapittel 2.2.2. Mappedokumentasjonen ble utført av to forvaltningsrevisorer. Ved usikkerhet om hvordan dokumentasjon i mappene kunne/burde forstås og kategoriseres, drøftet og vurderte vi dette før vi gjorde registreringer i sjekklister. Eventuelle uklarheter ble i etterkant drøftet med rektorene.

Vi anser de muntlige opplysninger og dokumentasjonen som relevante, da disse sier noe om kommunens arbeid med barnehage- og skolemiljø, både om forebygging og hvordan konkrete saker følges opp. Samlet sett vurderer vi dataene som tilstrekkelige for å kunne gi en overordnet vurdering av om Skjervøy kommune har tilfredsstillende systemer og rutiner knyttet til forebygging og oppfølging av mobbesaker i grunnskolen og i kommunale barnehager.

³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

⁴ Skolen hadde to elever

Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg er datamaterialet fremlagt for kultur- og undervisningssjef, rektorer og barnehagestyrere. 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 BARNEHAGER OG SKOLER

De kommunale barnehagene og skolene i Skjervøy er organisert under *kultur- og undervisning* sammen med virksomhetene PPT, kulturskole, kulturhus, kino, bibliotek, voksenopplæring, idrettsanlegg og folkehelse.

Figur 1: Organisasjonskart



Kilde: Skjervøy kommune

Solstua barnehage hadde våren 2019 18 barn (som alle var førskolebarn) og syv ansatte (to barnehagelærere og fem assistenter). *Bikuben* barnehage hadde våren 2019 to avdelinger med barn fra ett til fire år - totalt 23 barn og ni ansatte (to barnehagelærere og syv assistenter). *Solstua* og *Bikuben* ble lagt ned sommeren 2019. Fra høsten 2019 åpner en ny barnehage, *Prestejorda*, som erstatter *Bikuben* og *Solstua*.

Eidekroken barnehage hadde våren 2019 30 barn og elleve ansatte (tre barnehagelærere, én fagarbeider og syv assistenter)

Vågen barnehage hadde våren 2019 30 barn (18 på «storavdeling» og tolv på «småavdeling»), ti ansatte (to barnehagelærer, fagarbeider og assistenter).

Skjervøy barneskole hadde våren 2019 212 elever, 31 pedagoger og 13 assistenter, samt en vernepleier (jobber som pedagog og assistent) som forsterkning rundt det psykososiale skolemiljøet.

Skjervøy ungdomsskole hadde våren 2019 85 elever, 17 ansatte (13 pedagoger og fire assistenter).

Arnøyhamn oppvekstsenter hadde våren 2019 to elever ved skolen, to barn ved barnehagen og tre ansatte (to pedagoger og en barnehagelærer). Skolen legges ned etter skoleåret 18/19.

Årviksand barnehage hadde våren 2019 fem barn og to ansatte (barnehagelærer og assistent). Arnøyhamn og Årviksand barnehager slås sammen fra høsten 2019 og blir underlagt styrer ved Eidekroken barnehage.

5 PSYKOSOSIALT MILJØ I BARNEHAGENE

Har Skjervøy kommune tilfredsstillende systemer og rutiner knyttet til forebygging og oppfølging av mobbesaker i **kommunale barnehager** i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

Revisjonskriterier:

Barnehagenes arbeid med å sikre barna et godt psykososialt miljø skal fremgå av barnehagenes årsplaner

Kilde: Barnehageloven, Rammeplan, Veileder

5.1 Barnehagenes årsplaner

Revisors funn

Revisor har mottatt barnehagenes årsplaner for 2018-2019. Årsplanene er barnehagenes styringsdokument for det arbeidet som skal gjøres i de kommunale barnehagene i Skjervøy kommune. Årsplanene gir foresatte og øvrige informasjon om hvordan barnehagene jobber, og de redegjør for hvordan rammeplanens formål og innhold skal arbeides med i barnehagehverdagen. Revisor finner at årsplanene redegjør for hvordan barnehagene skal arbeide med temaer som livsmestring og helse, omsorg, danning, lek, læring, sosial kompetanse og kommunikasjon og språk. Personalets involvering i barnehagehverdagen og i arbeidet med de ulike temaene fra rammeplanen ligger til grunn for å skape et godt psykososialt barnehagemiljø. Revisor presenterer nedenfor noen eksempler fra de ulike årsplanene - som i all hovedsak har likt innhold.

Livsmestring og helse

Barnehagestyrerne opplyser at samtlige barnehager det siste året har arbeidet med «Livsmestring og helse», og det fremgår av årsplanene at dette temaet er satsingsområdet i de kommunale barnehagene. Samtlige barnehager har redegjort nærmere for hvordan arbeidet med «Livsmestring og helse» har blitt fulgt opp/skal følges opp, og i tabellen nedenfor fremgår som et eksempel Solstua barnehages arbeid med dette satsingsområdet.

Tabell 1: Livsmestring og helse, Solstua barnehage

Hvilke mål har vi? Hva ønsker vi å oppnå?	<ul style="list-style-type: none"> • At barna skal bli kjent med egne grenser og egen kropp • Føle mestring med tanke på fysiske utfordringer • Lære om hygiene og ta vare på seg sjøl • Forståelse for hva kosthold gjør med kroppen • God lekekompetanse. Godt lekeklima mellom barn. Skape fellesskap!
Hvilke verdier skal legger grunnlaget?	<ul style="list-style-type: none"> • Mestringsfølelse i hverdagen • Empati • Omsorg respekt for egne og andre grenser • Matglede

	<ul style="list-style-type: none"> • Tilstedeværende voksne som er, og vil se barna • Anerkjennende og veiledende voksne
Hva skal til for at målene skal nås?	<ul style="list-style-type: none"> • Gi barna gode matvaner • Lære barna om å stå fram med egne meninger, si ifra om urettferdighet • Refleksjon med barna • La barna prøve sjøl i hverdagslige gjøremål. Delaktige barn • Tilstedeværende voksne som deltar og observerer barna i lek • Fokus på felleskap, barna med på å reflektere og lage regler for hvordan vi er imot hverandre
Hvordan praktiserer vi det i dag? Forbedringspotensiale?	<ul style="list-style-type: none"> • Selvstendighet. Mestre daglige gjøremål. Forberedelse skolestart (påkledning, toalett, hygiene, osv) • Lære om ernæring og hygiene • Gi barna fysiske og varierte utfordringer • Tilstedeværende voksne som deltar og observerer. Er der barna er! • Vi kan bli flinkere til å la barna være mere delaktig i matlaging. Få kjennskap om «fra jord til bord»
Hvem er ansvarlig for gjennomføring og evt. oppfølging?	- Personalet (personalmøter, avdelingsmøter)

Kilde: Skjervøy kommune

Danning

Når det gjelder «danning» fremgår det blant annet i årsplanen til Solstua barnehage følgende:

«I god samhandling, omsorg, grensesetting, oppdragelse, læresituasjoner og lek skal barnet “dannes” til å ta gode valg for seg selv og andre. Forskjellen mellom oppdragelse og danning kan beskrives på følgende måte: Ved oppdragelse går du foran og viser hvordan barnet skal gjøre ting, og ved danning går du ved siden av barnet og støtter underveis, finner ut av ting sammen.»

Hvordan Solstua skal arbeide med «danning», fremgår av punktene under.

- *I Barnehagen har vi en progresjonsplan som sier noe om barns forventede utvikling, og hva de skal lære. Denne skal tas hensyn til, samtidig er det viktig at vi tar hensyn til det enkelte barns identitet! Det skal være individuelle forskjeller mellom barna!*
- *De voksne skal støtte barnets initiativ. Det betyr at vi skal oppmuntre og gi ros når barnet gjør gode valg, og ønsker å bidra i barnehagen*
- *Ikke alle valg barn tar er gode. Da er det ekstra viktig at personalet er tilstede og veileder barnet, og også setter grenser!*
- *Barnets behov skal følges opp. Selv om vi er i et felleskap må en alltid ha i tankene at alle individ er forskjellige, det betyr at vi legger til rette, i samarbeid med hjemmet, for at individuelle behov dekkes.*
- *Personalet i barnehagen skal bygge opp barnas selvtillit og selvfølelse ved å ha respekt for barnet og deres meninger, gi rom for tilbakespill og være åpne for barnas egne ideer. Dette krever et levende og engasjert personale som er sammen med barna! For de minste, og de med begrensede språkferdigheter, er det viktig at vi tolker barnas signaler og kroppsspråk. Barnet «gir ofte*

beskjeder» selv om det ikke alltid uttrykker seg så godt verbalt. Det er personalet, i samarbeid med hjemmet, sin oppgave å tolke dette!

- *Sjøl om en har fokus på barns medvirkning, og at en skal vise respekt for barnets meninger, skal barna også oppleve klare grenser og rammer når det er nødvendig.*

Omsorg

Eidekroken barnehages årsplan redegjør for at en omsorgsfull relasjon bærer preg av nærhet, forståelse, innlevelse og evne til godt samspill. Omsorg beskrives som en forutsetning for trygghet og trivsel, og for utvikling av empati og nestekjærlighet. Det står videre at:

«Vi skal ivareta barnas behov for omsorg i alle situasjoner i barnehagen ved å møte alle med åpenhet, interesse, anerkjennelse og legge til rette for trygge og forutsigbare barnehagedager for alle barn. En omsorgsfull relasjon bærer preg av nærhet, innlevelse og godt samspill. Å gi barna mulighet til å ta imot og å gi omsorg er grunnlaget for utvikling av sosial kompetanse.»

Arbeide med omsorg i Eidekroken barnehage skal skje gjennom at:

- *Barna skal ha et fang å sitte på*
- *Barnet skal møte voksne som veileder dem i å regulere følelser.*
- *Barnet skal bli møtt med respekt og ydmykhet i alle rutinesituasjoner.*
- *Barna skal få mulighet til å gi omsorg og ta vare på hverandre.*

Læring

Årsplanen til Vågen barnehage redegjør for at barnehagen skal legge til rette for, og stimulere lysten til å lære. Barna skal oppleve at deres nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær blir møtt med anerkjennelse og respekt fra de voksne. Videre fremgår følgende i årsplanen for Vågen barnehage:

«Å lytte og fange opp oppmerksomheten rundt barnets perspektiv er viktig for kvaliteten. Et godt samspill mellom barn og voksen øker lysten for å lære. Gjennom ulike aktiviteter, både formelle og uformelle, skal barnehagen gjennom de syv fagområdene bidra til å stimulere barna til aktive læringsprosesser.»

Vågen barnehages arbeid med læring beskrives slik:

- *Barnet lever i nuet, og det er viktig å gripe fatt i «her-og-nå-situasjonen». Den voksne må være tilstede når barnet vil lære.*
- *Barna deltar i forberedelser av måltider, påkledning og rydding.*
- *Barna får veiledning gjennom nærhet og omsorg fra de voksne.*
- *Barna får være med på å bestemme hvilke områder vi skal jobbe med i barnehagen.*
- *Barna får lære ferdigheter som gjør at de mestrer seg selv og kan hjelpe andre.*
- *Barna får lære samspillet mellom mennesker og natur*

Sosial kompetanse

Arbeid med sosial kompetanse trekkes frem som en viktig del av arbeidet med å lære barna å samhandle med andre på en god måte, vise hensyn, løse konflikter samt få forståelse for at ord og handlinger har betydning for de andre i fellesskapet. I barnehagene jobbes det systematisk i

temaarbeid/ samlingsstunder rundt dette temaet, og det brukes bilder, eksempler og samtale, og i spontane situasjoner som oppstår i løpet av dagen. Revisor får opplyst fra barnehagestyrerne at programmet «Steg for steg»⁵ er noe som brukes i denne sammenheng.

I Solstuas årsplan fremgår følgende om arbeid med sosial kompetanse:

- *Barnet skal bli møtt med forståelse og respekt.*
- *Barnet skal lære seg å møte andre med toleranse og en positiv holdning.*
- *Barna skal lære seg at det å omgås andre handler om å «gi og ta». Vi øver på å vente på tur*
- *Barnet skal få veiledning i lek og konfliktløsning.*
- *Barnet skal oppmuntres til å videreformidle humor og glede i fellesskapet.*
- *De voksne i barnehage skal gå foran som gode forbilder. De skal være tilstede når barn leker, slik at en kan gripe fatt i situasjoner underveis. Grunnlaget legges når barn er 1-2 år. Lekegrupper sammen med voksne stimulerer til lek og god sosial kompetanse.*

Barnehagestyrerne forteller at barnehagene på høsten bruker å starte med vennskapstema der de blant annet lager vennsapsregler og jobber med inkludering. En av aktivitetene er «Bli med dansen».⁶

Lek

I årsplanene trekkes det frem at å leke er blant det viktigste barn gjør i barnehagen. I tillegg til at leken har verdi i seg selv, har den flere effekter: At barna får tid og rom til å leke med både små og store er en god mulighet for å lære av hverandre, omgås på en positiv måte, skaffe seg venner, prøve ut det man har erfart, lære nye ting og øve seg i språklig samspill.

Barnehagene legger vekt på at alle barn skal ha noen å leke og være sammen med, og personalet skal tre støttende til for at alle skal lære seg lekesignaler og hvordan man tilnærmer seg leken på. Det fremgår at personalet ønsker å være gode rollemodeller, introdusere nye leker som regelleker og sangleker, samt innrede lekemiljøer som innbyr til allsidig lek. Leker skal være lett tilgjengelige for barna, slik at de selv kan velge hva de ønsker og ikke være avhengige av at personalet løfter ting ned til dem.

I Vågen barnehage jobber de med lek og lekekompetanse på følgende måte:

- *Alle barn skal leke hver dag.*
- *Alle barn skal oppleve gleden i samspill med andre.*
- *Alle barn skal møte voksne som veileder dem når leken oppleves vanskelig.*
- *Ingen barn skal utestenges fra lek uten at ansvarlige voksne griper inn.*

⁵ Steg for Steg bygger på tre hovedområder: empati, problemløsning og mestring av sinne. Målsettingen er å øke barnas sosiale kompetanse gjennom positiv sosial ferdighetstrening. Steg for Steg styrker barns selvbilde og gjør dem i stand til å omgås andre på en fredelig måte. Steg for Steg forebygger mobbing og vold.

⁶ BlimE er NRK Supers vennsapskampanje. Målet er å fremme vennskap og omsorg for hverandre. Slagordet er «Si hei! Vær en venn! BlimE!». Hvert år lanseres det en sang med tilhørende dans.

Språklig kompetanse

Det fremgår av årsplanene at språket er en viktig forutsetning for å få til et godt samspill og positive opplevelser i fellesskap. Barnehagene legger opp til god språkbeherskelse gjennom å bekrefte og sette ord på det barna gjør og viser, øke begrepsforståelsen og bruke språket aktivt i alle situasjoner i løpet av dagen, til samtale om hva de skal gjøre, hva barna skal ha på seg, hvilket pålegg de vil ha sendt til seg etc. Barnehagene oppfordrer barna til å formidle sine ønsker eller behov verbalt.

Samtlige barnehager bruker et opplegg som heter «Språkløype». Dette er et opplegg som skal styrke det daglige arbeidet med språklæring gjennom ulike leseaktiviteter. De ansatte skal bli mere bevisste på hvordan man kan lese på ulike måter og inkludere alle barn i språkarbeidet i barnehagen. I årsplanen til Vågen barnehage fremgår det at de jobber med språklig kompetanse på følgende måte:

- *Barnet skal bli snakket sammen med.*
- *Barnet skal oppleve å bli hørt for sine meninger og tanker.*
- *Barnet skal oppleve at de voksne klarer å oppfatte barnets kroppslige signaler.*
- *Barnet skal oppleve å bli lest for.*
- *Barnet skal oppleve glede med sang, rim og regler.*

5.1.1 Inkluderende barnehagemiljø

Revisor får opplyst fra barnehagestyrer ved Solstua at styrere og pedagogiske konsulenter våren 2019 hadde et første møte i Oslo i forbindelse med inkluderende barnehagemiljø. Han opplyser at de pedagogiske konsulentene i Skjervøy, Nordreisa og Kvæningen skal ha et startmøte for å planlegge igangsettingen, som forventes skal skje til høsten. Deltakerne skal delta på nasjonale og regionale samlinger med forelesninger og gruppearbeid. Mellom samlingene arbeider deltakerne lokalt med aktuelle problemstillinger i egen praksis.

Tilbudet om inkluderende barnehage- og skolemiljø er en nasjonal satsing fra Utdanningsdirektoratet for barnehager og skoler som ønsker å jobbe med trygge og gode barnehage- og skolemiljø, regelverk, organisasjon og ledelse samt lære mer om forebygging, avdekking og håndtering av mobbing.⁷

Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen oppfyller revisjonskriteriet om at barnehagenes arbeid med å sikre barna et godt psykososialt miljø skal fremgå av barnehagenes årsplaner

⁷ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/tilbud-om-kompetanseutvikling-miljo-og-mobbing/Satsing-inkludering/om-satsingen/>

5.2 Rutiner for å håndtere mobbing

Revisjonskriterier:

Barnehagene skal ha rutiner for hvordan mobbing/krenkelser skal håndteres og følges opp

Kilde: Barnehageloven, Rammepplan, Veileder

Revisors funn

Revisor har blitt forelagt dokumentet «*Mobbing i barnehagen? – Plan for kommunale barnehager i Skjervøy kommune*», som inneholder rutiner for hvordan mobbing skal forebygges, håndteres og følges opp. Dokumentet definerer innledningsvis hva mobbing blant førskolebarn er, og legger til grunn i definisjonen at konflikter og enkelttilfeller av slåssing og utestenging ikke er mobbing, men at «*mobbing er mer alvorlig og er negativ adferd som gjentas og foregår over en viss tid i et forhold som er preget av ubalanse i styrkeforholdet mellom partene*». I planen skilles det mellom to former for mobbing; direkte og indirekte mobbing.

Direkte mobbing er forholdsvis synlige, åpne angrep på mobbeofferet. Dette kan for eksempel være:

- Fysisk former for mobbing som dytting slag, kloring etc.
- Verbal mobbing som at barn blir terget, latterliggjort eller ydmyket.
- Klar aggresjon mot ting som tilhører offeret
- Handlinger som ødelegger for offeret dog uten at noe blir fysisk ødelagt.
- Barn blir stadig utsatt for skremsel og blir forfulgt samtidig som de har vanker med å forsvare seg.

Indirekte mobbing er mer skjult og innebærer ofte at mobbeofferet blir sosialt ekskludert og utstengt fra gruppen. Indirekte mobbing er altså plaging uten synlige og åpne angrep på offeret og kan også kalles psykisk mobbing. Dette kan for eksempel være:

- Handlinger som er karakterisert av tvang og formynderi.
- Barn som stadig avvises i lek.
- Ord, erting, gester, grimaser og utestenging.

I det videre redegjør rutinene for hvordan mobbing skal oppdages. Her beskrives forandringer i barnets atferd som mulige tegn på at noe er galt. Observasjon trekkes fram som et viktig virkemiddel der personalet må være aktivt tilstede og oppmerksomme på barns trivsel og samhandling.

Forebyggende tiltak mot mobbing beskrives som den viktigste måten å bekjempe mobbing på. Styrking av barns sosiale kompetanse står sentralt i dette arbeidet, og voksenrollen og foreldresamarbeid trekkes fram som viktig.

- Målbevisst arbeid med sosial kompetanse (selvhevdelse, empati og rolletaking, prososial atferd, selvkontroll, lek glede og humor) og strategier for problemløsning.
- Voksenrollen: Være tydelige og aktive voksne som er sitt ansvar bevisst når det gjelder å forebygge og slå ned på mobbing, som møter andre med varme, anerkjennelse, respekt og tillit.
- Samarbeide med foreldrene.
- Bruke undervisningsopplegget "steg for steg "

Når mobbing oppdages, beskriver rutinene at det er flere tiltak som iverksettes. Disse angår involverte barn, alle barna i barnehagen, voksne i barnehagen, foreldre til involverte barn og foreldre til andre barn i barnehagen. Ifølge rutinene skal det utarbeide en tiltaksplan når mobbing skjer.

TILTAKSPLAN NÅR MOBBING SKJER.

Det skal skrives ned :

- Hvilke tiltak som blir iverksatt
- Ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene
- Gjennomført innen
- Signering og dato
- Evaluering etter en måned

6.1 Følgende personer skal være tilstede når en eventuell tiltaksplan lages :

- Foreldre
- Pedagogisk leder
- Styrer

Det skal være referat fra all møtevirksomhet
Referatene arkiveres i barnepermen.

Revisor får opplyst at det ikke har vært konkrete saker av slik alvorlighet at barnehagene har utarbeidet tiltaksplan i henhold til rutinene. Barnehagestyrene opplyser at personalet i det daglige jobber med barnas trygghet og trivsel. Hvis et barn gjør noe som ikke er akseptabelt, forklarer de voksne hvorfor man ikke kan gjøre slik og lærer barnet om positiv samhandling. Videre har de fokus på å jobbe med inndeling i grupper for å se hvem som samhandler godt. Barnehagestyrene forteller at det er forskjell på aldersgruppene. Personalet blant de minste barna må være mer tilstede, skjerme før noe skjer, samt veilede. Hvis det er mønster av utagerende adferd, tar de kontakt med foreldrene for å komme i gang med tiltak. Dialogen med foreldrene er viktig for å avklare hva de og barnehagen ønsker.

Imidlertid har det vært én sak på bakgrunn av foreldreklage som kommunen selv som barnehagemyndighet har fulgt opp med tilsyn. Endelig rapport fra tilsynet forelå 15.1.2019, og det ble konstatert to avvik; styrer har manglende kjennskap til Barnehageloven § 2, og det mangler rutiner for å sikre at barn ikke blir utsatt for krenkelser i barnehagen. Kultur- og

barnehagekonsulenten opplyser til revisor at avviket om manglende rutiner er lukket, og at det andre avviket lukkes etter gjennomført veiledning i september og oktober.

Revisor finner at årsplanen til Eidekroken inneholder nærmere redegjørelse for hvordan de skal motarbeide at mobbing skal forekomme. De øvrige årsplanene gjør ikke det, men samtlige årsplaner viser til «Mobbing i barnehagen – Plan for kommunale barnehager i Skjervøy kommune», som et av flere sentrale dokumenter som barnehagens innhold og organisering styres etter. I årsplanen til Eidekroken barnehage står følgende:

Vi skal motarbeide mobbing i Eidekroken barnehage gjennom at:

- *Vi skal være tydelige på hva som er uakseptabel atferd når det skjer*
- *Vi legger vekt på å lytte, forstå, bekrefte og respektere den andres opplevelse*
- *Ha et inkluderende miljø med fokus på at alle skal få delta, og snakke om verdien av å leke/samhandle sammen*
- *Det jobbes med sosial kompetanse og vennskap både som tema og i konkrete situasjoner som oppstår i det daglige*
- *Personalet skal legge merke til, bekrefte, synliggjøre og forsterke godt sosialt samspill mellom barn*
- *Observere og være tilstede i nærheten av barna for å fange opp uheldige samspillsmønstre*

Vi tar opp temaet på foreldremøter og –samtaler, både ansatte og foresatte må være bevisste hvilke rollemodeller vi er for barna, også på mobbefeltet. Vi oppfordrer derfor foresatte til å fremsnakke det å være sammen med alle, og at man ikke trenger å være bestevenner. Vi er alle barnehagevenner.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at kommunen oppfylder revisjonskriteriet om at barnehagene skal ha rutiner for hvordan mobbing/krenkelses skal håndteres og følges opp. Revisor viser til at ovennevnte tilsynssak synes å være fulgt opp på tilfredsstillende måte.

5.3 Medvirkning

Revisjonskriterier:

Barnehagene skal ivareta foresattes medvirkning

Kilde: Barnehageloven, Rammepplan, Veileder

Revisors funn

Foreldresamarbeid og -medvirkning er redegjort for i årsplanene og aktivitetsplaner. Barnehagestyrene sier at foreldresamarbeidet er noe som vektlegges sterkt, og de viser til at samarbeidsutvalg, foreldremøter og foreldresamtaler er viktige arenaer i dette arbeidet. I tillegg gjennomføres det foreldreundersøkelse der foreldre og foresatte kan si sin mening om barnehage tilbudet, barnas trivsel og samarbeidet mellom hjem og barnehage.

I årsplanene fremgår det at barnehagene skal ha et samarbeidsutvalg og et foreldreråd. Foreldrerådet består av alle foresatte, mens samarbeidsutvalget (SU) består av valgte representanter fra foresatte og personalgruppen. SU godkjenner blant annet barnehagens årsplan og andre dokumenter og er et forum der foresatte kan melde inn saker til drøfting. Representanter til SU velges på foreldremøte på høsten. Foreldrerrepresentanter i SU kan innkalle hele foreldrerådet (alle foresatte) til drøfting av saker om det skulle være behov for det. Det gjennomføres samtaler med foreldre/foresatte minst to ganger i løpet av barnehageåret, og foreldremøter avholdes i den enkelte barnehage minst én gang pr. barnehageår.

I årsplanen til Vågen barnehage er følgende punkter listet opp om foreldresamarbeid:

- *Foreldrene skal oppleve å bli tatt på alvor.*
- *Foreldrene skal oppleve at vi støtter og veilede dem når de har behov for det.*
- *Foreldrene skal oppleve å bli respektert for sine avgjørelser knyttet til barnet.*
- *Foreldrene skal oppleve å ha medvirkning på barnehagehverdagen.*
- *Brukerundersøkelse i november*

I tillegg fremgår det av årshjulet egen kolonne om foreldresamarbeid. Her fremgår det blant annet når foreldremøte, samtaler og møter i SU planlegges gjennomført. Årshjulet er vist i tabellen på neste side. Det foreligger også årshjul i årsplanene til de andre barnehagene.

Tabell 2: Årshjul for Vågen barnehage

Mnd	Faste tema	Foreldresamarbeid	Ansatte	Styrer
Aug	Tilvenning	Ny foreldresamtaler	Personalmøte 21.8	Personalmøte Styremøte/Kollegiemøte
Sept	Brannvernuke Førstehjelp	Foreldremøte 20.9	Personalmøte 25.9 Foreldremøte	TRG møte 10.9 Personalmøte Foreldremøte
Okt	24.oktober-FN kafé - Opplegg fra Forut	Kafe for foreldrene 24.10 Samarbeidsutvalget 4.10	Personalmøte 16.10	TRG møte 15.10 Personalmøte Styremøte/Kollegiemøte
Nov	Politibesøk	Foreldresamtaler Spørreundersøkelse	Kursdag Personalmøte 27.11 Ped.ledermøte Vågen	TRG møte 19.11 Kursdag Personalmøte Styremøte/Kollegiemøte
Des	Barnehagegudstjeneste			Styremøte/Kollegiemøte
Januar	Feire soldagen		Planleggingsdag 2.1.19 Personalmøte 22.1? Ped.ledermøte Bikuben	Planleggingsdag 2.1.19 Personalmøte 21.1 ?
Febr	Fastelavns-kaffe Karneval		Personalmøte 19.2	Personalmøte 19.2
Mars/ april	«Vinteraktiviteter» Påskelunsj med besøk av påskebamsen	Foreldresamtaler Fastelavns kaffe 1.3 Samarbeidsutvalg?	Kursdag Personalmøte 19.3 og 23.4 Ped.ledermøte Solstua Medarbeidersamtaler	Kursdag Personalmøte 19.3 og 23.3 Medarbeidersamtaler
Mai/ juni	17-mai - Landet vårt Opprydding nærmiljø Hel utedag	Foreldre kaffe ?	Personalmøte 21.5 Ped.ledermøte Eidekroken	Personalmøte 21.5

Kilde: Vågen barnehage

Foreldreundersøkelse

Foreldreundersøkelsen⁸ er en frivillig spørreundersøkelse som gjennomføres årlig. Her svarer foreldrene på om lag 30 spørsmål⁹, som er gruppert i hovedområder. Svaralternativene er vist som en fempunktsskala, fra helt uenig til helt enig, og svært misfornøyd til svært fornøyd, der 5 er beste score. Hvert hovedområde er satt sammen av flere spørsmål, og score for hovedområdet uttrykkes som en indeks, som er et gjennomsnitt av barnehagens score for spørsmålene som inngår i hovedområdet. Resultatene fra spørreundersøkelsen i 2018 er presentert i tabell 3 på neste side, sammen med gjennomsnittet for hele landet.

Resultatene fra barnehageundersøkelsen viser at foreldrene med barn i Eidekroken og Vågen barnehage skårer noe høyere enn foreldre med barn i Solstua barnehage. Det er verdt å merke seg at foreldrene vurderer «barns trivsel» høyt i samtlige barnehager - tilsvarende nasjonalt gjennomsnitt eller høyere.

⁸ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/foreldreundersokelsen-i-barnehage/>

⁹ <https://www.udir.no/globalassets/filer/brukerundersokelser/foreldreus-bhg/foreldreundersokelsen-barnehage-2018---sporsmal.pdf>

Tabell 3: Barnehageundersøkelsen 2018

Indeks	Eidekroken (63,3 %)	Solstua (65,6 %)	Vågen (75,9%)	Nasjonalt (70,7%)
Total tilfredshet	4,4	4,2	4,6	4,5
Ute- og innemiljø	4,2	3,7	4,2	4,1
Barnets utvikling	4,7	4,4	4,7	4,6
Informasjon	4,4	3,8	4,3	4,2
Barnets trivsel	4,7	4,8	4,9	4,7

Kilde: Barnehagefakta.no

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at kommunen oppfyller revisjonskriteriet om at barnehagene skal ivareta foresattes medvirkning

6 PSYKOSOSIALT MILJØ I GRUNNSKOLENE

Har Skjervøy kommune tilfredsstillende systemer og rutiner knyttet til forebygging og oppfølging av mobbesaker i **grunnskolen** i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

6.1 Planer og rutiner

Revisjonskriterier:

Skolene i Skjervøy kommune

- bør ha skriftlige planer for skolemiljøet og for hvordan skolen arbeider forebyggende
- skal ha rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres
- skal ha ordensreglement

Kilde: Opplæringsloven, veileder

6.1.1 Barneskolen

Revisors funn

Forebygging

Revisor har blitt forelagt dokumentet «Handlingsplan for å fremme det psykososiale miljøet ved Skjervøy barneskole». Handlingsplanen har beskrevet mål for det psykososiale miljøet som er:

Mål:

1. Skjervøy barneskole skal ved forebyggende tiltak gjøre sitt beste for å forhindre at elever føler seg utsatt for mobbing eller krenkende atferd.
2. Skjervøy barneskole skal gjennom sine rutiner (inspeksjon, samtaler, trivselsundersøkelse) på best mulig måte avdekke om mobbing eller krenkende atferd foregår.
3. Skjervøy barneskole skal følge opp både mobbeoffer/den krenkende og mobber/krenker. Det legges opp til et godt samarbeid med de involverte parter for å utjevne maktforholdet.
4. Elever og foresatte skal kunne oppleve at de trygt kan melde fra om mobbing og krenkende atferd.

Rektor opplyser at for å få godt læringsutbytte er man avhengig av trygt og godt skolemiljø, noe pedagoger vet og kjenner til. Hun opplyser at skolen har aktivitetsplan og forebyggende tiltak som de følger opp der alle bidrar på en eller annen måte. Handlingsplanen skal hver høst opp til

behandling i elevrådet. Rektor opplyser at trivselsundersøkelsene behandles i foreldremøtene og er tema i utviklingssamtalen til den enkelte elev.

Rektor opplyser at skolen i forbindelse med arbeid i en bestemt klasse gjennomførte noe som kalles «Snuoperasjon» som er et program utviklet av læringsmiljøsenderet. Programmet dreier seg om klasseledelse og innebærer at læreren får hjelp til å kartlegge elevene og gjeninnføre gode rutiner i klasserommet. Deler av programmet har skolen også prøvd å ta med i de øvrige klassene. I forbindelse med dette programmet fikk skolen tilbakemelding om at de burde starte med «Spekter».¹⁰ Rektor opplyser at skolen startet med Spekter våren 19 ved 3.-7. klasse, samt en lokal tilpasset undersøkelse for 1. og 2. klasse.

Det forebyggende arbeidet er i handlingsplanen listet opp i elleve punkter.

Forebyggende arbeid:

1. Handlingsplan mot mobbing/krenkende atferd skal gjennomgås i klassene høst og vår.
2. Støtte til lærere som har problemer med spesifikke elever eller klasser.
3. Holdningsskapende arbeid
4. Felles aktivitetsdager på tvers av klassetrinnene, for eksempel høsttur, idrettsdag, skidag, matematikkens dag, plantedag, soldag, "fair-play-cup" og juleverksted. I tillegg legges det opp til aktiviteter på klassenivå der foreldre/foresatte også kan involveres. For eksempel leksering, klasseturer og elevkvelder.
5. Friluftsgjengen som et alternativt tilbud til ordinær undervisning i 5.-7.kl
6. Foreldremøter/konferanser der krenkende atferd og mobbing tas opp som tema minst en gang i året.
7. Fadderordning: Frivillige faddere 3- 4.klasse for 1.klasse. 7.klasse som vennskapsklasse for 1.klasse
8. Betryggende inspeksjon ute og inne. Inspeksjon starter 0815.
9. I IKT undervisningen legges det vekt på å bevisstgjøre elevene på internett og mobilnett.
10. Skolens ordensregler og klasseregler skal følges opp av alle skolens ansatte.
11. Se for øvrig skolen sin «Handlingsplan for å fremme det psykososiale miljøet ved Skjervøy barneskole»

I tillegg fremgår det av handlingsplanen en rekke tiltak som er presentert i tabeller der det står hva som skal gjøres, når det skal gjøres, og hvem som er ansvarlig. Revisor viser til tabell 4 på neste siden som viser noen av tiltakene. Rektor opplyser at trivselsledere er nytt, og det er to lærere som har ansvarlig for planleggingen. Elever fra 4.-7. trinn kan søke om å være trivselsleder, og elevene lærer om aktiviteter som kan brukes i friminuttene.

¹⁰ Spekter er et ikke-anonymt verktøy for lærere, som brukes til å avdekke mobbing og kartlegge læringsmiljøet i en skoleklasse. Spekter tilbys både digitalt og i papirversjon. Spekter er utviklet av Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning. Spørsmålene er forskningsbaserte og systematisk sammensatt.

Tabell 4: Eksempler på forebyggende tiltak ved barneskolen

Hva	Når	Ansvarlig
Gjennomgang av skolens ordensreglement ved oppstart av skoleåret på personalmøte, i klassene, på foreldremøte og SFO	Skolestart/høst	Ledelsen Kontaktlærere SFO-leder
Klassene lager regler for et godt klassemiljø. Utgangspunktet er skolens ordensreglement. SFO barna lager regler for et godt SFO-miljø	Høst	Lærerne SFO-ansatte
7.klasse arrangerer trivselstiltak for 1.klasse.	Høst	Kontaktlærerne i 4.klasse
Trivselsledere. Det er elever som setter i gang aktiviteter for skolens elever. Trivselsprogrammet er et program for økt aktivitet i friminuttene. Trivselslederfunksjonen gjelder for ½ år om gangen på barnetrinnet. Trivselsledere er elever fra 4.-7. trinn. Trivselslederne får opplæring gjennom TL-programmet. Skolens TL-koordinator følger opp trivselslederne og har møter med dem hver 14. dag. Programmet supplerer skolens forebyggende arbeid mot mobbing og for økt aktivitet og trivsel. Det er lek av og for barn- og unge, og de som er trivselsledere skal jobbe aktivt for å inkludere flest mulig i leken.	Høst/vår	Kontaktlærerne for TL
Friluftsgjengen. Grupper med elever fra 5-7.kl som trenger å oppleve mestring og positive opplevelser på annen arena enn skolen	Hele året	Leder og lærere/assistenter i Friluftsgjengen
Det skal informeres om elevers og foreldres rettigheter i forhold til Opplæringsloven § 9A, -på klasse foreldremøte og SFO - skolens hjemmeside	Høst	Kontaktlærere Ledelsen SFO-leder
Overgangsmøte mellom barnehagene og skolen.	Juni	Ledelsen og styrerne i barnehagene

Kilde: Skjervøy barneskole

I tillegg arrangeres skolen i løpet av skoleåret aktiviteter som skal gi rom for aldersblanding, treffe elevenes interesser, kunnskap og ferdigheter. Eksempler på aktiviteter er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 5: Eksempler på aktiviteter ved barneskolen

Aktivitet	Klasse	Mål	Evaluering
Måned samling	1.7.kl	<p>Alle klassetrinnene har ansvar for hver sin måned samling i gymsalen med selvvalgt tema.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Styrke klassemiljø og samhold i forhold til opptreden - Vise respekt og verds sette andres bidrag - Styrke tilhørighet til skolen og fellesskapet - Overholde og innordre seg regler i forhold til at alle elevene er samlet - Positiv opplevelse og forståelse for hverandre 	<p>Evalueres i klassene etter hver måned samling.</p> <p>Hva var bra?</p> <p>Hva kan vi bli bedre på?</p> <p>Ordningen som helhet evalueres av kollegiet i juni</p>
Friidrettsdag	1.-4.kl 5.-7.kl	<p>Psykososiale mål:</p> <p>Bygge relasjoner; la yngre elever bli kjent med de eldre elevene. (alderstlanding)</p> <p>Bli kjent innad i gruppa si gjennom fysiske aktiviteter på en "annen" arena.</p> <p>Gi elevene følelsen av fellesskap med flere klasser/elever gjennom bygging av felles referanser på en aktivitetsdag/friidrettsdag.</p> <p>Positive opplevelser – moro!</p> <p>Faglige mål:</p> <p>1.-4. klasse: Fysiske og kognitive utfordringer gjennom forskjellige aktiviteter.</p> <p>5.-7. klasse: Elevene får anledning til å prøve ut forskjellige grener av friidrett – finne sin ting å være god på.</p> <p>Aktivitetene skal gi utfordringer og elevene oppmuntres til å strekke egne grenser.</p>	<p>Evalueres i klassene dagen etter aktiviteten.</p> <p>Evalueres på basen morgenen deretter.</p> <p>Evalueringen settes i permen til basen. Eventuelle revideringer gjøres av baseleder</p>

Kilde: Skjervøy barneskole

Skolens ordensreglement er vedlegg til handlingsplanen. Ordensreglementet redegjør for hva som er akseptabel og forventet oppførsel. Ordensreglementet gjelder også for skoleveien.

Rutiner for å avdekke mobbing

I handlingsplanen er krenkende atferd definert som mobbing, diskriminering, trakassering, vold, rasisme, utestenging og uthenging. Mobbing er når en person føler seg plaget av en eller flere, at dette skjer gjentatte ganger og at plaginga varer over en viss tid. For at det skal være mobbing må det også være slik at den som blir plaget har vansker med å forsvare seg mot mobbingen (ulikt styrkeforhold).

Handlingsplanen inneholder følgende redegjørelse for hvordan mobbing og krenkende atferd skal avdekkes.

Avdekking av mobbing/krenkende atferd:

1. Skjervøy barneskole skal så tidlig som mulig avdekke når/om mobbing eller krenkende atferd finner sted. Ved observasjon og god kommunikasjon mellom lærere og elever, mellom lærere og foreldre/klassekontakter og andre i skolemiljøet/nærmiljøet.
2. Trivselsundersøkelse gjennomføres oktober og mars på alle trinn.
3. Ved avdekking av mobbing eller krenkende atferd, er det svært viktig med skriftlig dokumentasjon av konkrete observasjoner/hendelser. I dokumentasjonen er det viktig å få frem tid, sted, hvem og hva.
4. Det er elevens subjektive opplevelse som skal ligge til grunn for om han /hun føler seg mobbet eller er utsatt for krenkende atferd. Eleven skal bli tatt på alvor, og bli hørt.

Når det gjelder håndtering av mobbing og krenkende atferd, finner revisor at dette er omtalt to steder i handlingsplanen; først under redegjørelse av skolens aktivitetsplikt, dernest under tiltak ved mobbing/krenkende atferd.

Skolens aktivitetsplikt

Aktivitetsplikten utløses når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Retten til et trygt og godt skolemiljø avgrensnes ikke av årsaken til hvordan elevene har det. Det som er avgjørende for skolens aktivitetsplikt, er hvordan eleven faktisk opplever å ha det mens han eller hun er på skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpen.

1. Når krenkende atferd blir oppdaget

Opplæringsloven § 9 A-4 første ledd fastslår at alle som arbeider på skolen har plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Det som er best for elevene skal være det grunnleggende hensyn i skolens arbeid.

2. Gripe inn

Alle som arbeider i skolen skal gripe inn mot krenking dersom mulig

3. Varsle

Elevene kan ha ulike kanaler inn til skolen; foresatte, kontaktlærer, assistent, helsesøster, medelever, skoleledelse og andre ansatte ved skolen.

Foresatte som vil varsle, tar først kontakt med kontaktlærer. Dersom kontaktlærer ikke tar tak i problemet og følger opp saken, kan foresatte henvende seg til rektor. Rektor skal ha overordnet og fullstendig oversikt, samt at informasjonen skal brukes til å følge opp enkeltsaker og inn i det systematiske arbeidet. Fra en sak er varslet har skolen 1 uke på seg til å sette inn tiltak for at uønsket atferd skal opphøre.

4. Undersøke saken

- Når skolen er blitt gjort /er oppmerksom på krenkelser, skal kontaktlærer bli informert.
- Kontaktlærer skal i samarbeid med andre involverte lærere eller andre ansatte undersøke saken.
- Den som utsettes for krenkende adferd og den/de som utfører handlingen har samtaler hver for seg.
- Kontaktlærer skal sørge for at involverte elever blir hørt.
- De impliserte foresatte informeres.
- Om det skal avholdes konfrontasjonsmøte mellom partene vurderes i hvert tilfelle. Dette møtet avholdes ikke, hvis den krenkende part ikke ønsker dette. Rektor vurderer om foresatte deltar.

5. Skolen skal lage en skriftlig plan for hvordan problemet skal løses. (vedlegg aktivitetsplan)

- Beskrivelse av problemet
 - Tiltak skolen vil sette i gang
 - Når settes tiltakene i gang
 - Hvem er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
 - Når skal tiltakene evalueres
- Rektor vurderer om andre parter skal inn i saken som barnevern, konfliktrådet, politiet eller andre.

Rektor opplyser at mindre alvorlige saker blir fulgt opp av lærerne, men rektor skal informeres om aktivitetsplan og er den som skal underskrive. Selve oppfølging av saken med samtaler med hjem og elev(er), gjøres av kontaktlærer. I alvorlige saker er rektor mer involvert og kobles tidlig inn i. I tillegg informeres kommunalsjefen som bidrar når skolen står overfor vanskelige saker.

Revisor har gjort skolen oppmerksom på at i siste kulepunkt i pkt. 4 ovenfor omtales mobbeofferet som «den krenkende»¹¹. Rektor har gitt tilbakemelding at punktet endres til: «*Dette møtet avholdes ikke, hvis den som blir mobbet/plaget ikke ønsker det*».

¹¹ «Den krenkende» brukes som begrep på den som utfører krenkelse, og «den krenkede» om offeret.

Tiltak ved mobbing/krenkende atferd:

1. Når mobbing eller annen alvorlig krenkende atferd avdekkes, skal det meldes skriftlig til kontaktlærer og rektor på "Registreringsskjema." (Handlingsplikten)
2. Kontaktlærer har samtale med mobbeoffer/den krenkende. (Undersøkelsesplikten). Foreldre informeres/involveres og det avtales et møte mellom skolen og hjemmet.
 - Skolen skal innen 1 uke ha satt inn tiltak og laget en aktivitetsplan.
 - Blir ikke foreldrene hørt eller foreldrene ikke er fornøyde med de tiltakene kontaktlærer har satt inn eller oppfølgingen av tiltakene, kan foreldrene kontakte rektor.
 - Rektor har da 1 uke på seg til å se på saken og sette inn evt nye tiltak.
 - Fylkesmann er klageinstans for foreldrene
3. Kontaktlærer har (individuelle) samtale med mobber(e)/krenker(e). Foreldrene informeres/involveres og det avtales møte mellom skolen og hjemmet.
4. Ved vanskelige mobbesaker/alvorlige krenkelser går rektor inn i løsningsarbeidet sammen med kontaktlærer og utarbeider aktivitetsplan og deltar på møter
5. Kollegiet informeres om mobbesaker.
6. Hvis ikke disse tiltak fører fram må eksterne instanser kobles inn. som skole-helse-team, helsesøster, BUP, PPT, barnevern, konfliktråd, politi.

Rektor sier de skal ha lav terskel for å lage en aktivitetsplan. Erfaringsmessig har skolen sett at det å skriftliggjøre og sette inn tiltak tidlig, gjør at saken blir mindre alvorlig. Hun opplyser at det også er saker der foreldrene ikke ønsker en aktivitetsplan fordi saken er av mindre karakter. Skolens holdning er at hvis foreldrene ønsker aktivitetsplan, skal dette lages.

Handlingsplanen inneholder flere vedlegg som er tilknyttet avdekking og håndtering av mobbing/krenkelse, eller annet som gjelder en elevs skolemiljø. Det fremgår ikke spesifikt at samtlige skal benyttes, ut over at registreringsskjema og aktivitetsplan er nevnt i rutinene ovenfor.

- *Registreringsskjema*
- *Kvalitetssikringskjema* – Skjema for avkrysning for utførte tiltak
- *Mal for aktivitetsplan*
- *Ditt barn har utsatt andre for krenkende atferd* – Melding som sendes foresatte og som de skal svare på
- *Ditt barn har blitt utsatt for krenkende atferd* – Melding som sendes foresatte og som de skal svare på
- *Elevens logg* – Registrering av skoledagen
- *Hjemmets logg*
- *Skolens logg*

6.1.2 Ungdomsskolen

Forebygging

Revisors funn

Revisor har blitt forelagt dokumentet «Handlingsplan for å fremme det psykososiale miljøet ved Skjervøy ungdomsskole». Her fremgår det at ungdomsskolen skal arbeide for å fremme det psykososiale miljøet ved:

- *Å drive aktivt forebyggende arbeid*
- *Å sikre et godt samarbeid med foreldrene*
- *Å ha rutiner som avdekker om mobbing foregår*
- *Å følge opp mobbeoffer og mobber*
- *Å ha rutiner som sikrer god dokumentasjon*
- *Vi ønsker å kunne se resultat av denne planen ved at vi scorer minst som landsgjennomsnittet ved elevundersøkelsen*

Rektor ved ungdomsskolen forteller at skolen har brukt mye tid på å jobbe med læringsmiljø gjennom aktiviteter i friminuttene. Skolen har små klasser og lærertettheten blir god, noe som gjør at lærerne har oversikt i klassene. Rektor trekker frem at elevrådet er aktivt og sammen med elevene aktive bidragsytere for å skape godt skolemiljø.

I handlingsplanen fremgår det at forebygging handler om kvaliteten på alt faglig og sosialt læringsarbeid ved skolen. Skolemiljøet skal fremme elevenes helse, trivsel og læring. På neste side presenteres forebyggende tiltak som er redegjort for i handlingsplanen.

Rektor forteller at skolen har to ansatte (en lærer og en assistent) som har vært på trivselslederkurs. Disse skal sammen med elevene planlegge og sette i gang aktiviteter i friminuttene. Elevene har ansvaret for gjennomføring, mens lærerne hjelper de med å lage ukeplaner samt henge opp informasjon. Ungdomsskolen startet med dette skoleåret 18/19.

Rektor opplyser at ungdomsskolen ved starten av skoleåret 18/19 tok i bruk kartleggingsverktøyet «Spekter». Rektor sier at i disse kartleggingen har kontaktlærer unik mulighet til å få ærlige svar fordi spørreskjemaet som brukes, besvares med navn og ikke anonymt. Dette gir bedre mulighet for å følge opp spesielle tilbakemeldinger. Rektor vurderer det som et godt verktøy, og han har gjennomgang med lærerteamene når kartlegginga er ferdig.

Skolens ordensreglement er vedlegg til handlingsplanen. Ordensreglementet redegjør for hva som er akseptabel og forventet oppførsel. Ordensreglementet gjelder også for skoleveien.

Tabell 6: Eksempler på forebyggende tiltak ved ungdomsskolen

Hva	Når	Ansvarlig
Skolens og klassenes aktivitetsplan skal inneholde trivselsfremmende aktiviteter	Høst og vår	Lærerne og elevene på trinnet Foreldrekontaktene Ledelse
Inspeksjonsplan Åpen idrettshall i matfri Frokostordning/Kantinedrift	Hele året	Ledelse Kontaktlærere og kantineansvarlig
Gjennomgang av "Handlingsplan for å fremme det psykososiale miljøet" på personalmøte	Skolestart	Ledelse
Trivsel/sosiale ferdigheter skal være tema på elev-, utviklings- og kontaktsamtaler	Høst og vår	Kontaktlærer
Det skal gjennomføres teammøter med tema innenfor elevenes psykososiale miljø.	Jevnlige teammøter.	Lærerne på teamet/teamleder
Gjennomgang av skolens ordensreglement ved oppstart av skoleåret i klassene og på foreldremøtene	Snarest etter skolestart	Kontaktlærer
Klassene lager regler for et godt klassemiljø. Utgangspunktet er skolens ordensreglement.	Høst	Lærerne på teamet
På foreldremøtene skal det informeres om elevers og foreldres rettigheter knyttet til Opplæringsloven § 9a og innholdet i denne planen. Brosjyre utarbeidet av Udir deles ut.	Høst	Kontaktlærere
Elevene informeres om rettigheter knyttet til opplæringsloven § 9a og innholdet i denne planen.	Høst	Kontaktlærer for elevråd. Lærerne på trinnet.
Overgangsmøte mellom barneskolen og ungdomsskolen. Orientering, forberedelse og observasjon av sosiale ferdigheter hos nye 8. klassinger til høsten.	Juni	PPT/Helsesøster Ledelse ved skolene Aktuelle kontaktlærere fra begge skolene
Elevundersøkelsen gjennomføres på 10. trinnet.	Høsten	Lærerne på teamet
Resultatet av elevundersøkelsen og tiltak drøftes med elever, foreldre og brukerråd.	Etter gjennomføring og oppsummering	Lærere på teamet Ledelse
Trivselsundersøkelse utarbeidet av skolen gjennomføres i alle klasser	Høst og vår	Kontaktlærer og ledelse
Kontaktlærere/Teamet har protokoll for orden- og oppførselsanmerkninger. Her noteres enkeltepisoder på uakseptabel adferd. Kommuniseres med foresatte til den enkelte elev	Hele året	Alle tilsatte ved skolen
Læringsmiljøet skal være tema på foreldremøtet. Resultat av trivselsundersøkelsen legges frem	Vår	Kontaktlærere Foreldrekontaktene
Klassene bruker undervisningsopplegget "Det er mitt valg"	Hele året	Kontaktlærere
Foreldrekontakter arrangerer aktiviteter.	Høst og vår	Foreldrekontaktene

Kilde: Skjervøy ungdomsskole

Som ved barneskolen skal det ved ungdomsskolen arrangeres aktiviteter som skal gi rom for aldersblanding, treffe elevenes interesser, kunnskap og ferdigheter. Eksempler på aktiviteter er vist i tabellen på neste side.

Tabell 7: Eksempler på aktiviteter ved ungdomsskolen

Aktivitet	Ansvar	Mål	Evaluering
1. Idrettsdag 2. Juleball/Juleverksted 3. Kulturuke ev. annen årlig prosjektuke eks UE	1. Gym.lærere 2. 10. Team 3. Adm	-Bygge relasjoner -Trivsel gjennom kreativ aktivitet og samhold -Mestring av aktivitetene skal øke selvtilliten -Økt mestring og selvtillit ved å prøve andre undervisningsarenaer. Dette kan gjøres ved at elevene kan fremføre/utføre	Evaluerings skjema utarbeides for disse aktivitetene. Dette tas senest en uke etter aktiviteten. Resultatet legges frem for rådsorganene. Forslag til evt forbedringer/endringer utarbeides. Ansvarlige utarbeider skjemaer og gjennomfører evalueringen
4. Ekskursjoner 5. Kantinedrift/Frokost-tilbud	4. Kontaktlærere 5. Kantinepers	oppgaver som ikke er vanlig i den tradisjonelle undervisningen -Viser respekt og hensyn til hverandre i flere miljø enn klasserommet	

Kilde: Skjervøy ungdomsskole

Rutiner for å avdekke mobbing

I handlingsplanen til ungdomsskolen står det at mobbing kjennetegnes ved at det dreier seg om aggressiv eller ondsinnet atferd som gjentar seg og varer over en viss tid i en mellommenneskelig relasjon som er preget av en viss ubalanse i styrkeforholdet.

På neste side fremgår saksgangen knyttet til mobbing slik denne beskrives i handlingsplanen. Rektor opplyser at skolen har inspeksjonsplan, og det skal alltid være voksne ute i friminuttene der elevene oppholder seg. Er elevene inne, er det en ansatt i hver etasje. Rektor opplyser at han også går inspeksjonsrunder.

Avhengig av alvorlighetsgrad er det ifølge rektor kontaktlærer som følger opp en konkret sak, men rektor informeres. I mer alvorlige saker er rektor mer delaktig. Rektor legger til at de prøver å dokumentere det meste, som for eksempel at fra telefonmøter skrives det referat om det man snakker med partene om. Til slutt oppsummerer rektor i sakene.

Tabell 8: Saksgang ved mobbing/krenkelser

Saksgang/Tiltak	Ansvar
<ul style="list-style-type: none"> • Den i skolen som får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, skal snarest undersøke saken og varsle rektor, dersom det er nødvendig og om mulig, selv gripe direkte inn. • Hvis foreldre eller elever oppdager mobbing eller erting, tar de kontakt med skolen rektor eller sin kontaktlærer. Skolen fyller ut skjema for henstillinger og undersøker saken. (Undersøkelsesplikten). • Rektor/kontaktlærer innkaller evt til møte, drøfter saken og informerer om saksgang. Skolen skal lage en aktivitetsplan med tiltak innen fem virkedager etter at saken er meldt til skolen. • Skolen skal sørge for at involverte elever hørt. Elevens beste skal gjennomsyre videre saksgang. • Skolen aktivitetsplan skal inneholde følgende: <ul style="list-style-type: none"> • Hva slags problem tiltaket skal løse. • Hva slags tiltak skolen har planlagt. • Når tiltaket skal gjennomføres. • Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltak. • Når tiltaket skal evalueres. • Skolen skal dokumentere hva som blir gjort i saken 	Personalet/Innleid personell/ Andre tilknyttet skolen Foreldre/foresatte Skolens ledelse Kontaktlærer
Det skal skrives referat fra alle møter. Det skal føres logg på alle tiltak. Referatet oppbevares i forhold til Personalregisterloven.	Rektor/kontaktlærer
Dersom foreldre ikke er fornøyd med skolens håndtering av saken tar de kontakt med fagansvarlig i sektor for oppvekst og utdanning, hos Fylkesmannen i Troms.	Rektor

Kilder: Skjervøy ungdomsskole

Handlingsplanen inneholder vedlegg som gjelder avdekking og håndtering av mobbing/krenkelser og elevenes skolemiljø. Det fremgår ikke spesifikt om skjemaer skal benyttes.

- *Registreringsskjema*
- *Kvalitetssikrings skjema* – Skjema for avkrysning for utførte tiltak
- «*Dette godtar vi ikke*»- presisering av hva skolen ikke aksepterer
- *Reglement for orden og oppførsel*

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at kommunen oppfyller revisjonskriteriene om at skolene bør ha skriftlige planer for skolemiljøet og for hvordan skolen arbeider forebyggende, at skolene skal ha rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres, og at skolene skal ha ordensreglement

6.2 Aktivitetsplikt

Revisjonskriterier:

De skriftlige aktivitetsplanene skal utarbeides så snart personalet får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

De skriftlige aktivitetsplanene skal beskrive:

- hvilket problem tiltakene skal løse,
- hvilke tiltak som skolen har planlagt,
- når tiltakene skal gjennomføres,
- hvem som er ansvarlig for gjennomføringa av tiltakene,
- og når tiltakene skal evalueres

Kilde: Opplæringsloven, veileder

Revisors funn

Vår undersøkelse av skolenes aktivitetsplikt omfatter gjennomgang av dokumentasjon i elevmapper i samtlige 13 saker pr. 25. mars 2018 skoleåret 2018/2019. Disse saken var fordelt på åtte saker ved barneskolen og fem saker ved ungdomsskolen.

Videre viser vår undersøkelse av åtte elevmapper ved Skjervøy barneskole følgende:

- Barneskolen kan i tre av de åtte undersøkte mappene dokumentere at aktivitetsplan er utarbeidet innen én uke etter mottak av melding. I de øvrige fem mappene var det i tre mapper ikke registrert dato for melding. I de to siste mappene var aktivitetsplan datert senere enn én uke etter mottatt melding, men samtidig fremgikk det av aktivitetsplanene at tiltak var igangsatt umiddelbart eller noen dager etter mottatt melding. Revisor finner ikke at det er benyttet registreringsskjema ved mottak av melding. Det fremgår av aktivitetsplanene at sakene er meldt skriftlig, via sms og telefon.
- Barneskolen kan i samtlige åtte undersøkte elevmapper dokumentere at aktivitetsplanene inneholder beskrivelser om:
 - hvilket problem tiltakene skal løse
 - hvilke tiltak som skolen har planlagt
 - når tiltakene skal gjennomføres
 - hvem som er ansvarlig for gjennomføringa av tiltakene
 - når tiltakene skal evalueres

Revisor ble ikke forelagt referater fra samtaler med involverte parter som elever og foresatte, men det fremgikk av aktivitetsplanen at det var snakket med involverte parter eller at samtale skulle gjennomføres. Revisor fikk opplyst fra rektor at det er kontaktlærer som har den utfyllende dokumentasjon slik som håndskrevne notater eller sms-korrespondanser.

I én av de åtte sakene hadde foresatte klaget til fylkesmannen. Ved tidspunktet for vår mappegjennomgang var saken fortsatt til behandling hos fylkesmannen.

Vår undersøkelse av fem elevmapper ved Skjervøy ungdomsskole viser følgende:

- Ungdomsskolen kan i samtlige fem undersøkte elevmapper dokumentere at aktivitetsplanen er utarbeidet innen én uke etter mottak av melding. Det er benyttet registreringsskjema¹² i samtlige fem saker.
- Ungdomsskolen kan i samtlige fem undersøkte elevmapper dokumentere at aktivitetsplanene inneholder beskrivelser om:
 - hvilket problem tiltakene skal løse
 - hvilke tiltak som skolen har planlagt
 - når tiltakene skal gjennomføres
 - hvem som er ansvarlig for gjennomføringa av tiltakene
 - når tiltakene skal evalueres

Blant dokumentasjonen forelå det referater fra samtaler med involverte parter som elever og foresatte. Det var i tillegg benyttet kvalitetssikringsskjema i samtlige saker, der skjema i to av fem var datert og signert av rektor.

To av sakene var klaget til fylkesmannen, og skolen fikk i begge sakene medhold i at de hadde overholdt aktivitetsplikten.

Revisors vurdering

Revisor viser til forbeholdene som fremkommer av kapittel 3 ovenfor. Under forutsetning av at dateringen på meldingene som ligger til grunn for aktivitetsplanene, gjenspeiler det tidspunktet der skolen reelt ble oppmerksomme på at den aktuelle eleven opplevde å ikke ha det trygt og godt på skolen, vurderer revisor at *kommunen i åtte av 13 undersøkte saker oppfyller* revisjonskriteriet om at de skriftlige aktivitetsplanene skal utarbeides så snart personalet får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Blant åtte undersøkte saker ved barneskolen var det i tre saker ikke registrert dato for melding, noe som betyr at revisor ikke har grunnlag for å vurdere om planen ble utarbeidet rettidig. I to saker var aktivitetsplan datert senere enn én uke etter mottatt melding - imidlertid fremgikk det av disse to aktivitetsplanene at tiltak var igangsatt umiddelbart eller noen dager etter mottatt melding.

Kommunen oppfyller revisjonskriteriene om at aktivitetsplanene skal beskrive:

- hvilket problem tiltakene skal løse,
- hvilke tiltak som skolen har planlagt,
- når tiltakene skal gjennomføres,
- hvem som er ansvarlig for gjennomføringa av tiltakene,
- og når tiltakene skal evalueres

¹² Kommunens skjema for registrering av det forholdet som har utløst aktivitetsplikten

6.3 Skolemiljøutvalg og elevinvolvering

Revisjonskriterier:

Skolene i Skjervøy kommune;

- skal ha skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon
- skal ha systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet

Kilde: Opplæringsloven, veileder

Revisors funn

Ved begge skolene i Skjervøy kommune er det skolemiljøutvalg der elevene er representert med elevrådsrepresentanter. Revisor får opplyst fra rektorene at samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget er samme utvalg, men ved behandling av saker i skolemiljøutvalget, forlater rektor og lærere slik at elever/foreldre er i flertall.

Revisor har blitt forelagt innkallinger og referater fra utvalg av møter gjennomført i 2018 og 2019 i samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget ved begge skolene. Eksempler på temaer som har vært tatt opp er gjennomgang av §9a, innføring av trivselslederprogram og Spekter, elevundersøkelsen, revidering av skolens psykososiale plan og ordensreglement.

I dokumenter som handlingsplan for å fremme elevenes psykososiale miljø, årshjul, velkomstskriv og referater fra møter i skolemiljøutvalg, fremkommer det at elevene gjennom ulike tiltak og aktiviteter er med i planlegging og gjennomføring av tiltak for skolemiljøet. I rådsorganer som elevråd og skolemiljøutvalg er skolemiljø fast tema, og som revisor har redegjort for tidligere, har skolene blant annet innført trivselslederprogram der elevene er med på å lage og gjennomføre aktiviteter i friminuttene. Rektor ved barneskolen opplyser at hver klasse har ansvar for å holde månedssamling i gymsalen for hele skolen. Det kan være valgfrie temaer eller faste tema – eksempelvis *advent, solidaritet og påske*. Øvrige eksempler rektor viser til, er at elevene er med på å lage egne klasseregler, og de gjennomfører et planteprosjekt (de dyrker og selger planter), der pengene går til skolemiljøarbeid. På neste side er utklipp fra noen av aktivitetene som er redegjort for i handlingsplanen.

Rektor ved ungdomsskolen opplyser at 10. trinn hvert år har ansvar for å planlegge samt arrangere juleball. Elevene lager mat, har innslag og det fremføres dans. Et annet eksempel er at elevene har bidratt med å lage utsmykking som blant annet er hengt opp i gangene/korridorene. Rektor sier at elevene får et eierforhold til kunsten og det får henge i fred. Revisor viser for øvrig til tabell 7 på side 33 som viser aktivitetene som fremgår av ungdomsskolens handlingsplan.

Tabell 9: Eksempler på elevaktiviteter ved Skjervøy barneskole

Aktivitet	Klasse	Mål	Evaluering
Planting/plantedag	1.-7.kl	<p>Hovedmål: Skape et positivt utemiljø der elever går sammen om å forskjønne vårt uteområde på skolen og, legge til rette for variert aktivitet.</p> <p>Delmål: Elevdeltakelse i nærmiljørettet arbeid i og rundt vår skole</p> <ul style="list-style-type: none"> -Forskjønne uteområdet gjennom beplantning, -Få opp blomsterkasser, bed og lage benker, -Våropprydding lekeområder og aktivitetsløype -Drive fram planter -Arrangere salgsdag og kafe 	<p>Evalueres i klassene dagen etter aktiviteten.</p> <p>Evalueres på første samråd deretter.</p> <p>Evalueringen settes i permen til planteprosjektet. Eventuelle faste endringer på aktivitet / mål gjøres av baseleder</p>
Elevkveld	Klassevis	<ul style="list-style-type: none"> - Forberede / planlegge en elevkveld - Få ferdigheter, holdninger og motivasjon til å mestre ulike sosiale sammenhenger - Trives og kunne glede seg og trives sammen med andre (sosial kompetanse) -Gjennomføre og holde seg til et oppsatt program 	<p>Klassen og lærer evaluerer. Ta også gjerne en runde på foreldremøte i etterkant</p>

Kilde: Skjervøy barneskole

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at kommunen oppfyller revisjonskriteriene om at skolene skal ha skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon, samt ha systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet.

6.4 Informasjon om skolemiljøet

Revisjonskriterier:

Skolene i Skjervøy kommune skal ha systemer for å sikre at elevene og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig informasjon om skolemiljøet, samt elevens rettigheter etter opplæringslovens kapittel 9A

Kilde: Opplæringsloven, veileder

Revisors funn

Rektor ved barneskolen opplyser at viktigheten av skole-hjem samarbeid informeres om til alle foreldrene, og at foreldrene er viktige bidragsyttere i et godt skole-hjem samarbeid. Dette er noe hun tar opp i forbindelse med overgangen barnehage-skole. Hun opplyser at skolen og foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) har utarbeidet punkter om hvilke forventninger skolen og hjemmet skal ha til hverandre. Når det gjelder temaene skolemiljø og læringsutbytte, skal disse behandles på foreldremøter og i utviklingssamtaler med elev/foreldre.

I handlingsplanen er det i tillegg nærmere redegjort for når foreldremøtene skal gjennomføres og hvilke temaer som skal gjennomgås.

Utklipp 1: Handlingsplan for å fremme psykososialt miljø ved barneskolen

FORELDREMØTER VED SKJERVØY BARNESKOLE

Felles for alle foreldremøter:

- Svarslipp på innkallinga (ønske fra FAU)
- Resultat av trivselsundersøkelse og læringsmiljøet i klassen
- Uteområdet - tildelt hvert trinn
- 15 min egen tid til foreldrene og informasjon fra FAU

Høst:

- Gjennomgå ordensreglement, § 9A og mobbeplan
- Holdning / forventning til skolen / foreldrene/ lekser og leksehjelp
- Informere om lesing og om hvilke forventninger skolen har til foreldrene.
- Gjennomgang av aktivitetsplan for klassen
- Gjennomgang av sykkelreglene

Vår:

- Valg av klassekontakter
- Lage aktivitetsplan for klassen for neste skoleår (klassekontaktene)
- Vurdering for læring



Kilde: Skjervøy kommune

Rektor opplyser videre at elevene hver høst ved skolestart informeres om skolemiljø og deres rettigheter. I årshjulet til barneskolen fremgår det at dette er planlagt gjennomført i august måned. Handlingsplanen behandles hver høst i elevrådet, og det har variert om rektor eller kontaktlærer har

informert om planen og de roller elever og ansatte har. Planen behandles også i FAU, SU, og om ikke hele planen behandles, sier rektor at §9 A blir gjennomgått.

Rektor ved ungdomsskolen opplyser at han ved skolestart har gjennomgang av §9 A, og at lærerne skal videre informere sine elever. Dette fremgår også av ungdomsskolens årshjul. I tillegg fremgår det av årshjulet at det skal gjennomføres elevsamtaler og utviklingssamtaler. Rektor forteller at kontaktlærer har foreldremøte på høsten de blant annet informerer om §9 A, og i tillegg sender skolen ut infoskriv samt at informasjonen legges ut på skolens hjemmeside. De ulike rådsorganene ved ungdomsskolen har møteplan som vist nedenfor. Skolemiljø er faste temaer i de ulike organene.

Tabell 10: Rådsorganer ved Skjervøy ungdomsskole

Hva	Når	Ansvarlig
Elevrådet	Senest 15. September Deretter minst månedlig møter	Kontaktlærer elevråd
Klassekontakter	Foreldremøter velger 2 klassekontakter	Kontaktlærere
Foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) Konstituering	Senest 1. oktober	Innkalling av rektor.
Samarbeidsutvalg/Skolemiljøutvalg Konstituering	Senest 1. november Minst 2 møter årlig	Innkalling av rektor.

Kilde: Skjervøy ungdomsskole

Revisor har mottatt infoskrivet og her fremgår blant annet ordensreglement, informasjon om skolemiljø, foreldresamarbeid, og at det er en forventning at elever og foreldre gjør seg kjent med skolens planer, herunder ordensreglement og handlingsplan mot mobbing.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at kommunen oppfylder revisjonskriteriet om at skolene skal ha systemer for å sikre at elevene og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig informasjon om skolemiljøet, samt elevens rettigheter etter opplæringslovens kapittel 9A.

6.5 Tilstandsrapport

Revisjonskriterier:

Skjervøy kommune skal årlig utarbeide en rapport om tilstanden i grunnskolen og legge den fram for kommunestyret.

Kilde: Opplæringsloven, veileder

Revisors funn

Revisor har blitt forelagt tilstandsrapport for grunnskolen for 2017, som ble lagt fram for kommunestyret mai 2018 og tilstandsrapport for 2018 som ble lagt frem for kommunestyret i mai 2019. Rapportene baserer seg på følgende:

- Tallmateriale om elever, lærerårsverk, ressurser, økonomi
- Elevundersøkelsen i 7. og 10. trinn som kartlegger elevenes læringsmiljø
- Nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk for 5., 8. og 9. trinn
- Eksamen- og standpunkt karakterer for avangselevne
- Skoleutvikling og satsingsområder

Når det gjelder elevundersøkelsen, står det i tilstandsrapporten fra 2017 - om læringsmiljø og mobbing - at lavt elevtall gjør det vanskelig å trekke entydige konklusjoner, men at 10. trinn rapporterte i 2017 om null mobbing, mens 7. trinn rapporterer om høyere forekomst. Dette beskrives som i tråd med skolens erfaringer, og det har vært satt inn tiltak som klassesdeling og økt lærertetthet der mobbing har forekommet. I elevundersøkelsen måles det etter seks indikatorer:

- **Støtte fra lærer:** Indeksen viser elevenes opplevelse av emosjonell og faglig støtte fra lærer.
- **Vurdering for læring:** Indeksen kartlegger elevenes opplevelse av de fire prinsippene i vurdering for læring.
- **Læringskultur:** Indeksen viser om elevene opplever at skolearbeidet er viktig for klassen og om det er rom for å gjøre feil i læringsarbeidet.
- **Mestring:** Indeksen viser elevenes opplevelse av mestring i forbindelse med undervisning, lekser og arbeid på skolen.
- **Elevdemokrati og medvirkning:** Indeksen viser elevenes opplevelse av mulighet for å medvirke i arbeidet med fagene, og om de får bli være med å bestemme klasseregler og delta i elevrådsarbeid.
- **Mobbing:** Mobbing på skolen viser andelen elever som opplever å bli mobbet på skolen «2 eller 3 ganger i måneden» «eller oftere».

Ungdomsskolen nådde målsetting¹³ på fire av seks indikatorer, mens barneskolen nådde målet på en av seks indikatorer.

¹³ «Å være på samme nivå som fylkessnittet eller bedre».

I tilstandsrapporten fra 2018 fremgår det også her at lavt elevtall gjør det vanskelig å trekke entydige konklusjoner, men at 10. trinn rapporterte om null mobbing, mens tall for 7. trinn viste noe forekomst av mobbing «2-3. ganger i uken.» Ved ungdomskolen beskrives elevmiljøet i 18/19 som svært varierende alt etter hvilket trinn som har vært målt. Det har vært satt inn tiltak som klassesdeling og økt lærertetthet der mobbing har forekommet. Selv om skolene ikke har opplevd mange saker med alvorlig mobbing, har det vært enkeltilfeller som beskrives som urovekkende. Ungdomsskolen nådde målsetting på fem av seks indikatorer, i denne undersøkelsen av 10. trinn sitt læringsmiljø. Barneskolen nådde målet¹⁴ på fem av seks indikatorer i undersøkelsen av 7. trinn.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at kommunen oppfyller revisjonskriteriet om å årlig utarbeide en rapport om tilstanden i grunnskolen og legge den fram for kommunestyret.

¹⁴ «Å være på samme nivå som fylkessnittet eller bedre».

7 KONKLUSJON

I denne forvaltningsrevisjonen av det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen, har vi lagt til grunn følgende problemstilling:

Har Skjervøy kommune tilfredsstillende systemer og rutiner knyttet til oppfølging og forebygging av mobbesaker i kommunale barnehager og i grunnskolen i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

Vår konklusjon på problemstillingen er at kommunen *har* systemer og rutiner tilknyttet *forebygging* av mobbesaker i kommunale barnehager og i grunnskolen som er i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området. Følgende vurderinger ligger til grunn:

- Arbeidet med å sikre barna et godt psykososialt miljø fremgår av barnehagenes årsplaner.
- Barnehagene ivaretar foresattes medvirkning.
- Kommunen har skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon og systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet.
- Kommunen har systemer for å sikre at elevene og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig informasjon om skolemiljøet, samt elevens rettigheter etter opplæringslovens kapittel 9A.
- Kommunen har utarbeidet rapport om tilstanden i grunnskolen og lagt den fram for kommunestyret.

Når det gjelder *oppfølging* av mobbesaker, har revisor kun mulighet til å undersøke de tilfellene der slik oppfølging faktisk er dokumentert gjennom aktivitetsplaner. På bakgrunn av vår undersøkelse av disse tilfellene, avgrenset til skoleåret 2018/2019, er vår konklusjon at kommunens systemer og rutiner *i stor grad* sikrer oppfølging av mobbesaker i henhold til gjeldende regelverk. Følgende vurderinger ligger til grunn:

- Kommunen har rutiner for hvordan mobbing/krenkelser skal håndteres og følges opp i barnehagene
- Kommunen har; skriftlige planer for skolemiljøet for hvordan skolene arbeider forebyggende, rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres og ordensreglement.
- Under forutsetning av at datering på meldingene som ligger til grunn for aktivitetsplanene, gjenspeiler de faktiske forhold, vurderer revisor at kommunen i åtte av 13 undersøkte saker oppfyller revisjonskriteriet om at de skriftlige aktivitetsplanene skal utarbeides så snart personalet får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.
- Aktivitetsplanene har de innholdsbeskrivelser som kreves.

Revisor kan ikke utelukke at det i den undersøkte tidsperioden har forekommet tilfeller i kommunens grunnskole der aktivitetsplikten ble utløst og aktivitetsplan burde ha blitt utarbeidet, uten at dette ble gjort. Forbeholdet skyldes begrensninger i hva revisor har mulighet til å undersøke – og ikke særegne forhold ved Skjervøy kommune.

8 HØRING

Revisor sendte den 6. september 2019 et rapportutkast til kommunen ved rådmann for eventuell høringsuttalelse, med frist for tilbakemelding 20. september 2019. Revisor mottok svar den 17. september at kommunen ikke har behov for å avgi egen høringsuttalelse. Svaret er gjengitt nedenfor.

Hei!

Skjervøy kommune har ikke behov for å avgi egen høringsuttalelse til utkast til forvaltningsrapporten "Det psykososiale miljøet i kommunale barnehager og i grunnskolen".

Med vennlig hilsen

Cissel Samuelsen, rådmann

Tlf 7777 5510/91718487



9 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi Skjervøy kommune å sikre samt dokumentere rettidig utarbeidelse av aktivitetsplaner etter opplæringslova § 9 A-4.

10 REFERANSER

Lov, forskrift, veiledere, rundskriv

Lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven)

Lov 17.6.2004 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

Forskrift (21.06.2013 nr. 728) om miljørettet helsevern i barnehager og skoler

Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

FNs barnekonvensjon

Utdanningsdirektoratet, *Skolemiljø* (Udir-3-2017), veileder til opplæringslovens kapittel 9 A

Utdanningsdirektoratet, *Mobbing og mistrivsel – hva skal skolen gjøre?*

Utdanningsdirektoratet, *Elevenes psykososiale skolemiljø – Til deg som forelder*

Utdanningsdirektoratet, *Barns trivsel – voksnes ansvar*

Skjervøy kommune

Foreldreundersøkelsen – barnehage

Handlingsplan for å fremme psykososialt miljø ved Skjervøy barneskole

Handlingsplan for å fremme psykososialt miljø ved Skjervøy ungdomsskole

Innkallinger og referater fra SU/SMU

Mobbing i barnehagen. Plan for kommunale barnehager

Tilstandsrapport for grunnskolen, 2017 og 2018

Velkommen til Skjervøy ungdomsskole

Årshjul for Skjervøy barneskole

Årshjul for Skjervøy ungdomsskole

Årsmelding 2018 kommunens barnehager

Årsmeldinger grunnskolene

Årsplaner og aktivitetsplaner fra kommunens barnehager

Internettressurser

www.barnehagefakta.no

www.udir.no

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, Storslett 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

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Skjervøy kommune:

<i>Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg</i>	2017
<i>Barnevern</i>	2016
<i>Inntektsskapende virksomhet</i>	2013
<i>Ressursbruk og kvalitet i eldreomsorgen</i>	2012
<i>Arbeidsmiljø og sykefravær i skolesektoren</i>	2010
<i>Byggesaksbehandling</i>	2007





Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
64/19	Formannskap	20.11.2019
	Kommunestyret	

Selskapskontroll Avfallsservice AS- Forvaltningsrevisjon av selvkostprinsippet

Henvising til lovverk:

Rådmannens innstilling

Kontrollutvalget rår kommunestyret til å treffe slikt vedtak:

1. Kommunestyret viser til funn og konklusjoner i forvaltningsrevisjonsrapporten om Avfallsservice AS, og tar rapporten til orientering.
2. Kommunestyret ber kommunens eierrepresentant i Avfallsservice AS påse at styret i selskapet følger opp revisjonens anbefaling om utarbeidelse av forkalkyler for selvkost på husholdningsrenovasjon og slamtømming, som dekker de nærmeste årene.

Saksopplysninger

Det vises til saksframlegg fra K-sekretariatet og KomRev Nords rapport.



Utvalg: Kontrollutvalget i Skjervøy kommune	Saksnummer: 18/2019	Møtedato: 3.10.2019	Saksbehandler: Bjørn H. Wikasteen
--	-------------------------------	-------------------------------	---

**SELSKAPSKONTROLL AVFALLSSERVICE AS –
FORVALTNINGSREVISJON AV SELVKOSTPRINSIPPET**

Innstilling til v e d t a k:

Kontrollutvalget rår kommunestyret treffe slikt vedtak:

- 1. Kommunestyret viser til funn og konklusjoner i forvaltningsrevisjonsrapporten om Avfallsservice AS, og tar rapporten til etterretning.*
- 2. Kommunestyret ber kommunens eierrepresentant i Avfallsservice AS påse at styret i selskapet følger opp revisjonens anbefaling om utarbeidelse av forkalkyler for selvkost på husholdningsrenovasjon og slamtømming som dekker de nærmeste årene.*

Saken gjelder:

Forvaltningsrevisjon / selskapskontroll Avfallsservice AS

Vedlegg til saken:

A: Trykte vedlegg:

1. Forvaltningsrevisjonsrapport fra KomRev NORD av 23.8.2019

B: Utrykte vedlegg:

Saksutredning:

Sakens bakgrunn:

Kontrollutvalget traff i sak 17/18 i møte 3.5.2018 slikt vedtak:

- 1. Kontrollutvalget i Skjervøy kommune ønsker i samarbeid med kontrollutvalgene i øvrige eierkommuner å be KomRev NORD gjennomføre selskapskontroll i Avfallsservice AS i*

form av forvaltningsrevisjon rettet mot etterlevelse av regelverk og beregningsprinsipper for selvkost.

2. *Kontrollutvalget ber K-Sekretariatet utføre nødvendige avklaringer i øvrige deltakerkommuner og fremlegge forslag til bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt til neste møte.*

Problemstillingen som søkes besvart i prosjektet er som følger:

Har Avfallsservice AS systemer og beregninger som skal sikre selvkost på avfallstjenester til husholdninger?

KomRev NORD avla sin rapport 23.8.2019

Rapportens funn:

Revisors konklusjon er at *Avfallsservice AS har systemer og beregninger som er egnet til å sikre selvkost på avfallstjenester til husholdninger*. Konklusjonen bygger på følgende vurderinger:

Selskapet har satt opp regnskap/ etterkalkyle for selvkosttjenestene og fremlagt disse for eierkommunene. Etterkalkylene anses fra revisors side å tilfredsstille myndighetenes retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

Revisor anser at både revisjonsberetningene fra KPMG og den selvstendige kontrollen vi har gjennomført med hensyn til driftsåret 2017, sannsynliggjør at alle direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader som kan henføres til renovasjons- og slamtjenester til husholdninger, utgjør selskapets selvkostkalkyler /selvkostregnskap. Avfallsservice AS har etablert egne selvkostfond for renovasjonstjenester og slamtømming til husholdninger – og har fra og med 2016 beregnet årlige renter av beholdningen på disse. Revisor vurderer Avfallsservice AS som å ha ivaretatt generasjonsprinsippet gjennom selvkostdriften av disse to tjenestene i de siste syv hele driftsårene som er den perioden revisor her har vurdert. Revisor anser at selskapet dermed også over tid krever betaling fra brukerne for alle kostnader forbundet med renovasjonstjenester til og slamtømming fra husholdninger. Selskapets egenkapital pr. 31.12.2018 gir dekning for de akkumulerte underskuddene på selvkostfondene.

Revisor bemerker at Avfallsservice ikke utarbeider forkalkyler for selvkost på husholdningsrenovasjon og slamtømming og at slike følgelig heller ikke forelegges eierkommunene. Selv om dette forholdet ikke er av avgjørende betydning med hensyn til å sikre selvkost på de her aktuelle tjenestene, må det anses å svekke de respektive kommunestyrenes grunnlag for å vurdere størrelsen på renovasjonsgebyrene - særlig på litt lengre sikt. Utarbeidelse av forkalkyler vil også kunne styrke selskapets evne til langsiktig økonomiplanlegging.

Revisjonens anbefalinger:

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger slik disse fremgår av denne rapporten, anbefaler revisor at Avfallsservice AS årlig utarbeider forkalkyler for selvkost på husholdningsrenovasjon og slamtømming som dekker de nærmeste årene, og oversender disse til kommunene. Revisor registrerer at styreleder allerede i sin høringsuttalelse gir uttrykk for en intensjon om å påse at dette blir gjort.

Sekretariatets vurderinger:

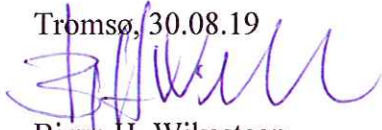
Sekretariatet har gjennomgått rapporten og mener KomRev NORD har avlagt en rapport i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.

K-Sekretariatet har ingen merknader til de faglige vurderinger som er foretatt. Det er også grunn til å bemerke at også styret i selskapet er enig i revisjonens merknad om behovet for *forkalkyler*, og har i sin høringsuttalelse meddelt at selskapet vil ta tak i dette fremover.

Revisjonens anbefaling er inntatt i forslag til vedtak.

Rapporten oversendes kommunestyret for videre behandling.

Tromsø, 30.08.19



Bjørn H. Wikasteen
Seniorrådgiver

FORVALTNINGSREVISJON

Selvkost på avfallstjenester til husholdninger

Avfallsservice AS

Kvænanen kommune
Kåfjord kommune
Lyngen kommune
Nordreisa kommune
Skjervøy kommune
Storfjord kommune



Rapport 2019

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalgene i kommunene Kvæningen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord har KomRev NORD gjennomført selskapskontroll i form av en forvaltningsrevisjon av Avfallsservice AS. 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 forvaltningsrevisjonen har revisor vurdert egen uavhengighet overfor både Avfallsservice AS og dets seks eierkommuner, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi benytter anledningen til å takke de involverte i Avfallsservice AS for samarbeidet i anledning forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 23.8.2019

Knut Teppan Vik

*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor for
Avfallsservice AS sine eierkommuner
Prosjektleder*

Ørjan Martnes

*Regnskapsrevisor
Prosjektmedarbeider*

Margrete Mjølhus Kleiven

*Forvaltningsrevisor
Ansvarlig for kvalitetssikring*

Sammendrag

KomRev NORD har på bestilling fra kontrollutvalgene i Kvæningen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord kommuner gjennomført en selskapskontroll i form av en forvaltningsrevisjon av *Avfallsservice AS*.

Problemstillingen forvaltningsrevisjonen har tatt utgangspunkt i, er:

«*Har Avfallsservice AS systemer og beregninger som skal sikre selvkost på avfallstjenester til husholdninger?*» Med «avfallstjenester til husholdninger» menes både innsamling av husholdningsavfall og tømning av slam fra private husholdninger.

Revisors konklusjon er at *Avfallsservice AS har systemer og beregninger som er egnet til å sikre selvkost på avfallstjenester til husholdninger*. Konklusjonen bygger på følgende vurderinger:

Selskapet har satt opp regnskap/ etterkalkyle for selvkosttjenestene og fremlagt disse for eierkommunene. Etterkalkylene anses fra revisors side å tilfredsstille myndighetenes retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

Revisor anser at både revisjonsberetningene fra KPMG og den selvstendige kontrollen vi har gjennomført med hensyn til driftsåret 2017, sannsynliggjør at alle direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader som kan henføres til renovasjons- og slamtjenester til husholdninger, utgjør selskapets selvkostkalkyler /selvkostregnskap.

Avfallsservice AS har etablert egne selvkostfond for renovasjonstjenester og slamtømming til husholdninger – og har fra og med 2016 beregnet årlige renter av beholdningen på disse. Revisor vurderer Avfallsservice AS som å ha ivaretatt generasjonsprinsippet gjennom selvkostdriften av disse to tjenestene i de siste syv hele driftsårene som er den perioden revisor her har vurdert. Revisor anser at selskapet dermed også over tid krever betaling fra brukerne for alle kostnader forbundet med renovasjonstjenester til og slamtømming fra husholdninger.

Selskapets egenkapital pr. 31.12.2018 gir dekning for de akkumulerte underskuddene på selvkostfondene.

Revisor bemerker at Avfallsservice ikke utarbeider forkalkyler for selvkost på husholdningsrenovasjon og slamtømming og at slike følgelig heller ikke forelegges eierkommunene. Selv om dette forholdet ikke er av avgjørende betydning med hensyn til å sikre selvkost på de her aktuelle tjenestene, må det anses å svekke de respektive kommunestyrenes grunnlag for å vurdere størrelsen på renovasjonsgebyrene - særlig på litt lengre sikt. Utarbeidelse av forkalkyler vil også kunne styrke selskapets evne til langsiktig økonomiplanlegging.

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	2
1.1	Bakgrunn og bestilling	2
1.2	Avfallsservice AS	2
1.3	Selvkostprinsippet	2
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	3
2.1	Problemstillinger	3
2.2	Revisjonskriterier	3
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENING	7
3.1	Metode og datamateriale	7
3.1.1	<i>Gyldighet og pålitelighet</i>	7
3.2	Avgrensing	7
4	AVFALLSSERVICE AS OG SELVKOSTPRINSIPPET	8
4.1	Forkalkyler	8
4.2	Regnskap/etterkalkyler	8
4.2.1	<i>Etterkalkyler</i>	9
4.2.2	<i>Etterlevelsen av selvkostprinsippet</i>	11
4.3	Brukerbetaling, selvkostfond og egenkapital	12
4.3.1	<i>Husholdningsrenovasjon – revisors funn</i>	12
4.3.2	<i>Husholdningsrenovasjon - revisors vurderinger</i>	13
4.3.3	<i>Slam – revisors funn</i>	13
4.3.4	<i>Slam – revisors vurderinger</i>	14
4.3.5	<i>Egenkapital og beholdningen på selvkostfondene</i>	15
5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	16
6	HØRING	17
7	ANBEFALING	18

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

Kontrollutvalgene i kommunene Kvæningen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord vedtok alle i første halvår av 2018 å bestille selskapskontroll av Avfallsservice AS. De seks kommunene eier selskapet sammen - med en aksjeandel på 16,67 % hver. KomRev NORDS overordnede prosjektskisse ble vedtatt av samtlige kontrollutvalg høsten samme år. Kontrollutvalget i Storfjord var det siste av de seks kontrollutvalgene som vedtok skissen i sitt møte den 2.11.2018. Kontrollutvalgets formål med selskapskontrollen har vært å bidra til å sikre at Avfallsservice AS etterlever selvkostprinsippet.

1.2 Avfallsservice AS

Selskapets hovedvirksomhet er kommunal renovasjon i eierkommunene, men utleie av containere, innsamling og behandling av avfall fra næringsliv samt mottak og videresending av spesialavfall inngår også i selskapets virksomhet. Selskapet ble stiftet i 1992 og har 25 ansatte. Avfallsservice AS har en kundemasse på om lag 6 000 husholdningsabonnenter og 400 bedrifter, og selskapets forretningsadresse er Galsomelen 56 på Storslett i Nordreisa kommune. Selskapets styre består ifølge *proff.no* av styreleder, nestleder og fem øvrige medlemmer.



Foto: Siri Bergset Elvestad/Framtid i Nord

1.3 Selvkostprinsippet

Når en kommunal tjeneste skal drives etter *selvkostprinsippet*, innebærer dette at kommunen må innkreve gebyr til full dekning av drifts- og kapitalkostnader forbundet med tjenesten. Gebyrinntektene skal ikke (over tid) overstige den totale kostnadsøkningen en kommune (eller et selskap på kommunens vegne) har ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

Problemstillingen som denne forvaltningsrevisjonen har tatt utgangspunkt i, er:

Har Avfallsservice AS systemer og beregninger som skal sikre selvkost på avfallstjenester til husholdninger?

Med «avfallstjenester til husholdninger» menes både innsamling av husholdningsavfall og tømning av slam fra private husholdninger.

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som reviderte enhets praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til.

I denne forvaltningsrevisjonen er revisjonskriteriene utledet fra

- Lov 13.03.1981 nr. 06 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Forskrift av 01.06.2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)
- *H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014)

Selvkostprinsippet

Forurensningsloven § 2 nr. 5 pålegger den ansvarlige for forurensningen eller avfallet å dekke kostnadene ved å hindre eller begrense forurensing og avfallsproblemer. Lovens § 30 angir at det er kommunen som skal sørge for innsamling av husholdningsavfall¹, mens § 34 er rettslig grunnlag for beregning og innkreving av renovasjonsgebyrer fra innbyggerne. Bestemmelsene pålegger kommunen å innkreve gebyr *til full dekning av drifts- og kapitalkostnader forbundet med tjenestene*. Gebyrene for husholdningsavfall skal ikke overstige kommunens kostnader. Dette innebærer at kommunen er pålagt å drive husholdningsrenovasjon til *selvkost*.

Selvkostprinsippet er også nedfelt i avfallsforskriften § 15-3 som krever at avfallsgebyret skal sikre full dekning av de totale kostnadene kommunene påføres ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall, og at kommunen ikke skal ha fortjeneste på slik håndtering. Av forurensningsloven § 26 fremgår det at tilsvarende plikter som for husholdningsavfall, pålegger kommunen med hensyn til tømning av slam. Av bestemmelsens fjerde ledd fremgår det at også slamtømming skal utføres til selvkost.

Departementets retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester - *H-3/14* - utfyller lovgivningens regler om brukerbetaling. I *H-3/14* er selvkost definert som *den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap har ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste*. Videre sier retningslinjene at prinsippet om selvkost gjelder uavhengig av organisasjonsform. For Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord kommuners del, er altså tilfellet at husholdningsrenovasjon forestås av selskapet *Avfallsservice AS*.

¹ Forurensningsloven § 27 definerer *husholdningsavfall* som avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar o.l. Avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner regnes som næringsavfall.

Etterkalkyle/selvkostregnskap

Kommunen skal ifølge avfallsforskriften § 15-4 ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Når den selvkostfinansierte tjenesten utføres i egenregi gjennom et kommunalt heleid avfallsselskap, legger vi til grunn at det er dette avfallsselskapet som skal utarbeide selvkostregnskap. Videre framgår det av avfallsforskriften § 15-4: «*Alle kostnader ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal dekkes over avfallsgebyret. Dersom kommunen også selger avfallstjenester i markedet, skal de kostnadene som er felles for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall og avfallstjenestene som selges i markedet fordeles forholdsmessig.*» Etterlevelse av selvkostregelverket innebærer altså at kommunen, eller i dette tilfellet *selskapet*, ikke kan kryss-subsidiere mellom lovpålagt håndtering av husholdningsavfall og avfallstjenester som selskapet selger i markedet. Inntekter fra lovpålagt håndtering av husholdningsavfall kan ikke brukes til å finansiere avfallstjenester som selges i markedet.

Plikten til utarbeiding av separat regnskap for husholdningsrenovasjon, jf. avfallsforskriften §15-4, ligger til grunn for og utdypes i *H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*. Ifølge H-3/14 må kommunen (eller her: selskapet) utarbeide en etterkalkyle (selvkostregnskap) av kostnadene innenfor områder der selvkost er den rettslige rammen for brukerbetaling, og dette skal gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger selvkost. Alle *henførbare direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader* skal inngå i selvkostregnskapet. Med «*henførbare kostnader*» menes i denne sammenhengen kostnader kommunen/renovasjonsselskapet påføres ved å produsere renovasjonstjenester, og som derfor skal belastes selvkostregnskapet for renovasjon.

Retningslinjene i H-3/14 er ikke rettslig bindende, men de angir en økonomifaglig standard for beregning og praktisering av selvkostprinsippet som kommunene tilrås å følge.² Når hele selvkosttjenesten er ivaretatt av et selskap, bør selskapet utarbeide etterkalkylen. Med henvisning til foranstående utleder revisor en forventning om at Avfallsservice AS utarbeider etterkalkyler (selvkostregnskap) i tråd med standarden som framgår av retningslinjene H-3/14. Kalkylene bør framlegges for eierkommunene slik at disse kan føre kontroll med at håndtering av husholdningsavfall skjer til selvkost. Retningslinjene legger opp til at selvkostberegningene kan ta utgangspunkt i regnskapsreglene som gjelder for den aktuelle virksomheten.

Forkalkyle/selvkostkalkyle

I avfallsforskriften § 15-3 er det angitt at kommunestyret fastsetter avfallsgebyret. Bestemmelsen sier videre at «*avfallsgebyret fastsettes slik at det svarer til de totale kostnadene kommunene påføres ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall*» og at «*kun kostnader ved og inntekter fra lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal inngå i beregningen av avfallsgebyret*». Kommunestyrets fastsetting av gebyr for håndtering av avfall fra husholdningene skjer vanligvis i forbindelse med behandlingen av budsjett og økonomiplan for kommende år. Politikerne fatter da vedtak på grunnlag av saksutredning og forslag fra kommuneadministrasjonen. I dette tilfellet, der Avfallsservice AS har ansvaret for avfallsbehandlingen, er kommuneadministrasjonen avhengig av grunnlagsdata fra selskapet. Av dette utleder vi at Avfallsservice bør framlegge for eierkommunene en forkalkyle med beregninger som viser om det foreslåtte gebyret vil dekke de totale kostnadene kommunen (avfallsselskapet) påføres ved håndtering av husholdningsavfallet. Fordi selvkostregelverket legger opp til at gebyrinntektene bør tilsvare kostnadene samlet over flere år, legger vi til grunn at forkalkylene fra Avfallsservice bør vise beregnede kostnader ved og inntekter fra lovpålagt håndtering av husholdningsavfall for de nærmeste årene. Dette utleder vi også av

² I H-3/14 er hensikten med retningslinjene beskrevet. Retningslinjene har til hensikt å «*[...] angi en økonomifaglig standard for beregning av selvkost og praktisering av selvkostprinsippet som er i tråd med reglene i særlovgivningen. Eventuelle avvik fra retningslinjene bør derfor begrunnes.*»

selvkostretningslinjene H-3/14 der det framgår at kommunen må utarbeide en budsjettkalkyle - som vil si en forkalkyle over anslåtte inntekter og kostnader på tjenesteområdet.

Selvkostfond

Selvkostregnskapet avsluttes som regel med et overskudd eller underskudd. Et overskudd skal ifølge retningslinjene for beregning av selvkost avsettes til bundet driftsfond (selvkostfond), mens et underskudd skal motregnes selvkostfondet. Det følger av de sentrale retningslinjene for selvkost at overskudd skal avsettes til fond også i et avfallsselskaps regnskap. Ved bruk av selvkostfond kan gebyrene holdes mer stabile over tid.

Generasjonsprinsippet er sentralt innenfor selvkost og innebærer at dagens brukere av tjenesten ikke skal subsidiere fremtidige brukere og vice versa. Prinsippet innebærer – i dette tilfellet – at selskapet ikke skal bygge opp sitt selvkostfond (gjennom positive driftsresultat) over lengre tid, men i stedet ha en planlagt prosess for oppbygging og nedbygging av fondet. Revisor anser at generasjonsprinsippet underbygger hensiktsmessigheten av å utarbeide forkalkyler for beregnede kostnader ved og inntekter fra den aktuelle selvkosttjenesten for de neste årene. Selvkostfondet skal imidlertid ikke benyttes til finansiering av investeringer.³ For å ivareta generasjonsprinsippet bør i utgangspunktet et positivt selvkostresultat være tilbakeført til brukerne av selvkosttjenesten innen fem år, og et eventuelt avvik fra dette bør begrunnes. Om praktiseringen av generasjonsprinsippet skriver Kommunal- og moderniseringsdepartementet blant annet følgende:

Det anbefales at dette praktiseres slik at et overskudd (eller underskudd) i ett år tilbakeføres til (eller dekkes inn fra) brukerne innen fem år etter at overskuddet (eller underskuddet) i selvkostkalkylen oppstod. Dette innebærer at et overskudd i år t tilbakeføres senest i år t+5, overskudd i år t+1 tilbakeføres senest i år t+6 og så videre. Tilsvarende dekkes et underskudd fra år t inn senest i år t+5 osv. I et tenkt tilfelle vil en kommune dermed kunne avsette overskudd til fond i inntil fem år på rad, men følgelig måtte bruke av fond i påfølgende fem år. I et slikt tilfelle vil samlede gebyrinntekter samsvare med beregnet selvkost over tiårsperioden.

Den femårsperioden som disse retningslinjene skisserer, er basert på en avveining mellom ulike hensyn. På en side er det hensiktsmessig at selvkostprinsippet kan praktiseres med rom for en viss fleksibilitet og stabile gebyrer når det foreligger et begrunnet behov for det. På den annen side gjelder hensynet om at dagens brukere verken skal subsidiere eller bli subsidiert av fremtidige brukere, og at kommunens samlede gebyrinntekter det enkelte året i rimelig utstrekning skal reflektere kommunens årskostnad ved å levere tjenestene. Kommunen må vurdere ut fra lokale forhold om det er faglig grunnlag for å strekke perioden for tilbakeføring av overskudd / inndekning av underskudd over fem år, eller om det vil være mer rimelig å praktisere en kortere tilbakeføringsperiode.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014: 28)

Det følger av retningslinjene at det skal beregnes renter på selvkostfond (opparbeidet overskudd), og rentene skal tillegges fondet. På den måten får brukerne av tjenesten avkastning av midlene som er bundet i fond og som dermed ikke kan gi avkastning ved alternativ plassering. Hvert selvkostområde skal ha et eget selvkostfond. Det er altså ikke anledning til å slå sammen fond for ulike tjenester.

Det framgår av aksjeloven § 3-4 at selskapet til enhver tid skal ha egenkapital og likviditet som er «forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet». Avfallsservice AS sin egenkapital bør etter vårt skjønn gi dekning for akkumulerte overskudd/beholdningen på selvkost-

³ Investeringsutgiftene belastes selvkostkalkylen og gebyrene jevnt over investeringenes levetid gjennom avskrivninger og kalkulatoriske rentekostnader.

fondet (inkl. renter). Dersom egenkapitalen ikke gir slik dekning, risikerer selskapet å ikke kunne dekke inn fremtidige underskudd. Av dette utleder revisor at egenkapitalen i Avfallsservice AS bør gi dekning for akkumulerte overskudd/beholdningen på selvkostfond tillagt renter.

På bakgrunn av foranstående utleder vi følgende revisjonskriterier:

- *Avfallsservice AS bør utarbeide forkalkyle for selvkost på husholdningsrenovasjon og fremlegge kalkylen for eierkommunene. Forkalkylen bør dekke de nærmeste årene.*
- *Etter utløpt regnskapsår bør Avfallsservice AS sette opp regnskap/etterkalkyle for selvkosttjenesten og framlegge det for eierkommunene.*
- *Alle direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader som kan henføres til renovasjonstjenester til husholdninger, skal inngå i selvkostkalkylene.*
- *Avfallsservice AS skal kreve betaling fra brukerne for alle kostnader forbundet med selvkosttjenesten til husholdninger.*
- *Avfallsservice AS bør ha et fond for avsetning av overskudd fra selvkostdriften og motregning av underskudd. Det skal beregnes årlige renter på fondsbeholdningen.*
 - *Avfallsservice bør påse at generasjonsprinsippet etterleves med hensyn til selvkostdriften for renovasjonstjenester til husholdninger.*
 - *Avfallsservice bør påse at generasjonsprinsippet etterleves med hensyn til selvkostdriften for slamtjenester til husholdninger.*
- *Egenkapitalen i Avfallsservice AS bør gi dekning for beholdningen på selvkostfondet (akkumulerte overskudd)*

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon⁴.

I gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen har revisor innhentet de nødvendige data ved hjelp av intervju, dokumentanalyse og regnskapsanalyse. Oppstartsmøte med daglig leder, økonomisjef og økonomikonsulent ble gjennomført innledningsvis i arbeidet. Vi har etterspurt og blitt forelagt Avfallsservice AS sine regnskaper for årene fra og med 2013 til og med 2018, selskapets etterkalkyler (pr. eierkommune) for de samme årene, og revisjonsberetninger tilknyttet selvkost for de samme årene fra selskapets revisor; KPMG. Som revisor for selskapets eierkommuner har vi også tilgang til de regnskapsdata selskapet generelt tilgjengeliggjør overfor disse kommunene. Vi har også etterlyst forkalkyler som eventuelt er forelagt eierkommunene i forbindelse med fastsettelse av renovasjonsgebyrene for husholdningsavfall og slam for 2019, men selskapet opplyser at slike forkalkyler ikke utarbeides.

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 problemstillingen. Revisor mener at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten (og som beskrives ovenfor), oppfyller dette gyldighetskravet.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. 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 Avfallsservice AS v/ økonomisjef som har bekreftet at informasjonen vi bygger på, er korrekt. 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.

3.2 Avgrensing

Våre undersøkelser er avgrenset til å gjelde driften i perioden f.o.m. 2012 t.o.m. 2018.

⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

4 AVFALLSSERVICE AS OG SELVKOSTPRINSIPPET

Har Avfallsservice AS systemer og beregninger som skal sikre selvkost på avfallstjenester til husholdninger?

4.1 Forkalkyler

REVISJONSKRITERIUM

- *Avfallsservice AS bør utarbeide forkalkyler for selvkost på husholdningsrenovasjon og slamtømming og fremlegge kalkylene for eierkommunene. Forkalkylene bør dekke de nærmeste årene.*

Kilder: Forurensningsloven, Avfallsforskriften, H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

Revisors funn

Revisor har pr. e-post fått opplyst følgende fra Avfallsservice den 4.2. i år:

«Vi har ikke noen forkalkyler som presenteres eierne annet enn at vi bruker å varsle om årsaker til prisendring utenom vanlig prisjustering.»

Revisors vurdering

Etter revisors vurdering kan ikke praksisen som beskrives fra selskapets side i e-posten som er gjengitt ovenfor, sies å være tilstrekkelig til å oppfylle revisjonskriteriet om utarbeidelse av forkalkyler og fremleggelse av disse for eierkommunene. Revisor kan ikke se at den ovenfor beskrevne «informasjonsflyten» fra Avfallsservice AS til eierkommunene gir kommunestyrene tilstrekkelig grunnlag for å vurdere størrelsen på renovasjonsgebyrene de nærmeste årene

Utarbeidelse av forkalkyler vil kunne styrke selskapets evne til langsiktig økonomiplanlegging.

4.2 Regnskap/etterkalkyler

REVISJONSKRITERIER

- *Etter utløpt regnskapsår bør Avfallsservice AS sette opp regnskap/etterkalkyle for selvkosttjenesten og framlegge det/den for eierkommunene.*
- *Alle direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader som kan henføres til renovasjons- og slamtjenester til husholdninger, skal inngå i selvkostkalkylene.*

Kilder: Forurensningsloven, Avfallsforskriften, H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

4.2.1 Etterkalkyler

Revisors funn

Revisor finner at Avfallsservice AS i samtlige undersøkte år har satt opp etterkalkyle og oversendt samtlige av de seks eierkommunene denne. I etterkalkylen som oversendes eierkommunene, er de direkte og indirekte henførbare kostnadene – i form av regnskapsførte utgifter – fordelt proporsjonalt med den enkelte kommunes andel av selskapets totale antall private abonnenter. Som vist i utklipp 1 nedenfor, hadde for eksempel Nordreisa kommune 30,4 % av abonnentene i 2018, og for denne kommunen utgjøres selvkostkalkylen fra Avfallsservice tilsvarende andel av de totale selvkostregnskapene.

Utklipp 1: Etterkalkyle for renovasjon 2018 – tilsendt eierkommunene fra Avfallsservice AS.

AVFALLSSERVICE AS			
Fordeling selvkost		RENOVASJON 2018	
(beløp i tusen kr)			
Lønnskostnader			
Totalt			
-herav kommunal		9 145	
Avskrivninger			
Totalt			
-herav kommunal		3 745	
Driftskostnader			
Totalt			
-herav kommunal		12 288	
Renter			
Total faktisk rente			
Grunnlag alternativ kostnad	22 469		
* kalkylerente	2,370 %	533	
Sum kostnader		25 711	
Inntekter			
Husholdning	23 415		
Slam	0		
Annen inntekt	1 906	25 321	
Resultat		-390	
(i tusen kr)			

Pr abonnement i kroner:	Omregnet		
	Ant	til std.ab	Pris
Standard	4 763	4 763	3 270
Mini	1 434	1 166	2 660
Mini kompost	147	120	2 660
Storab	329	478	4 754
Fritid	2 392	609	832
Slam årlig	0	0	0
Slam 2-årig	0	0	0
Slam 3-årig	0	0	0
Slam 4-årig	0	0	0
Totale abonnement	9 065	7 136	
Kostnad pr abonnement:		3 603	
Snittinntekt pr abonnement:		3 548	
Resultat pr abonnent		-55	

FORDELING PR .KOMMUNE:	LYNGEN	STORFJ	KAFJ	SKJERV	NORDR	KVÆN	SUM
Prosentfordeling:	17,8 %	12,0 %	13,4 %	17,1 %	30,4 %	9,4 %	100,0 %
Antall abonnenter - omregnet	1 269	856	954	1 217	2 168	673	7 136
A+B. Direkte og indirekte driftsutgifter	3 810	2 571	2 864	3 656	6 511	2 021	21 433
C. Kalkulatoriske renter:	95	64	71	91	162	50	533
D. Avskrivninger:	666	449	501	639	1 138	353	3 745
E. Andre inntekter	339	229	255	325	579	180	1 906
=F. Gebyrgrunnlag (selvkost)	4 232	2 856	3 181	4 061	7 232	2 245	23 805
G. Gebyrinntekter	4 162	2 808	3 129	3 994	7 113	2 208	23 415
H. Årets resultat	-69	-47	-52	-66	-118	-37	-390
I. Avsetning til fond/dekn. underskudd							
J. Bruk av fond/frømf. av underskudd	69	47	52	66	118	37	390
K. Kontrollsum	0	0	0	0	0	0	0
L. Selvkostfond pr. 1.1	43	33	33	41	76	29	254
M. Renter selvkostfond	1	1	1	1	2	1	6
N. Selvkostfond 31.12	-24	-14	-18	-24	-41	-8	-129
O. Finansiell dekningsgrad							98,4 %
P. Årets selvkostgrad							100,0 %
(i tusen kr)							

Kilde: Avfallsservice AS

Kalkylen som fremgår av utklipp 1 på forrige side, er tredelt. Den første delen er en spesifikasjon av kostnader, inntekter og kalkulatoriske renter (m/ rentesats) tilknyttet alternativkostnadene. Den andre delen (markert i gult) inneholder opplysninger om antall abonnenter og pris pr. abonnement. Den tredje delen (markert i rosa) viser etterkalkylen fordelt på kommunene. Her fremgår også en oversikt over selvkostfondet totalt samt fordelt på kommunene. Denne siste delen av kalkylen viser også kalkulatoriske renter tillagt fondet pr. år. Utklipp 2 nedenfor viser etterkalkylen Avfallsservice AS har sendt sine eierkommuner i forbindelse med slamtømming i 2018. Denne har tilsvarende oppbygning som etterkalkylen for husholdningsrenovasjon.

Utklipp 2: Etterkalkyle for slam 2018 – tilsendt eierkommunene fra Avfallsservice AS.

AVFALLSSERVICE AS

Fordeling selvkost

(beløp i tusen kr)

SLAM KOM. 2018

Lønnskostnader		
Totalt		
-herav kommunal		1 245
Avskrivninger		
Totalt		
-herav kommunal		530
Driftskostnader		
Totalt		
-herav kommunal		2 799
Renter		
Total faktisk rente		
Grunnlag alternativ kostnad	4 000	
* kalkylerente	2,370 %	95
Sum kostnader		4 669
Inntekter		
Husholdning		
Slam	4 208	
Annen inntekt	0	4 208

Resultat -461

(i tusen kr)

Pr abonnement i kroner:	Omregnet til slam		
	Ant	Årlig	Pris
Standard	0	0	0
Mini	0	0	0
Mini kompost	0	0	0
Storab	0	0	0
Fritid	0	0	0
Slam årlig	1 006	1 006	1 661
Slam 2-årlig	1 864	933	831
Slam 3-årlig	460	167	567
Slam 4-årlig	720	185	426
Totalt abonnemont	4 050	2 280	
Kostnad pr abonnemont:		2 047	
Snittinntekt pr abonnemont:		1 845	
Resultat pr abonnemont		-202	

FORDELING PR .KOMMUNE:	LYNGEN	STORFJ	KÅFJ	SKJERV	NORDR	KVÆN	SUM
Prosentfordeling:	20,1 %	15,5 %	18,1 %	4,9 %	27,7 %	13,6 %	100,0 %
Antall abonnenter - omregnet	459	364	412	113	632	310	2 280
A+B. Direkte og indirekte driftsutgifter	815	627	731	200	1 121	550	4 044
C. Kalkulatoriske renter:	19	15	17	5	26	13	95
D. Avskrivninger:	107	82	96	26	147	72	530
E. Andre inntekter							0
=F. Gebyrgrunnlag (selvkost)	941	724	844	231	1 295	635	4 669
G. Gebyrinntekter	848	652	761	208	1 167	572	4 208
H. Årets resultat	-93	-71	-83	-23	-128	-63	-461
I. Avsetning til fond/dekn. underskudd							
J. Bruk av fond/fremf. av underskudd	93	71	83	23	128	63	461
K. Kontrollsum	0	0	0	0	0	0	0
L. Selvkostfond pr. 1.1	28	20	22	5	35	18	129
M. Renter selvkostfond	1	0	1	0	1	0	3
N. Selvkostfond 31.12	-65	-51	-60	-18	-91	-44	-329
O. Finansiell dekningsgrad							90,1 %
P. Årets selvkostgrad							100,0 %

Kilde: Avfallsservice AS

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Avfallsservice AS gjennom etterkalkylene har gitt kommunene tilstrekkelig opplysninger med hensyn til utarbeidelse av noteopplysninger kommuneregnskapet. Etter revisors vurdering har selskapet oppfylt revisjonskriteriet om å sette opp regnskap/ etterkalkyle for selvkosttjenesten og framlegge det/den for eierkommunene. Etterkalkylen anses fra revisors side å tilfredsstillende kravene som følger av H-3/14.

4.2.2 Etterlevelsen av selvkostprinsippet

Revisors funn

I anledning våre undersøkelser av hvorvidt selvkostkalkylene faktisk består av alle direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader som kan henføres til renovasjons- og slamtjenester til husholdninger, ba vi om å få oversendt fra Avfallsservice AS eventuelle revisjonsberetninger for selvkostområdene fra deres revisor KPMG. Vi fikk tilsendt slike revisjonsberetninger for både husholdningsrenovasjon og slamtømming for årene 2013-2018.

Vår gjennomlesning av disse revisjonsberetningene viste at de varierer noe med hensyn til formuleringer. Vi henvendte oss derfor den 5.2. i år pr. e-post til KPMG for å bringe på det rene hvorvidt disse revisjonsberetningene skal tolkes dithen at KPMG bekrefter at selvkostprinsippet er etterlevd for de her aktuelle tjenestene som Avfallsservice har ytt overfor private husholdninger i de seks kommunene i de her aktuelle årene. Den 6.2. mottok vi e-post fra KPMG v/ Bjørn Hugo Johnsen som svarte følgende:

«I forbindelse med vårt arbeid med bekreftelse av selvkostregnskapene har vi sjekket at selvkostprinsippet i henhold til "Veiledning Beregning av kommunale avfallsgebyr M-258" utgitt av Miljødirektoratet er etterlevd. Vi har også sjekket at fordelingsnøkklene som er benyttet på kostnader knyttet til både næring og husholdning er ihht anbefaling slik at disse sammen med de direkte kostnaden gir ett riktig bilde av selskapets selvkoststruktur for kommunal renovasjon (husholdning og slam husholdning).»

Sett i sammenheng med revisjonsberetningene indikerer uttalelsen fra KPMG slik denne er gjengitt ovenfor, at Avfallsservice har etterlevd selvkostprinsippet⁵ i den forstand at det kun er direkte og indirekte henførbare kostnader som er belastet regnskapene for de to selvkosttjenestene det her er snakk om.

Av veilederen som det fra KPMG sin side vises til, fremgår imidlertid følgende under omtalen av avfallsforskriften § 15-6:

«I de tilfeller hvor kommunen har organisert sin lovpålagte innsamling i separate juridiske enheter, underlagt også andre former for pålagt kontroll og revisjon som for eksempel ekstern revisjon, vil dette likevel ikke kunne erstatte kommunens kontroll.» (Miljødirektoratet, 2014: 12)

KomRev NORD har på denne bakgrunn også foretatt en selvstendig kontroll av Avfallsservice AS sin etterlevelse av selvkostprinsippet for husholdningsrenovasjon og slam (husholdning) for 2017.⁶ Kontrollen har ikke avdekket noen indikasjoner på at annet enn de direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader som kan henføres til renovasjons- og slamtjenester til husholdninger, inngår i selvkostkalkylene. Revisor konstaterer at selskapet opererer med klare regnskapsmessige skiller mellom «næringsdelen» og renovasjons- og slamtjenester til private husholdninger. Det fremgår at selskapet har fordelingsnøkler for lønn, andre driftskostnader og avskrivninger.

⁵ Veilederen M-258 henviser eksplisitt til retningslinjene H-3/14, og disse to anses fra revisors side å harmonere med hverandre hva angår den grunnleggende forståelsen av og omgangen med selvkostprinsippet.

⁶ På tidspunktet for revisors undersøkelser på dette punktet var dette de siste tilgjengelige selvkostregnskapene.

Revisors vurdering

Revisor anser at både revisjonsberetningene fra KPMG og den selvstendige kontrollen vi har gjennomført med hensyn til driftsåret 2017, sannsynliggjør at Avfallsservice AS oppfyller revisjonskriteriet om at alle direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader som kan henføres til renovasjons- og slamtjenester til husholdninger, skal inngå i selvkostkalkylene /selvkostregnskapene.

4.3 Brukerbetaling, selvkostfond og egenkapital

REVISJONSKRITERIER

- Avfallsservice AS skal kreve betaling fra brukerne for alle kostnader forbundet med selvkosttjenesten til husholdninger.
- Avfallsservice AS bør ha ett fond pr. selvkosttjeneste for avsetning av overskudd fra selvkostdriften og motregning av underskudd. Det skal beregnes årlige renter på fondsbeholdningen.
 - Avfallsservice bør påse at generasjonsprinsippet etterleves med hensyn til selvkostdriften for renovasjonstjenester til husholdninger.
 - Avfallsservice bør påse at generasjonsprinsippet etterleves med hensyn til selvkostdriften for slamtjenester til husholdninger.
- Egenkapitalen i Avfallsservice AS bør gi dekning for beholdningen på selvkostfondene

Kilde: Forurensningsloven, Aksjeloven, Avfallsforskriften, H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

4.3.1 Husholdningsrenovasjon – revisors funn

I alle etterkalkylene Avfallsservice AS har forelagt revisor, fremkommer det informasjon om utviklingen i selvkostfondet (akkumulert underskudd eller opparbeidet overskudd) for hver av de to selvkosttjenestene. Sammenstilt gir informasjonen i hver enkelt av etterkalkylene for perioden 2013-2018 grunnlag for å oppstille tabell 1 og 3 nedenfor.

Tabell 1 nedenfor viser utviklingen i selvkostfondene for henholdsvis husholdningsrenovasjon og slamtømming fra private husholdninger for årene 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 og 2018.

Tabell 1. Selvkostfond «renovasjon» 2012-2018

Tekst	Renovasjon						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Selvkostfond 01.01	23 000	-73 000	-323 000	-313 000	-103 000	500 000	255 000
Årets driftsresultat (+ Overskudd)	-96 000	-250 000	10 000	210 000	605 000	-255 000	-390 000
Rentekostnader							
Renter selvkostfond					-2 000	10 000	6 000
Selvkostfond 31.12.	-73 000	-323 000	-313 000	-103 000	500 000	255 000	-129 000

Kilde: Avfallsservice AS

Av tabell 1 fremgår det at selvkostfondet har variert fra å være en negativ til en positiv størrelse gjennom de syv årene tabellen gjelder. Pr. 31.12.2012 var det et akkumulert underskudd på kr 73 000 i selskapets selvkostfond for husholdningsrenovasjon. I 2014, 2015 og 2016 hadde Avfallsservice positive driftsresultater med hensyn til husholdningsrenovasjon. Etter negative

driftsresultater i 2017 og 2018 var det pr. 31.12.2018 et akkumulert underskudd på kr 129 000 på selvkostfondet for husholdningsrenovasjon.

Når det gjelder gebyrene abonnentene har blitt avkrevet, viser etterkalkylene for perioden 2013-2018 at disse har blitt holdt relativt stabile, slik dette fremgår av tabell 2 nedenfor. Den største økningen i prisen for et standardabonnement fant sted fra 2013 til 2014, da prisen økte fra kr 2886 til 3067 – en prisøkning på 6,3 %. Økningen i pris fra 2013 til 2018 for et standardabonnement var imidlertid på 13,3 % og fulgte dermed økningen i konsumprisindeksen i samme periode.

Tabell 2. Gebyrsatser renovasjon – Avfallsservice AS – 2013-2018

Gebyrer i kr	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Renovasjon						
Standard	2886	3067	3128	3159	3238	3270
Mini	2376	2495	2545	2570	2634	2660
Mini kompost	2376	2495	2545	2570	2634	2660
Storabonnement	4166	4458	4547	4592	4707	4754
Fritid	765	780	796	804	824	832
Antall abonnenter totalt	8330	8260	8308	8807	8972	9065

Kilde: Avfallsservice AS

4.3.2 Husholdningsrenovasjon - revisors vurderinger

Avfallsservice AS oppfyller revisjonskriteriet om å ha etablert selvkostfond for renovasjonstjenester til husholdninger. Fra og med 2016 har selskapet også oppfylt revisjonskriteriet om at det skal beregnes årlige renter på fondsbeholdningen.

Tabell 1 viser at størrelsen på akkumulerte underskudd og opparbeidede overskudd i selvkostfondet har variert over denne syvårsperioden, men selvkostfondets størrelse (negativ eller positiv) har ikke på noe tidspunkt i disse syv årene utgjort mer enn 2,2 % av henførbare direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader påløpt i samme år. Tatt i betraktning størrelsen på de samlede årlige kostnadene og inntektene Avfallsservice har ved å produsere disse renovasjonstjenestene, fremstår fondets saldoer (slik disse fremgår av tabell 1) som små. Tar man utgangspunkt i 2012, viser utviklingen i selvkostfondet for renovasjon at Avfallsservice har påsett at et negativt selvkostresultat (akkumulert underskudd) pr. 31.12.2012 har blitt dekket inn gjennom selvkostdriften innen fem år – da et opparbeidet overskudd på kr 500 000 utgjorde selvkostfondets saldo pr. 31.12.2016. I løpet av syvårsperioden tabell 1 tar for seg, har Avfallsservice verken avsatt positive selvkostresultat til fond eller motskrevet negative selvkostresultat mot fondet i mer enn tre år på rad. Gebyrsatsene har blitt holdt relativt stabile, jf. tabell 2.

Utviklingen som fremgår av tabell 1 med hensyn til de syv årene tabellen gjelder, tilsier at Avfallsservice AS påser at generasjonsprinsippet etterleves gjennom selvkostdriften av husholdningsrenovasjon. Revisor anser at selskapet dermed også over tid oppfyller revisjonskriteriet om å kreve betaling fra brukerne for alle kostnader forbundet med renovasjonstjenester til husholdninger.

4.3.3 Slam – revisors funn

Når det gjelder selvkostfondet for slamtømming fra private husholdninger, viser tabell 3 på neste side at fondet har hatt positive saldoer – av varierende størrelser – f.o.m. 2012 t.o.m. 2017. Pr.

31.12.2018 hadde fondet negativ saldo med et akkumulert underskudd på kr 331 000 – etter et negativt driftsresultat i 2018.

Tabell 3. Selvkostfond «slam» 2012-2018

Tekst	Slam						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Selvkostfond 01.01	106 000	52 000	95 000	367 000	434 000	269 000	127 000
Årets driftsresultat (+ Overskudd)	-54 000	43 000	272 000	67 000	-172 000	-147 000	-461 000
Rentekostnader							
Renter selvkostfond					7 000	5 000	3 000
Selvkostfond 31.12.	52 000	95 000	367 000	434 000	269 000	127 000	-331 000

Kilde: Avfallsservice AS

Gebyratsene for slamtømming økte med om lag 10 % fra 2013 til 2018.

Tabell 4. Gebyratses slamtømming – Avfallsservice AS – 2013-2018

Gebyrer i kr	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Slam						
Årlig	1505	1565	1596	1596	1628	1661
2-Årlig	758	788	804	804	820	831
3-Årlig	524	545	556	556	709	567
4-Årlig	394	410	418	418	533	426
Antall abonnenter totalt	3688	3873	3908	3934	3999	4050

Kilde: Avfallsservice AS

4.3.4 Slam – revisors vurderinger

Avfallsservice AS oppfyller revisjonskriteriet om å ha etablert selvkostfond for slamtjenester til husholdninger. Fra og med 2016 har selskapet også oppfylt revisjonskriteriet om at det skal beregnes årlige renter på fondsbeholdningen.

Tabell 3 ovenfor viser at det akkumulerte overskuddet på kr 52 000 pr. 31.12.2012 ikke ble tilbakeført til brukerne innen en femårsperiode. Et akkumulert overskudd på kr 127 000 utgjorde fondets saldo pr. 31.12.2017. Revisor registrerer imidlertid at Avfallsservice både i 2016 og 2017 hadde negative driftsresultater på selvkostdriften for slamtjenester, og at fondets saldo ble redusert med til sammen kr 319 000 kroner i løpet av disse to årene. Pr. 31.12.2018 var selvkostfondet en negativ størrelse i form av et underskudd på kr 331 000. Fra kommunal- og moderniseringsdepartementet fremholdes det, som vist i kapittel 2 i denne rapporten, at kommunene⁷ må tilkjennes en viss frihet til å vurdere hvorvidt tilbakeføring av et eventuelt overskudd skal gjøre over en lengre perioden enn de fem årene departementet tar utgangspunkt i. Avfallsservice AS har ikke i mer enn tre år på rad avsatt positive selvkostresultat til fond eller motskrevet negative selvkostresultat mot fondet. Gebyratsene har blitt holdt relativt stabile, jf. tabell 4. Når det gjelder størrelsen på selvkostfondets saldo, har denne ikke på noe tidspunkt i løpet av syvårsperioden tilsvart mer enn 12 % av Avfallsservice AS sine henførbare direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader påløpt i samme år.

Etter revisors syn tilsier utviklingen som fremgår av tabell 3 at Avfallsservice AS påser at generasjonsprinsippet etterleves gjennom selvkostdriften av slamtømming fra private

⁷ Revisor anser at resonnementet også må kunne gjøres gjeldende i de tilfeller der et interkommunalt selskap forestår slike tjenester på kommunenes vegne.

husholdninger. Revisor anser at selskapet dermed også over tid oppfyller revisjonskriteriet om å kreve betaling fra brukerne for alle kostnader forbundet med slamtømming til husholdninger.

4.3.5 Egenkapital og beholdningen på selvkostfondene

Som vist ovenfor var selvkostfondene negative størrelser for både husholdningsrenovasjon og slamtømming fra private husholdninger pr. 31.12.2018 – på til sammen kr 460 000. Avfallsservice AS sin egenkapital utgjorde pr. 31.12.2018 kr 36 545 243. Av dette utgjorde kr 26 245 243 opptjent egenkapital, og kr 300 000 var innskutt egenkapital.

Revisors vurdering er dermed at Avfallsservice AS oppfyller revisjonskriteriet om at selskapets egenkapital bør gi dekning for beholdningen (som pr. 31.12.2018 utgjorde en negativ størrelse) på selvkostfondene.

5 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Basert på funnene og vurderingene som fremgår av kapittel 4 ovenfor, er revisors konklusjon at *Avfallsservice AS har systemer og beregninger som er egnet til å sikre selvkost på avfallstjenester til husholdninger*. Konklusjonen bygger på følgende vurderinger:

Selskapet har satt opp regnskap/ etterkalkyle for selvkosttjenestene og fremlagt disse for eierkommunene. Etterkalkylene anses fra revisors side å tilfredsstillere kravene som følger av H-3/14.

Revisor anser at både revisjonsberetningene fra KPMG og den selvstendige kontrollen vi har gjennomført med hensyn til driftsåret 2017, sannsynliggjør at alle direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader som kan henføres til renovasjons- og slamtjenester til husholdninger, utgjør selskapets selvkostkalkyler /selvkostregnskap.

Avfallsservice AS har etablert egne selvkostfond for renovasjonstjenester og slamtømming til husholdninger – og har fra og med 2016 beregnet årlige renter av beholdningen på disse. Revisor vurderer Avfallsservice AS som å ha ivaretatt generasjonsprinsippet gjennom selvkostdriften av disse to tjenestene i de siste syv hele driftsårene som er den perioden revisor her har vurdert. Revisor anser at selskapet dermed også over tid krever betaling fra brukerne for alle kostnader forbundet med renovasjonstjenester til og slamtømming fra husholdninger.

Selskapets egenkapital pr. 31.12.2018 gir dekning for de akkumulerte underskuddene på selvkostfondene.

Revisor bemerker at Avfallsservice ikke utarbeider forkalkyler for selvkost på husholdningsrenovasjon og slamtømming og at slike følgelig heller ikke forelegges eierkommunene. Selv om dette forholdet ikke er av avgjørende betydning med hensyn til å sikre selvkost på de her aktuelle tjenestene, må det anses å svekke de respektive kommunestyrenes grunnlag for å vurdere størrelsen på renovasjonsgebyrene - særlig på litt lengre sikt. Utarbeidelse av forkalkyler vil også kunne styrke selskapets evne til langsiktig økonomiplanlegging.

6 HØRING

KomRev NORDs rapport ble tilsendt Avfallsservice v/ daglig leder og styreleder den 13.8.2019. Daglig leder Sigleif Pedersen underrettet revisor pr. e-post den 21.8 at han ikke hadde noen merknader til revisors rapport. Styreleder Johnny Hansen avga følgende uttalelse pr. e-post av 22.8.

Utklipp 3: Styreleders høringsuttalelse

Hei,

Har gått gjennom rapporten.

Rapporten bekrefter at Avfallsservice AS har tilfredsstillende rutiner og systemer for beregning av selvkost på avfallstjenester til husholdninger i de 6 kommunene i Nord-Troms.

Det pekes imidlertid på at det bør utarbeides forkalkyler.

Dette blir det tatt tak i, for å etablere rutiner at slike kalkyler blir utarbeidet i framtida.

For øvrig vil rapporten bli lagt fram for styret i Avfallsservice AS som egen sak.

Vennlig hilsen

Johnny Hansen

styreleder

7 ANBEFALING

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger slik disse fremgår av denne rapporten, anbefaler revisor at Avfallsservice AS årlig utarbeider forkalkyler for selvkost på husholdningsrenovasjon og slamtømming som dekker de nærmeste årene, og oversender disse til kommunene. Revisor registrerer at styreleder allerede i sin høringsuttalelse gir uttrykk for en intensjon om å påse at dette blir gjort.

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 oppdrags-givere er Troms fylkeskommune og 37 kommuner i Nordland, Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Sortland, på Finnsnes og på 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:

- Juss
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Økonomi





Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
65/19	Formannskap	20.11.2019

Klage på gebyr

Henvising til lovverk:

Rådmannens innstilling

Formannskapet gjør slikt vedtak:

Rådmann gis myndighet til å forhandle frem en løsning på gebyrene gjort ved fradeling av eiendommene på eiendommen Nymoen i 2017.

Saksopplysninger

I 2015 mottok teknisk etat søknad om deling av eiendommen Nymoen på Lauksletta. Søknaden gikk ut på å dele fra boligen og fjøs for salg til Roger Nymoen. Det ble gitt positivt vedtak i formannskapet i april 2015 med visse vilkår. Vilrårene gikk i hovedsak ut på at gårdbruker på naboeiendom fikk overta resterende dyrkbare innmark.

Etter dette gikk det en tid før partene kom frem til en avtale som skissert i vedtaket i formannskapet. I august 2017 mottar teknisk etat ny søknad om deling. Denne innebærer også deling av jordbruksareal til gårdbruker Henrik Nygaard.

I september 2017 ble det avholdt oppmålingsforretning på eiendommen Nymoen. Det ble fradelt en parsell til Roger Nymoen på 2236 kvm. Og en parsell til Henrik Nygaard på 7139 kvm. Ved gebyrfastsetting ble satsene for 2015 benyttet. Utmålingene av gebyrene er satt etter størrelse på eiendommene. Det vil si at:

Roger Nymoen fikk et gebyr på kr. 10450.-.
Henrik Nygård fikk et gebyr på kr. 16350.-.

I november 2017 klager partene på de mottatte gebyrer. De begrunner det blant annet med at arbeidet på stedet tok en arbeidsdag. Teknisk etat valgte å opprettholde gebyrene med den begrunnelse at saken hadde medført stor arbeidsmengde.

I november 2017 ble saken oversendt til fylkesmannen for behandling.

Etter dette er det gått en del korrespondanse mellom teknisk etat og fylkesmannen.

I først omgang gikk det ut på at de hadde store arbeidsmengder og ikke kunne ta stilling til saken og ber om utsettelse av svarfrist.

I fra september 2018 til august 2019 har det gått korrespondanse til og fra der de ber om ytterligere tilleggsopplysninger til saken. I det siste skrivet fra fylkesmannen datert 07,10,2019 er de blant annet kommet frem til at kommunen har gjort en feil og ikke behandlet klagen som en reduksjon av gebyrene. Klagen skulle med andre ord vært lagt frem for formannskapet. De ber derfor kommunen behandle klagen som en reduksjon av gebyret.

Vurdering

Gebyrfastsetting i forbindelse med arbeid etter plan- og bygningsloven og matrikkelloven skal gjenspeile den arbeidsmengden i hver enkelt sak. I denne sak mener saksbehandler det har vært utført såpass stor arbeidsmengde at gebyrene som er fastsatt kan forsvares.

Med bakgrunn i at saken har tatt så lang tid, ønsker saksbehandler at saken får en avslutning. En vil derfor be om at rådmann gis myndighet til å gå i forhandling med partene for en reduksjon i gebyrene.



Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
66/19	Formannskap	20.11.2019

Laukøyveien 122: Søknad om konsesjon på erverv av fast eiendom - gnr 68 bnr 22

Henvising til lovverk:

Konsesjonslovens §§ 1, 2 og 9

Rådmannens innstilling

Skjervøy formannskap gjør følgende vedtak:

Skjervøy kommune viser til konsesjonsloven §§ 1, 2 og 9 og innvilger konsesjon til Beate Hårstad Jensen, for erverv av eiendommen gnr. 68 bnr. 22 i Skjervøy kommune som omsøkt.

Kjøpesummen aksepteres.

Saksopplysninger/Vurderinger:

Det er gjort avtale om å kjøpe 1/14 av eiendommen gnr. 68 bnr. 22. Eiendommen er konsesjonspliktig. Kjøpesummen er oppgitt til kr. 25.000,-. Søker eier 3/14 av eiendommen fra før.

Søker: Beate Hårstad Jensen, Jacob Aalls gate 32, 0364 Oslo.

Selger: May Liss Hårstad Wasmuth, Nedre Markvei 29, 9011 Tromsø.

I flg. gårdskart (<http://gardskart.skogoglandskap.no/>) har eiendommen et totalareal på 60,1 daa. Av dette er 4,9 daa klassifisert som overflatedyrka areal, 1,6 daa som innmarksbeite, 52,1 daa som annet markslag og 1,5 daa som bebyggt areal.

Bebyggelse på eiendommen består av et bolighus med 2 etasjer oppført i 1947 med grunnflate 58 m², et fjøs oppført i 1947 på 49 m² og et naust på 35 m². Alle bygninger klassifiseres til å være i dårlig stand.

Det har sannsynligvis ikke vært landbruksmessig drift på eiendommen siden 1960-tallet.

Vurdering etter konsesjonsloven:

Lovens formål, jf. konsesjonslovens § 1, har til formål å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet, bl.a. for å tilgodese:

1. framtidige generasjoners behov
2. landbruksnæringen
3. behovet for utbyggingsgrunn
4. hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftssinteresser
5. hensynet til bosettingen

Konsesjonslovens § 9, som omhandler særlige forhold for landbrukseiendommer, sies følgende:

Ved avgjørelser av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det til fordel legges særlig vekt på:

1. om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig pris i området
2. Om erververs formål vil ivareta hensynet til bosettingen i området
3. Om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning
4. om erververen anses skikket til å drive eiendommen.

En har ikke spesielle merknader til kjøpesummen

Kjøpesummen aksepteres.



Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
67/19	Formannskap	20.11.2019

Klage på vedtak i sak 43/19 - Klage på renovasjonsavgift gnr 49 bnr 9 på Vest siden av Kågen

Henvising til lovverk:

Forurensningsloven

Forskrift for renovasjon i Nord Troms kommunene.

Vedlegg

- 1 Klage på innføring av renovasjonsgebyr for eiendommen gnr 49 bnr 9 på Vest siden av Kågen. Skriv fra Avfallsservice as og Første klage fra Edgar Olsen.
- 2 Vedtaksmelding: Klage på renovasjonsavgift gnr 49 bnr 9 på Vest siden av Kågen.
- 3 Klage på melding om vedtak.

Rådmannens innstilling

Skjervøy kommune opprettholder sitt vedtak i sak 43/19.

Med hjemmel i Forurensningslovens § 30, og Forskrift for renovasjon og slamtømming i kommuner tilsluttet Avfallsservice AS, § 2, avslås søknaden fra Edgar Olsen om fritak for renovasjonsgebyr for hytte på eiendommen gnr 49 bnr 9 i Skjervøy Kommune.

Saksopplysninger

Edgar Olsen fikk i brev datert 11.10.19 oversendt særutskrift i fra sak 43/19. I hans brev datert 04.11.19 påklager han vedtaket.

Han har i brev datert 23.05.19 fått opplyst, at det er Avfallsservice AS, som skal behandle klager på renovasjonsavgiftene i Skjervøy kommune, og mener det er feil at Formannskapet behandler hans søknad.

I saksfremstillingen i sak 43/19, ble det referert til brev og uttalelse fra Avfallsservice AS, datert 27.05.19. Brevet lå i sin helhet som vedlegg til saken. Men ble ikke sendt til Edgar Olsen i lag med Særutskriften.

Det er i Vedtaket henvist til Forskrift for renovasjon og slamtømming i kommuner tilsluttet Avfallsservice as, § 2. – avsnitt 3.

«Alle fritidseiendommer som ligger i renovasjonsområdet omfattes av renovasjonsforskriften. Kommuner kan etter søknad unnta enkelte fra renovasjonsordningen.»

Den siste setningen av dette avsnittet, er også Edgar Olsen sitt poeng i saken. Han mener det i hans søknad, er oppgitt flere særlige grunner for å gi fritak, Og at disse ikke er kommet frem i klagebehandlingen.

Hans klage, var vedlegg til sak 43/19. og følger som vedlegg.

Han skriver, sitat:

«Vi har i alle år tatt med oss det lille som blir av avfall etter en tur på hytta. Fordi vi driver litt med potet, bærbusker, samt har et lite drivhus, blir alt organisk avfall til kompost.

Annet avfall tar vi med hjem, og dette blir plassert i den avfallsdunken vi har på Skjervøy.

Det har i løpet av de siste årene blitt stadig flere som bruker vestsida av Kågen som rekreasjonsområde. Flere ankommer til fots, men i de senere år har stadig flere kommet med båt, som skiturister og andre turister. På vestsida av Kågen er det svært få områder som er egnet for å lande med små båter. Gjennom mange år har jeg brukt mye krefter på å opparbeide og vedlikeholde ei brukbar landings stø på min eiendom. Denne brukes i stor utstrekning av turister og andre som ankommer, uten at jeg mottar eller krever noen form for godtgjørelse for dette.

Som andre «hyttefolk» her ute, har vi og gjennom flere år drevet med årlig opprydding i strandsonen. Det avfallet som ryddes tar vi med til egen container på Skjervøy, eller sørger for at dette brennes i fjæra.

De som er kjent i dette området på Kågen, vil vite at der er flere mindre bruer og rydding av stier for å bedre fremkommelighet for de som besøker området. Også dette er gjort uten noen form for godtgjøring eller utgiftsdekning til det materiell som er medgått.

Avslutningsvis vil jeg anføre, at å få fritak for renovasjonsavgiften vil være rimelig godtgjørelse for det arbeidet jeg har gjennomført, og fortsatt gjennomfører med hensyn til tilrettelegging for de som besøker vestsida av Kågen.

Dette må også sees med utgangspunkt i at det lille vi har av søppel, tar vi med hjem til Skjervøy.» Sitat slutt.

I sitt brev datert 04.11.19, skriver bla. Edgar Olsen, sitat:

Jeg mener å ha påført flere særlige grunner i min første søknad til kommunen. Forøvrig har vi aldri mere søppel enn det vi tar med oss hjem etter noen dager på hytta. Der er rett og slett urimelig å måtte betale godt over tusen kroner årlig for litt søppel. Som uten problem får plass i den søppeldunken vi har ved vår bolig på Skjervøy.

Jeg konstaterer og at Skjervøy kommune overhode ikke har lagt vekt på eller kommentert mine øvrige argumenter for søknaden om fritak. Årlige oppryddinger i strandsonen, vedlikehold av bruer og stier og landings stø for stadig flere besøkende turister. Jeg forutsetter et snarlig svar på min anke.» Sitat slutt.

En kan ikke se det har kommet frem nye momenter i siste brev fra Edgar Olsen.

Vurdering

I lov og lokal forskrift er det lagt opp til at det skal betales avgift for renovasjon for alle registrerte grunneiendommer og fritidseiendommer hvor det oppstår avfall.

Det er lagt opp til enhetlig behandling av avfallet. Mottak og behandling av avfallet fra blant annet fritidsboligene i regionen krever en god del resurser, og det er derfor viktig at alle benytter seg av denne ordningen, og er med på å dele de felles kostnadene som følger dette.

Argumentene som går på rydding i strandsonen, opparbeidelse av stier, bygging av bruer, er vanskelig å i møte komme.

Avfallsservice AS har de siste årene satt stort fokus på riktig håndtering av avfall, og rydding av strender og utmark. Dette er et arbeid som utføres i samarbeid med kommuner, grendelag, skoleklasser og frivillige organisasjoner.

I 2018 ble det i følge skrivet fra Avfallsservice AS, samlet inn 25 tonn med marint avfall i regionen, og i 2019 er det et større engasjement for å rydde bort herreløst avfall. I den sammenheng er det viktig at kommunene legger vekt på at avfall som skal samles inn og håndteres på riktig måte. Dette ansvaret påhviler også eierne av fritidsboligene i regionen. Det er i den sammenheng ikke tillat å gi fritak med begrunnelse at eier av fritidsbolig har bolig i samme kommune eller i regionen, jfr sivilombudsmannen sak omb-1996-69 hvor det er gitt følgende vurdering: Sitat:

«I sak Somb-996-69 uttalte jeg at en generell fritaksordning for hytteeiere med fast bostedsadresse i en kommune i et interkommunalt samarbeid, samtidig som det ikke var etablert noen fritaksordning for andre hytteeiere, ikke var i samsvar med forurensningslovens § 30 om adgang til å gjøre unntak for «bestemte eiendommer» og det likhetsprinsippet som gjelder for offentlig forvaltning.» sitat slutt

Kommunen kan etter søknad unnta enkelte eiendommer fra renovasjonsordningen. Det må da foreligge særlige grunner for å kunne gi fritak. Slik det fremkommer av søknaden så foreligger det ikke noen særlige grunner. Da det produseres avfall og at det fraktes hjem er ikke en fritaksgrunn. Som er hjemlet i loven. Det å gi fritak på et slikt grunnlag ville bety at alle med fritidsbolig kan få fritak.

Med bakgrunn i dette kan ikke Skjervøy kommune, se at det foreligger særskilte grunner for å gi fritak. Et fritak på generelt grunnlag er ikke i henhold til gjeldende forskrift og vil i så fall få betydning for alle fritidseiendommer i Nord –Troms.

Ihht Forskrift for renovasjon og slamtømming i kommuner tilsluttet Avfallsservice AS, § 29. Klage - står det sitat:

«Vedtak som fattes av Avfallsservice AS i medhold av disse forskrifter, kan påklages. Overordnet klageinstans er eierkommunen som aktuell eiendom tilhører. Jf. forurensningsloven § 85» Sitat slutt.

Skjervøy kommune v/formannskapet er således øverste klageinstans for denne saken. Teknisk etat støtter seg på fagpersonellet i denne sak og legger til grunn uttalelse fra Avfallsservice den 27.05.19.

Avfallsservice AS

Deres ref:

Vår ref.:

Deres dato:

Vår dato:

S.Pedersen

27.05.2019

Skjervøy kommune
Postboks 145
9189 SKJERVØY

KLAGE PÅ INNFORING AV RENOVASJONSGEBYR FOR EINDOMMEN 49/9 PÅ KÅGEN I SKJERVØY KOMMUNE

Bakgrunn

Edgar Olsen har i brev av 22. mai 2017 fremmet en klage på fritidsrenovasjonen. Av flere uheldige omstendigheter er ikke klagen behandlet før i mai 2019

Søker fremmet også i 2014 en klage på fritidsrenovasjon for eiendommen gnr,49, bnr.9 på Kågen. I denne saken fattet Avfallsservice følgende vedtak:

Med bakgrunn i vedtatte forskrift §2 imøtekommes ikke klagen fra Edgar Olsen om fritak for renovasjon for eiendommen gnr.49, bnr.9 i Skjervøy kommune

Vedtaket begrunnes med at hytta er i bruk og det produseres avfall på eiendommen.

Saken oversendes Skjervøy kommune for endelig avgjørelse.

Klagen ble behandlet i Skjervøy formannskap i møte den 02.02.2015 hvor det ble fattet følgende vedtak.

Med hjemmel i forurensningsloven §30 og i Forskrift for renovasjon og slamtømming i kommune tilsluttet Avfallsservice AS, §2 avslås søknaden fra Edgar Olsen og fritak for renovasjon for eiendommen gnr.49, bnr.9.

Søknad om fritak

I sin søknad om fritak for fritidsrenovasjon skriver Edgar Olsen blant annet følgende:

Eiendommen brukes stort sett noen dager på tidlig vår, sommer og noen turer på høsten. Vi har i alle år tatt med oss det lille som blir av avfall etter en tur på hytta. Fordi vi driver litt med potet, bærbusker, samt har et lite drivhus, blir alt av organisk avfall kompostert. Annet avfall tar vi med hjem, og dette blir plassert i en avfallsdunk vi har på Skjervøy.

Som andre hyttefolk her ute har vi gjennom flere årdrevet med årlig opprydding i strandsonen. Det avfallet som ryddes tar vi med til egnet container på Skjervøy, eller sørger for at det brennes i fjæra

Adresse
Hovedvn. 62
9152 Sørkjosen

Telefon
77 77 00 00
E-post: firmapost@avfallsservice.no

Faks
77 77 00 01

Galsmelen Fyllplass
77 76 73 77
Hjemmeside: www.avfallsservice.no

Avfallsservice AS

Klagen ligger ved i sin helhet.

Vurdering

Det er ingen nye momenter i denne saken i forhold til søknaden fra 2014.

Det er derimot satt større fokus på riktig håndtering av avfall og rydding av strender og utmark. Dette er et arbeide som Avfallsservice gjør sammen med blant annet kommunene, grendelag, skoleklasser og frivillige organisasjoner.

I 2018 ble det samlet inn 25 tonn med marint avfall i regionen og i 2019 er det et større engasjement for å rydde bort herreløst avfall. I den sammenheng er det viktig at kommunene legger vekt på at avfall skal samles inn og håndteres på riktig måte. Dette ansvaret påhviler også eiere av fritidsboligene i regionen. Det er i den sammenheng ikke tillat å gi fritak med begrunnelse at eier av fritidsbolig har bolig i samme kommunen eller i regionen, jfr sivilombudsmannens sak somb-1996-69 hvor det er gitt følgende vurdering

I sak Somb-1996-69 uttalte jeg at en generell fritaksordning for hytteeiere med fast bostedsadresse i en kommune i et interkommunalt samarbeid, samtidig som det ikke var etablert noen fritaksordning for andre hytteeiere, ikke var i samsvar med forurensningsloven § 30 om adgang til å gjøre unntak for «bestemte eiendommer» og det likhetsprinsippet som gjelder for offentlig forvaltning.

Kommunen kan etter søknad unnta enkelte eiendommer fra renovasjonsordningen. Det må foreligge særlige grunner for å kunne gi fritak. Slik det fremkommer av søknaden så foreligger det ikke noen særlige grunner. Det at det produseres lite avfall og at alt fraktes hjem er ikke en fritaksgrunn som er hjemlet i forskriften. Det å gi fritak på et slikt grunnlag ville kunne bety at alle med fritidsbolig kan få fritak.

I gjeldende forskrift og medeierskap i Avfallsservice har kommunestyret lagt opp til en enhetlig behandling av avfallet. Mottak og behandling av avfall fra blant annet alle fritidsboligene i regionen krever en god del ressurser og det er derfor viktig at alle benytter ordningen og er med på å dele på de felles kostnadene som følger av dette.

Det er satt ut containere for avfall fra fritidseiendommer på dampskipskaia på Skjervøy og i vegkrysset til Simavåg.

Med bakgrunn i dette kan ikke Avfallsservice se at det her foreligger særskilte grunner for å gi fritak. Et fritak på generelt grunnlag er ikke i henhold til gjeldende forskrift og vil i så fall få betydning for alle fritidseiendommer i Nord – Troms.

Avfallsservice AS

Vedtak

Med bakgrunn i vedtatte forskrift §2 imøtekommes ikke klagen fra om fritak for renovasjon for eiendommen gnr.49, bnr.7 i Skjervøy kommune

Vedtaket begrunnes med at hytta er i bruk og det produseres avfall på eiendommen.

Saken oversendes Skjervøy kommune for endelig avgjørelse

Med vennlig hilsen



Sigleif Pedersen

Daglig leder

Tlf dir 91651142

Vedlegg:

Klagen fra Edgar Olsen

Edgar Olsen
Severin Steffensens vei 39
9180 Skjervøy

Skjervøy, 22. mai 2017

Skjervøy kommune
Teknisk etat
9180 Skjervøy

**SØKNAD OM FRITAK FOR BETALING AV RENOVASJONSGBYR – FRITIDSBOLIG PÅ KÅGEN -
EIENDOMEN NYVOLL GNR 49 BNR 9 I SKJERVØY KOMMUNE**

Vi har i noen år nå betalt renovasjonsavgift for vår fritidseiendom på Kågen. Eiendommen brukes stort sett noen dager på tidlig vår, sommer og noen turer på høsten. Vi finner det urimelig å betale renovasjonsavgift ut fra flere grunner, og søker derfor om fritak.

Vi har i alle år tatt med oss det lille som blir av avfall etter en tur på hytta. Fordi vi driver litt med potet, bærbusker, samt har et lite drivhus, blir alt av organisk avfall til kompost.

Annet avfall tar vi med hjem, og dette blir plassert i den avfallsdunk vi har på Skjervøy.

Det har i løpet av de siste årene blitt stadig flere som bruker vestsida av Kågen som rekreasjonsområde. Flere ankommer til fots, men i de senere årene har stadig flere kommet med båt, som skiturister og andre turister. På vestsida av Kågen er det svært få områder som er egnet for å lande med små båter. Gjennom mange år har jeg brukt mye tid å krefter på å opparbeide og vedlikeholde ei brukbar landings stø på min eiendom. Denne brukes i stor utstrekning av turister og andre som ankommer, uten at jeg mottar eller krever noen form for godtgjørelse for dette.

Som andre «hyttefolk» her ute, har vi og gjennom flere år drevet med årlig opprydding i strandsonen. Det avfall som ryddes tar vi med til egnet container på Skjervøy, eller sørger for at dette brennes i fjæra.

De som er kjent i dette området på Kågen, vil vite at der er flere bekkefar og elver. Gjennom årene har jeg sørget for bygging og vedlikehold av flere mindre bruer og rydding av stier for å bedre fremkommelighet for de som besøker området. Også dette er gjort uten noen form for godtgjøring eller utgiftsdekning til det materielle som er medgått.

Avslutningsvis vil jeg anføre, at å få fritak for renovasjonsavgift vil være en rimelig godtgjørelse for det arbeid jeg har gjennomført, og fortsatt gjennomfører med hensyn til tilrettelegging for de som besøker vestsida av Kågen.

-2-

Dette må også sees med utgangspunkt i at det lille vi har av søppel, tar vi med hjem til Skjervøy.

På forhånd takk for positiv behandling og tilbakemelding.

Med hilsen

Edgar Olsen

For ordens skyld går gjenpart av denne henvendelsen til:

Avfallsservice AS, Hovedveien 52, 9152 Sørkjosen.



Skjervøy kommune
Skjervøy kommune

Edgard Kristian Olsen
Severin Steffensens V. 39
9180 Skjervøy

Melding om vedtak

Deres ref:	Vår ref:	Løpenr.	Arkivkode	Dato
	2015/348-39	6002/2019	M50	11.10.2019

Vedtaks melding: Klage på renovasjonsavgift gnr 49 bnr 9 på Vest siden av Kågen

Vedlagt følger melding om vedtak i overnevnte sak.

Vedtaket kan påklages. Klagefristen er 3 uker regnet fra den dagen da brevet kom fram til påført adressat. Det er tilstrekkelig at klagen er postlagt innen fristens utløp.

Klagen skal sendes skriftlig til den som har truffet vedtaket, angi vedtaket det klages over, den eller de endringer som ønskes, og de grunner du vil anføre for klagen. Dersom du klager så sent at det kan være uklart for oss om du har klaget i rett tid, bes du også oppgi når denne melding kommer frem.

Med hilsen

Mattis Bårnes
Saksbehandler
77775503

Dokumentet er produsert elektronisk og trenger ikke underskrift.



Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
43/19	Formannskap	26.06.2019

Klage på renovasjonsavgift gnr 49 bnr 9 på Vest siden av Kågen

Henvising til lovverk:

Forurensingsloven

Forskrift for renovasjon og slamtømming i kommuner tilsluttet Avfallsservice AS

Vedlegg:

Søknad om fritak fra renovasjon på gnr 49 bnr 9 og Avfallsservice as sin behandling av denne.

Saksprotokoll i Formannskap - 26.06.2019

Behandling:

Endringsforslag, Vidar Langeland(Frp):

Søknad fra Edgar Olsen innvilges.

Votering, rådmannens innstilling mot Vidar Langeland(Frp) sitt forslag:

Rådmannens innstilling vedtatt mot to stemmer

Vedtak:

Med hjemmel i forurensningsloven § 30 og Forskrift for renovasjon og slamtømming i kommuner tilsluttet Avfallsservice AS, § 2, avslås søknaden fra Edgar Olsen om fritak for renovasjonsgebyr for hytte på eiendom gnr 49 bnr 9.

Rådmannens innstilling

Med hjemmel i forurensningsloven § 30 og Forskrift for renovasjon og slamtømming i kommuner tilsluttet Avfallsservice AS, § 2, avslås søknaden fra Edgar Olsen om fritak for renovasjonsgebyr for hytte på eiendom gnr 49 bnr 9.

Saksopplysninger

Edgar Olsen søkte første gang om fritak 22.05.17, dette brevet ble oversendt til Avfallsservice as 06.06.17, av flere uheldige omstendigheter hos Avfallsservice as, ble søknaden ikke behandlet den gangen.

I sin søknad om fritak for fritidsrenovasjon skriver Edgar Olsen blant annet følgende:

Eiendommen brukes stort sett noen dager på tidlig vår, sommer og noen turer på høsten. Vi har i alle år tatt med oss det lite sol blir av avfall etter en tur på hytta. Fordi vi driver potet, bærbusker, samt har et lite drivhus, bli alt av organisk avfall kompostert. Annet avfall tar vi med hjem, og dette blir plassert i en avfallsdunk vi har på Skjervøy.

Som andre hyttefolk her ute har vi gjennom flere år drevet med årlige oppryddinger i strandsonen. Det avfallet som ryddes tar vi med til egnet container på Skjervøy, eller sørger for at det brennes i fjæra.

Forskriftenes § 2 – Virkeområde sier:

Forskriften omfatter alle registrerte grunneiendommer hvor det oppstår husholdningsavfall i kommunene Kvæangen, Skjervøy, Nordreisa, Kåfford, Lyngen og Storffjord, herunder også hver enkelt seksjonert del av bygning og hver enkelt selvstendig bruksenhet i bygning. Som selvstendig bruksenhet i bygning som ikke er seksjonert, regnes alltid hver enkelt boenhet med eget kjøkken. Kommunen avgjør i tvilstilfeller hva som skal regnes som selvstendig bruksenhet i bygning som ikke er seksjonert.

Alle fritidseiendommer som ligger i renovasjonsområdet omfattes av renovasjonsforskriften. Kommunen kan etter søknad unnta enkelte eiendommer fra renovasjonsordningen.

Denne forskriften gjelder kildesortering, innsamling, oppsamling og transport av husholdningsavfall. I tillegg omfatter forskriften innsamling, oppsamling og transport av farlig avfall fra husholdninger såfremt mengden ikke overstiger den grensen som til enhver tid gjelder i forskrift om farlig avfall.

Forskriften omfatter også innsamling og behandling av slam fra husholdninger og fritidsabonnement.

I lov og lokal forskrift er det lagt opp til at det skal betales avgift for renovasjon for alle registrerte grunneiendommer og fritidseiendommer hvor det oppstår avfall.

Vurdering

Kommunen kan etter søknad unnta enkelte eiendommer fra renovasjonsordningen. Det må foreligge særlige grunner for å kunne gi fritak. Slik det fremkommer av søknaden så foreligger det ikke noen særlige grunner. Hytta benyttes og det produseres avfall som skal håndteres på en forsvarlig måte. Det at hytta produsere lite avfall og alt fraktes til hjemmet, er ikke noen fritaksgrunn.

I gjeldende forskrift og medeierskap i Avfallsservice har kommunestyret lagt opp til en enhetlig behandling av avfallet. Mottak og behandling av avfall fra blant annet alle fritidsboligene i regionen krever en god del ressurser og det er derfor viktig at alle benytter ordningen, og er med på å dele de felles kostnadene som følger av dette.

Det er satt ut container for avfall i vegkrysset i Simavågen og på Skjervøy tettsted. Dette skal dekke behovet for fritidsabonnenter i området.

Med bakgrunn i dette kan ikke Avfallsservice i sitt brev datert 27.05.19 se at det her foreligger særskilte grunner for å gi fritak. Et fritak på generelt grunnlag er ikke i henhold til gjeldende forskrift og vil i så fall få betydning for alle fritidseiendommer i Nord — Troms.

Iht Forskrift for renovasjon og slamtømming i kommuner tilsluttet Avfallsservice AS, § 29. Klage - står det sitat:

Vedtak som fattes av Avfallsservice AS i medhold av disse forskrifter, kan påklages. Overordnet klageinstans er eierkommunen som aktuell eiendom tilhører. Jf. forurensningsloven § 85.
Sitat slutt.

Skjervøy kommune v/formannskapet er således øverste klageinstans for denne saken. Saksbehandler støtter seg på fagpersonellet i denne sak og legger til grunn skriv fra Avfallsservice den 27.05.19. Se vedlegg.

Edgar Olsen
Severin Steffensens vei 39
9180 Skjervøy

Skjervøy 4.november 2019

Skjervøy kommune
Teknisk etat
9180 Skjervøy

Kopi til: Rådmannen i kommunen

**KLAGE – MELDING OM VEDTAK – DERES REF 2015/348-39 – DERES BREV AV 11. OKTOBER 2019
MOTTATT PR POST 17. OKTOBER 2019 – VEDTAKSMELDING – KLAGE PÅ RENOVASJONSAVGIFT**

Jeg viser til ovennevnte brev som jeg har mottatt pr post 17. oktober 2019, der det fremgår at min søknad om fritak for renovasjonsavgift for gnr 49 bnr 9, på vestsiden av Kågen ikke imøtekommes.

Jeg påklager vedtaket, og vil få anføre.

Det har tatt særdeles lang tid å få svar på min søknad. Jeg minner om at søknaden ble sendt allerede **22. mai 2017**. Jeg hørte ingenting, og måtte derfor purre på saken, jfr. mitt brev av 21. mai 2019.

Dette medfører at jeg får svar jfr. deres brev av 23/5-2019 med ref. 2015/348-36 der det fremgår: «Det er Avfallsservice som skal behandle slike søknader»

Jeg kan ikke se at Avfallsservice AS har truffet noe vedtak i saken. Derimot har rådmann i Skjervøy kommune foretatt ei innstilling i saken, med hjemmel i forurensningslovens § 30 og Forskrift for renovasjon og slamtømming i kommune tilsluttet Avfallsservice AS.

Det kan nok diskuteres om rådmannen bruker korrekt lovanvendelse for sin innstilling, poenget mitt er imidlertid at «kommunen kan etter søknad unnta enkelte eiendommer fra renovasjonsordningen. Det må foreligge særlige grunner for å kunne gi fritak». Jfr. første avsnitt i den vurdering som gjøres ved saksbehandlingen. Jeg mener å ha anført flere særlig grunner i min første søknad til kommunen. Forøvrig har vi aldri mere søppel enn det vi tar med oss hjem etter noen dager på hytta. Det er rett og slett urimelig å måtte betale godt over tusen kroner årlig for litt søppel, som uten problem får plass i den søppeldunk vi har ved vår bolig på Skjervøy.

Jeg konstaterer og at Skjervøy kommune overhodet ikke har lagt vekt på eller kommentert mine øvrige argumenter for søknaden om fritak. Årlige oppryddinger i strandsonen, vedlikehold av bruer og stier og landings stø for stadig flere besøkende turister. Jeg forutsetter et snarlig svar på min anke.

Med hilsen


Edgar Olsen



Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
68/19	Formannskap	20.11.2019

Klage på vedtak ang utfylling av masser for bruk som biloppstillingsplass.

Henvising til lovverk:
Plan- og bygningsloven

Vedlegg

- 1 Opparbeidelse av parkeringsplass.
- 2 Søknad om utfylling av masser mot nabo i nabogrense gnr 69 bnr 767 og 247
- 3 Klage på vedtak om avslag på anleggelse av biloppstillingsplass
- 4 Terrengsnitt
- 5 Situasjonsskart

Rådmannens innstilling

Klagen er innkommet rett tid.
Klagen tas delvis til følge:

Med hjemmel i plan og bygningsloven § 20-1 bokstav l gis Caroline og Jostein Reiersen byggetillatelse for anleggning av fylling til bruk som oppstillingsplass inntil nabo i nabogrense gnr 69 bnr 247 og 767.

Tillatelsen gis med forbehold om at det settes opp en egen forstøtningsmur mot nabo i grenseskille.

Saksopplysninger

Det ble i e-post av 09.08.17. gitt tillatelse til fylling, med fyllingsfoten 1 meter fra nabogrense. Tillatelsen ble gitt underforstått SAK 10 § 4.1 bokstav e punkt 7.

Det søkes nå om å få anlegge denne fyllingen som bruk for oppstillingsplass inntil nabos støttemur/grunnmur som går i grenseskille.

Det er sendt ut nabovarsel i saken og det foreligger 1 klage fra nabo Sylvi Nilsen sitat fra denne: *jeg ikke kan gi tillatelse til terrengheving/terrengendring i en minsteavstand fra 0 meter fra vår felles grense, da dette vil forringe min bruk av egen eiendom.* Teknisk sjef har vært i telefonisk kontakt med nabo som presiserer at forringelsen blant annet er skade på støttemur/grunnmur som kan forekomme med den belastningen massene vil gi og som kan medføre at garasjen ikke kan brukes som forutsett. Nilsen har gitt tillatelse til fyllingsfoten inntil 1 meter fra felles grense muntlig.

Teknisk sjef var på befaring hos familien Reiersen i sommer/høst for se om det var mulig å komme frem til en løsning. Et av løsningsforslagene var at Reiersen kunne sette opp egen mur i grenseskille for at nabos mur ikke skulle kunne ta skade.

Denne anmerkning ble ikke anført i delegert vedtak av 19.09.19 (Vedlagt)

Søknaden fra Reiersen ble avslått i delegert vedtak av 19.09.19, Reiersen klager nå på dette vedtaket gjennom advokatfirma Torneus.

Advokatfirmaet Torneus fremholder følgende i klagen utdrag fra denne (skrivet ligger med som vedlegg):

1. Det klages på alle sider av vedtaket, herunder det (mangelfulle) materielle innhold.
2. Vedtaket ble således at nabos klage tas til følge. Rent faktisk rettslig er ikke naboens innsigelser noen klage, men en merknad til søknaden, og en slik nabomerknad skal ikke anses som klage i rettslig forstand.
3. I dette ligger at kommunen ikke kan fatte vedtak i strid med bestemmelsene-uten at planen oppheves. Planen er imidlertid ikke opphevet, og planen er rettslig bindende for kommunen-enten en vil eller ikke.
4. Det at vedtaket avslås som følge av at naboens grunnmur/forstøtningsmur, anses for å kunne bli gjenstand for eventuelle, og udokumenterte belastningsskade, anses som et utenforliggende og hypotetisk hensyn som ikke kan tillegges vekt i denne sammenheng.
5. Det bes prinsipielt om at vedtaket omgjøres, slik at søknaden innvilges. Subsidiert bes det om at vedtaket oppheves og hjemsendes for ny behandling. For alle tilfelle skal gebyr frafalles som følge av fristoversittelse fra kommunens side.

Vurdering

Kommentar til punktene 1-5:

1. Saksbehandler innser at det materielle innholdet i delegert sak av 19.09.19 er mangelfullt.
2. Slik saksbehandler ser dette er det et moment i klagen som sådan gjør at skade på støttemur/grunnmur som kan forekomme med den belastningen massene vil gi som kan medføre at garasjen ikke kan brukes som forutsett og at dette er en grunnlagt klage.
3. For område gjelder reguleringsplan «Sentrum Nord" sitat fra denne:

Punkt 1.6 garasjer og boder kan bare oppføres i 1 etasje med grunnflate ikke over 50m², og skal være tilpasset bolighus mht materialvalg, form og farge.

Punkt 1.7 plassering av garasjer og boder skal være vist på situasjonsplan som følge av byggemeldingen for bolighuset, selv om det ikke skal oppføres samtidig med dette.

Punkt 1.8 I tillegg til garasje skal det opparbeides 1 biloppstillingsplass pr boenhet på egen grunn.

Punkt 1.9 Garasjer og boder kan plasseres med 1 vegg i nabogrense innenfor rammen av byggeforskriften.

Anførte punkt i reguleringsbestemmelsen antas å kunne være relevante opp mot søknad om biloppstillingsplassen men det er punkt 1.9 som er gjenstand for tolkning her.

Reguleringsplan «Sentrum Nord» er ikke opphevet, og planen er rettslig bindende for kommunen.

4. Garasjen på gnr 69 bnr 247 fikk byggetillatelse i 1993 med en grunnmurshøyde på 1.2 meter fra fast mark til gulv garasje. Grunnmuren skulle oppføres i leca.

Ihht punkt 1.9 kan boder og garasjer plasseres med 1 vegg i nabogrense innenfor rammen av byggeforskriften. Dette må forstås i denne sammenheng byggeteknisk forskrift, og at det er søker som må dokumentere at grunnmur til nabo er av en slik kvalitet at denne kan fylles mot. Pr i dag foreligger ikke slik dokumentasjon.

5. Vedtaket omgjøres delvis, dvs vedtaket gjøres betinget ved at søker setter opp egen forstøtningsmur mot nabo og da med hjemmel i reguleringsplanbestemmelsene punkt 1.9. Vedtaket oppheves ikke for ny behandling. Byggesaksgebyrer imøtekommes.

Det følger av plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav l at an legging av veg, parkeringsplass og landingsplass er søknadspliktige. Det ligger i dette at skal fylling mm brukes til parkeringsplass er denne søknadspliktig.

Caroline og Jostein Reiersen fikk tillatelse til planering av område den 09.08.17 pr e-post. Tillatelsen ble gitt tillatt underforstått SAK 10 § 4.1 bokstav e punkt 7.

Det følger av byggesaksforskriften (SAK 10) § 4-1 (tiltak som ikke krever søknad og tillatelse) bokstav e sitat:

Punkt 6

Mindre forstøtningsmur på inntil 1,0 m høyde og avstand fra nabogrense på minst 1,0 m eller forstøtningsmur på inntil 1,5 m høyde og avstand fra nabogrense på minst 4,0 m mindre fylling eller planering av terreng. Tiltaket må uansett ikke føre til mer enn 3,0 m avvik fra opprinnelig terrengnivå i spredtbygd strøk, eller 1,5 m avvik fra opprinnelig terrengnivå i tettbygd strøk. På eiendom for rekke- eller kjedehus o.l. med tett bebyggelse må avviket ikke være mer enn 0,5 m fra opprinnelig terrengnivå. Avstand fra fyllingsfoten til nabogrense må være minst 1,0 m

Fyllingen er i dag oppgitt til å være ca. 1,5 meter i bakkant og ca. 0,5 meter i forkant og 1 meter fra nabogrense, dette er ihht gitt tillatelse. Nabo har muntlig gitt tillatelse til dette.

Det ønskes å legge fyllingen inntil og langs med naboens forstøtningsmur/grunnmur (garasje)

Søknaden om å legge fyllingen inntil nabo gnr 69 bnr 247 ble avslått i delegert vedtak av 19.09.19 med begrunnelse at nabo gnr 69 bnr 247 ga sin tilslutning til dette grunnet at eksisterende forstøtnings/grunnmur kunne ta skade. Nabo fikk medhold i dette.

Søker klager således på dette vedtaket.

I lys av reguleringsplanbestemmelsene punkt 1.9 der det kan bygges i nabogrense må dette punkt belyses i samsvar med byggeforskriftene.

Påkjenninger som vil hvile på nabos grunnmur er ikke dokumentert, dette skulle vært dokumentert. Søknaden skulle vært avvist da den var mangelfull på dette punkt.

Da saksbehandler allikevel har vurdert søknaden og at denne oppfylle kravene (delegert vedtak 19.09.19) velges det å behandle klagen.

Slik saksbehandler ser saken i dag kan saken løses med at klager får tillatelse til fylling i nabogrense gnr 69 bnr 247 og 767 mot at klager oppfører egen forstøtningsmur opp mot nabos forstøtningsmur.

Utfra ovenstående er saksbehandler positiv til at klager får anlegge fylling til bruk som oppstillingsplass.

Fra: Kjell Ove Lehne (KjellOve.Lehne@skjervoy.kommune.no)

Sendt: 09.08.2017 15:58:03

Til: Jostein Reiersen

Kopi: Grethe Ihlang

Emne: RE: Ettersendelse av bilde.

Vedlegg:

Hei!

Viser til møte i dag på teknisk sjefs kontor ang planering/fylling av område på deres eiendom gnr 69 bnr 767 for opparbeidelse av parkeringsplass.

Viser videre til befaring med Dem og Klaus Pedersen på deres eiendom.

Konklusjonen på opparbeidelsen av parkeringsplass er som følger.

De får tillatelse til planering av omtalt område, eventuelt overvann som vil komme på Deres eiendom er de selv ansvarlig for uten ansvar for Skjervøy kommune.

Dette til orientering.

From: Jostein Reiersen [mailto:reiersen56@hotmail.com]

Sent: Tuesday, August 8, 2017 3:59 PM

To: Kjell Ove Lehne <KjellOve.Lehne@skjervoy.kommune.no>

Subject: Ettersendelse av bilde.

Ser at jeg sendte feil bilde til min søknad om utfylling av parkeringsplass.

Her kommer rett bilde.

Sendt fra min Samsung Galaxy-smarttelefon.



Skjervøy kommune

Teknisk etat

Caroline og Jostein Reiersen
Kirkegårdsveien 6
9180 SKJERVØY

Delegert vedtak - nr.

Deres ref:	Vår ref: 2017/336-9	Løpenr.: 5581/2019	Arkivkode: Q01	Dato: 19.09.2019
-------------------	-------------------------------	------------------------------	--------------------------	----------------------------

Søknad om utfylling av masser mot nabo i nabogrense gnr 69 bnr 767 og 247

Saksopplysninger:

Caroline og Jostein Reiersen søker om å få fylle ut masser på egen eiendom for bruk til oppstillingsplass.

Det er sendt ut nabovarsel og det foreligger 1 klage. Klager tillater ikke fylling inntil sin grunnmur til garasje som står i grenseskille. Muren er dårlig og det ønskes derfor fra nabos side at det ikke fylles inntil denne.

Det ble i e-post av 09.08.17. gitt tillatelse til fylling, med fyllingsfoten 1 meter fra nabogrense. Det søkes nå om å få anlegge denne fyllingen inntil nabos støttemur/grunnmur som går i grenseskille.

Vurderinger:

Det følger av plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav l at an legging av veg, parkeringsplass og landingsplass er søknadspliktige. Det ligger i dette at skal fylling mm brukes til parkeringsplass er denne søknadspliktig.

Caroline og Jostein Reiersen fikk tillatelse til planering av område den 09.08.17 pr e-post. Tillatelsen ble gitt tillatt underforstått SAK 10 § 4.1 bokstav e punkt 7.

Det følger av byggesaksforskriften (SAK 10) § 4-1 (tiltak som ikke krever søknad og tillatelse) bokstav e sitat:

Punkt 6

mindre forstøtningsmur på inntil 1,0 m høyde og avstand fra nabogrense på minst 1,0 m eller forstøtningsmur på inntil 1,5 m høyde og avstand fra nabogrense på minst 4,0 m

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

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

Telefon: 7775500
Orgnr:
Bankkonto:
4740.05.04578

mindre fylling eller planering av terreng. Tiltaket må uansett ikke føre til mer enn 3,0 m avvik fra opprinnelig terrengnivå i spredtbygd strøk, eller 1,5 m avvik fra opprinnelig terrengnivå i tettbygd strøk. På eiendom for rekke- eller kjedehus o.l. med tett bebyggelse må avviket ikke være mer enn 0,5 m fra opprinnelig terrengnivå. Avstand fra fyllingsfoten til nabogrense må være minst 1,0 m

Fyllingen er i dag oppgitt til å være ca. 1,5 meter i bakkant og ca. 0,5 meter i forkant og 1 meter fra nabogrense, dette er ihht gitt tillatelse. Nabo har muntlig gitt tillatelse til dette.

Det ønskes å legge fyllingen inntil og langs med naboens forstøtningsmur/grunnmur (garasje)

Nabo har meddelt at dette ønskes ikke fra denne side, og det har således blitt sendt søknad til kommunen for å kunne få tillatelse til omsøkt tiltak.

Kommunen kan ikke i denne sak se at søker skal få medhold i søknaden om å planere inntil nabos forstøtningsmur/grunnmur da denne er av en slik karakter at denne kan ta skade (belastningsskade).

Vedtak:

Nabos klage tas til følge.

Med hjemmel i plan og bygningsloven § 20-1 bokstav l avslås søknaden om å anlegge fylling inntil nabo i nabogrense gnr 69 bnr 247 og 767.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 20-5 bokstav e anses ikke omsøkt tiltak til å falle inn under denne paragraf, da fyllingen skal plasseres i nabogrense.

Klageadgang

Vedtaket kan påklages. Klagefristen er 3 uker regnet fra den dagen da brevet kom fram til påført adressat. Det er tilstrekkelig at klagen er postlagt innen fristens utløp.

Klagen skal sendes skriftlig til den som har truffet vedtaket, angi vedtaket det klages over, den eller de endringer som ønskes, og de grunner du vil anføre for klagen. Dersom du klager så sent at det kan være uklart for oss om du har klaget i rett tid, bes du også oppgi når denne melding kommer frem.

Med hilsen

Kjell Ove Lehne
Teknisk sjef

Kopi til:
Sylvi Nilssen Kirkegårdsveien 8 9180 SKJERVØY

Skjervøy kommune Teknisk Etat
V/Teknisk Sjef Kjell Ove Lehne

Sendt til: kjellove.lehne@skjervoy.kommune.no
post@skjervoy.kommune.no

Oslo, den 7. oktober 2019

Ref.: [TORN:17-70] Deres ref.: 2017/336-9 Ansvarlig advokat: Kim Fredrik Torneus

Klage på vedtak om avslag på anleggelse av biloppstillingsplass på eiendommen i Kirkegårdsveien 6, 9180 Skjervøy.

1. Kort innledning og prosessualia

Jeg representerer eierne av den ovennevnte eiendommen i sakens anledning, det bes om at all korrespondanse rettes til undertegnede.

Det vises til Deres sak 2017/336-9 og mine klienters søknad om tillatelse til å anlegge parkeringsplass på den ovennevnte eiendommen. Saksbehandling har blitt etterlyst av mine klienter, og av undertegnede telefonisk, fra april då. Det anses som et betydelig brudd på god forvaltningsskikk at en sak som dette treneres ut i nesten 6 måneder. Dette skal naturlig nok også ha betydning for hvorvidt det kan belastes [bygge] søknadsgebyrer eller ikke, jf. plan - og bygningsloven § 21-7.

Den 23. september 2019 mottok mine klienter en e-post fra Teknisk sjef, Kjell Ove Lehne, med [avslags]vedtak i saken. Klagefristen er tre uker i henhold til forvaltningsloven § 29. Denne klagen er således rettidig inngitt.

Det klages på alle sider ved vedtaket, herunder det [mangelfulle] materielle innholdet.

Det fremkommer av vedtaket at søknaden er varslet og at det er mottatt 1 nabomerknad.

Merknader lyder som følger (gjengitt av vedtaket):

«Muren er dårlig og den ønskes derfor fra nabos side at det ikke fylles inntil denne.»

Under vedtakets vurderinger er det begrunnet slik for at søknaden skal avslås:

«Kommunen kan ikke i denne sak se at søker skal få medhold i søknaden om å planere inntil forstotningsmur/grunnmur da denne er av en slik karakter at denne kan ta skade (belastningsskade).»

Vedtaket blir således at naboens klage tas til følge. Rent faktisk/rettslig er ikke naboens innsigelser noen klage, men en merknad til søknaden, og en slik nabomerknad skal ikke anses som en klage i rettslig forstand.

Jeg kommer tilbake til på hvilket [sviktende] rettslig grunnlag vedtaket bygger på. Dog er det av vesentlig betydning at sakens planmessige status redegjøres for. Dette som følge av at denne er av vesentlig betydning for de vedtak som kan og skal fattes av bygningsmyndigheten.

2. Eiendommens planmessige status og klagens rettslige grunnlag

Eiendommen er regulert av Reguleringsplan av 18. juni 1997 – Skjervøy Nord med tilhørende bestemmelser. Eiendommen er omfattet av Byggeområde bolig, herunder felt B3 som er gjeldende for tiltakshavers eiendom.

Det fremkommer av bestemmelsen i punkt 1.9 følgende om garasjer og boder:

«Garasjer og boder kan plasseres med en vegg i nabogrense innenfor rammen av byggeforskriften.»

I vår sak er det søkt om anleggelse av biloppstillingsplass, hvilket er sammenfallende med garasje. Den eneste forskjellen vil være at biloppstillingsplassen har «tak». En finner det derfor naturlig ut fra en språklig forståelse av ordlyden i bestemmelsen at det omsøkte tiltaket er i henhold til reguleringsplanen og bestemmelsen for området – som er juridisk bindende for kommunen. I dette ligger at kommunen ikke kan fatte vedtak i strid med bestemmelsene – uten at planen oppheves. Planen er imidlertid ikke opphevet, og planen er rettslig bindende for kommune – enten en vil det eller ikke.

Det vil fremstå som meningsløst om ikke anleggelsen av parkeringsplassen skal forstås i sammenheng med den bestemmelse som er gitt om nettopp dette (garasjer). Det skal anlegges en biloppstillingsplass – noe som også igjen er nødvendig for å kunne bebygge denne med en garasje, enten nå eller på et senere tidspunkt.

Det at vedtaket avslås som følge av at naboens grunnmur/forstøtningsmur, anses for å kunne bli gjenstand for eventuelle, og udokumenterte belastningsskader, anses som et utenforliggende og hypotetisk hensyn som ikke kan tillegges vekt i denne sammenheng.

Om kommunens argumentasjon skulle vært riktig, vil det være slik at den første som bygger, råder over [felles]nabogrense i all fremtid. Dette er ikke rettslig holdbart. Av den grunn at det i nabomerknaden vises til at en mur i felles eiendomsgrense er av dårlig forfatning, vil det være vedkommende [nabo] sin plikt til å istandsette denne, slik at den ikke vil kunne komme i konflikt med nabolovens § 2, og ikke kunne benytte denne som

argument for at intet i fremtiden kan berøre denne. Kommunens argumentasjon gir således ingen mening.

Når det i arealplan er gitt bestemmelser som konkret tar stilling til byggverks plassering og dets avstand til nabogrense, vil dette gå foran kravene til minste avstand til eiendomsgrense jf. § 29-4. Dette er nærmere omtalt i rundskriv om forståelsen av avstandsbestemmelsene i 29-4. Her kan følgende hitsettes om forholdet til reguleringsplan:

«Der kommunen gjennom plan allerede har tatt konkret stilling til byggverkets avstand til nabogrense og byggverkets høyde, vil dette gå foran kravene i plan- og bygningsloven § 29-4. Det vil da normalt ikke være rom for ytterligere vurdering etter plan- og bygningsloven § 29-4.»

Det er således ikke nødvendig, ei heller rettslig riktig å avslå en byggesøknad som følge av merknad fra en nabo. Disse forhold (avstand til felles eiendomsgrense) er allerede avklart gjennom en omstendelig planprosess med der tilhørende høringer.

Ut ifra dette er det omsøkte tiltaket i henhold til reguleringsplanen med tilhørende bestemmelser.

Det fremkommer da følgende i forarbeidene til loven om tiltakshavers rettigheter i 21-4 i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 320:

«Hensikten med første ledd for øvrig er å klargjøre at dersom det ikke foreligger avslagsgrunn, må kommunen gi tillatelse, jf. første ledd første punktum, alternativt vedta midlertidig forbud mot tiltak. Kommunen kan ikke etter en skjønnsmessig vurdering velge å gi avslag dersom tiltaket er i samsvar med alle bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen kan heller ikke gi tillatelse i strid med loven, arealplan mv.»

Dette er vider fulgt opp i juridisk litteratur, herunder plan,- og bygningslovens kommentarutgave av Innjord:

«Bestemmelsen gir uttrykk for den såkalte byggeretten, også omtalt som legalitetsprinsippet i byggesaksbehandlingen, se Pedersen m.fl. s. 180. Ifølge forarbeidene er hensikten med bestemmelsen å klargjøre at kommunen har plikt til å gi tillatelse, så fremt det ikke foreligger avslagsgrunn eller det vedtas midlertidig forbud, se prp. 45 s. 320. I SOM-2011-730 uttalte ombudsmannen at kommunen ikke kan forringe tiltakshaverens rettigheter ved å unnlate å behandle saken innen lovens og forskriftens frister.»

Etter undertegnedes vurdering er det, så lenge det er i henhold til bestemmelser gitt i detaljreguleringsplan, slik at tiltaket har et rettskrav på å bli godkjent. Det foreligger således ingen rettslig holdbar avslagsgrunn. Tiltakshaver har et rettskrav på at søknaden skal godkjennes.

Vedtaket er avslått på bakgrunn av søknadsplikten i § 20-1 litra l. Dette kan ikke anses som en selvstendig avslagshjemmel, all den tid det er omsøkt og behandlet en søknad om terrengendring/anleggelse av biloppstillingsplass. Avslagshjemmelen må bero på et annet rettslig grunnlag, herunder at søknaden lider av materielle og/eller prosessuelle feil. Slikt er ikke angitt, og vedtaket lider således av feil som følge av uriktig avslagshjemmel, herunder feil rettslig grunnlag. Dette anses som en saksbehandlingsfeil.

Videre er vedtaket avslått på tross av at det foreligger en rettslig bindende og gyldig reguleringsplan for området eiendommen ligger i. Dette anses som en saksbehandlingsfeil.

Enn videre er begrunnelsen i vedtaket så mangelfull at den ikke tilfredsstillende kravene til begrunnelse i forvaltningsrettslig forstand, herunder forvaltningslovens §§ 24 og 25. Dette anses som en saksbehandlingsfeil.

3. Avsluttende merknader

Det bes prinsipielt om at vedtaket omgjøres, slik at søknaden innvilges. Subsidiært bes det om at vedtaket oppheves og hjemsendes for ny behandling. For alle tilfelles skal gebyr frafalles som følge av fristoversittelse fra kommunens side.

Dersom det oppstår spørsmål i saken, bes det om at undertegnede kontaktes. Dersom det skulle være behov for ytterligere dokumentasjon bes det om at undertegnede kontaktes.

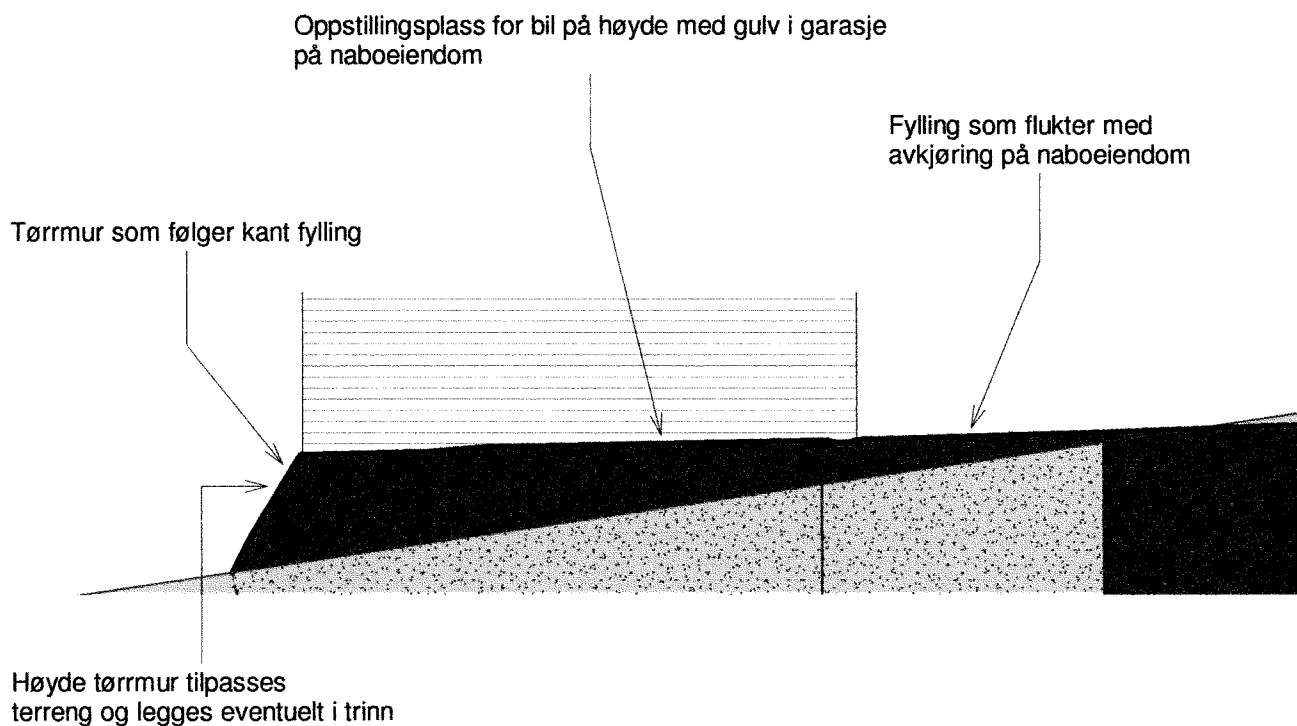
Det vil kreves dekket enhver kostnad til undertegnedes bistand i denne saken, jfr. forvaltningslovens § 36.

Det bes om at saken oversendes Fylkesmannen for endelig avgjørelse om ikke den omgjøres administrativt eller politisk i Skjervøy kommune.

Det bes om at undertegnede straks mottar tilbakemelding på at denne klage er mottatt og vil bli behandlet, herunder også hvor lang klagebehandlingstid som vil påløpe.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet Torneus


Kim Frédrik Torneus
advokat MNA



Terrengsnitt gjennom ny oppstillingsplass sett mot naboeiendom og garasje.

Rev.	Revisjonen gjelder	Utført	Kontr.	Dato
Skjervøy Park & Anlegg AS		Målestokk	Dato	04.05.2018
Kirkegårdsveien 6		1 : 100	Tegnet	AH
Prinsippsnitt for oppstillingsplass		Prosjekt nr.	1078-18	
Jostein Reiersen		Tegning nr.	A102	
AR-Ing AS		Autodesk Revit		
Postboks 112		04.06.2018 09:45:13		
9189 Skjervøy				



69/19 Referat /



Skjervøy kommune

Teknisk etat

Mowi AS

Delegert vedtak Formannskap - nr.

Deres ref:	Vår ref: 2018/122-20	Løpenr. 6414/2019	Arkivkode 69/874	Dato 04.11.2019
-------------------	--------------------------------	-----------------------------	----------------------------	---------------------------

Sandøra : Søknad om midlertidig brukstillatelse for sosialrom på Sandøra Settefiskanlegg - gnr 69 bnr 874

Vedtak hjemlet i delegasjonsreglement vedtatt av Skjervøy kommunestyre i sak 25/2011.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 21-10 gis midlertidig brukstillatelse i henhold til anmodning datert 01.11.2020 fra ansvarlig søker.

I mottatt dokumentasjon er det bekreftet av ansvarlig kontrollerende for utførelsen at kontrollen ikke har avdekket feil eller mangler som hindrer midlertidig brukstillatelse.

Brukstillatelsen gjelder sosialdel på plan 2 og Lobby garderober og toalett i 1 etg som vist på tilsendte tegninger.

Gjenstående arbeid:

Anlegget vil stå ferdig i løpet av oktober/november 2020.

Tidsbegrenset brukstillatelse:

Brukstillatelsen gjelder fram til 01.11.2020 og opphører uten nærmere varsel samme dato om det ikke foreligger søknad om forlenget brukstillatelse eller anmodning om ferdigattest.

Klageadgang

Vedtaket kan påklages. Klagefristen er 3 uker regnet fra den dagen da brevet kom fram til påført adressat. Det er tilstrekkelig at klagen er postlagt innen fristens utløp.

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

Besøksadresse:
Skoleveien 6

Internett:
www.skjervoy.kommune.no

Telefon: 7775500
Orgnr:

Bankkonto:
4740.05.04578

Klagen skal sendes skriftlig til den som har truffet vedtaket, angi vedtaket det klages over, den eller de endringer som ønskes, og de grunner du vil anføre for klagen. Dersom du klager så sent at det kan være uklart for oss om du har klaget i rett tid, bes du også oppgi når denne melding kommer frem.

Med hilsen

Svein Hugo Solberg
Rådgiver

Kopi til:
COWI as Nedre Storgate 6 3015 DRAMMEN