

Bygdebokprosjekt – juridisk og økonomisk vurdering

1. Innledning

Saken gjelder gjennomgang av kontraktsmessige og økonomiske forhold i forbindelse med engasjementet av bygdebokforfatter Ådne Fardal Klev.

Kommunestyret i Bygland kommune behandlet den 25. mars 2021 sak 13/21, som omhandlet bygdebokprosjektet. Følgende punkter ble vedtatt:

- 1. Bygland kommune tek oppseiing frå Ådne Fardal Klev til etterretning, og kontraktsforholdet med Bygland kommune opphøyrer f.o.m. 29.03.2021**
- 2. Arbeidet med å fullføre bygdebok-prosjektet vert å vidareføre innafor tidlegare vedteken kostnadsramme**
- 3. Kommunedirektøren vert beden om å legge fram ein plan for organisering av arbeidet vidare, samt sette i gong ei prosess for å engasjere ny kvalifisert forfattar til å vidareføre arbeidet**
- 4. Kommunedirektøren vert vidare beden om å få vurdert juridisk dei kontraktsmessige forhold med tidlegare forfattar, i høve utført arbeid og økonomi**
- 5. Sak vedr pkt. 3 og 4 vert å legge fram for kommunestyret**

I kontrollutvalgsmøte den 26. april 2021 ble saken om bygdeboka tatt opp som orienteringssak, og kontrollutvalget besluttet i den forbindelse å be Agder Kommunerevisjon IKS om å foreta en gjennomgang av bygdeboksaken.

Revisjonen hadde den 20. mai 2021 møte med kommunedirektør John Salve Sigridnes og tidligere ordfører/nåværende lønnsansvarlig for Bygland kommune Leiv Rygg Langerak. Fra

revisjonen stilte oppdragsansvarlig revisor for Setesdal, Tommy Pytten, og forvaltningsrevisor/jurist Jarl Birkenes Gjessing.

Revisjonen har på bakgrunn av bestillingen i kontrollutvalget, vedtaket i kommunestyret og samtalen med Sigridnes/Langerak, kommet frem til følgende problemstillinger som er blitt vurdert:

- Vurdering av oppdragsavtalen mellom Ådne Fardal Klev og kommunen, datert 23. januar 2015
- Kontraktoppfølgingen fra kommunens/sogenemndas side
- Økonomien i prosjektet, med hovedvekt på attestasjon og anvisning

2. Sakens bakgrunn

Arbeidet med bygdesoge for Bygland kommune har pågått siden 1993/1994.¹ Det var lektor Reidar Vollen som jobbet som sogeskriver i prosjektet frem til sin død i 2011. Frem til 2011/2012 var det utgitt 7 bind.²

I 2012 satte kommunestyret av kr. 4 mill. for å få ferdigstilt prosjektet.³ Det ble i etterkant av dette satt i gang en prosess med å få ansatt en ny bygdebokforfatter. Som følge av at kun én person stilte til intervju på stillingen og etter en samlet vurdering, besluttet kommunen å stanse tilsettingen.⁴

Sogenemnda tok så kontakt med Ådne Fardal Klev om han hadde anledning til ta på seg oppdraget.⁵ I møte i sogenemnda den 27. oktober 2014 innstilte sogenemnda på at Klev skulle tilsettes som ny bygdebokforfatter. Sogenemnda oppmodet kommunedirektøren om å ta kontakt med Klev for å inngå avtale om slutføring av prosjektet. Den 23. januar 2015 ble det inngått kontrakt mellom kommunen og Klev om levering av bind i bygdebokserien om Bygland kommune. Avtalen og avtaleperioden behandles nærmere nedenfor.

Da Sigridnes tiltrådte som ny kommunedirektør høsten 2020 ble han oppmerksom på at Klevs fakturaer ikke inneholdt underlag eller timeliste. Sigridnes gikk deretter nærmere inn i avtalen mellom kommunen og Klev, og vurderte det dithen at Klev ikke hadde levert i henhold til kontrakten.

¹ Intervju med Langerak og Sigridnes

² Jf. saksfremlegg til kommunestyresak 13/21

³ Jf. saksprotokoll for kommunestyret den 19. juni 2012

⁴ Jf. Administrativt vedtak sak 44/12

⁵ Jf. referat fra møte i nemnda 2. april 2013

De forhold som tas opp av Sigridnes i forhold til kontrakten er følgende:

- Første bind er fortsatt ikke utgitt (estimat i kontrakten er angitt til 2018)
- Det er ikke rapportert skriftlig underveis på fremdriften i arbeidet
- Det ble ikke satt opp en fremdriftsplan for de resterende bindene (kontrakten angir at fremdriftsplan bør foreligge høsten 2018)
- Klevs statusrapportering etter påkrav fra Sigridnes har ikke vært tilstrekkelig

Kommunen holdt på bakgrunn av en samlet vurdering tilbake utbetalingen av honoraret for siste del av 2020. Kommunen mottok den 15. desember 2020 kreditnota fra Klev for honorar for fjerde kvartal 2020. Per i dag foreligger det ikke noe utestående beløp i regnskapet.

Den 24. desember 2020 valgte Klev å si opp avtalen med virkning fra 29. mars 2021. Klev hevder han har krav på å få utbetalt det siste honoraret, under henvisning til at han har rapportert på statusen for arbeidet, at han har satt opp en fremdriftsplan for ferdigstillingen av bindene, og at han i henhold til kontrakten har krav på utbetaling av honorar for siste del av 2020. Han tar videre opp usikkerhet rundt utbetaling av honorar for oppsigelsesperioden.

Revisjonen viser til nemndas uttalelse gjengitt i referat fra møte den 22. februar 2021, hvor de fremhever at *«det er samsvar mellom arbeidet som er gjort og ressursane som er blitt bruka. Kvaliteten på manuskripta som er gått gjennom er det ikkje noko å seie på»*.

Revisjonen tar ikke stilling til den pågående uenigheten mellom Klev og kommunen vedrørende siste honorarutbetaling.⁶ Fokuset til revisjonen i dette notatet vil være en gjennomgang av kontrakt, kontraktsoppfølging og økonomi med tanke på forbedringspunkter for kommunen.

Revisjonen har i denne gjennomgangen innhentet informasjon og dokumentasjon både fra kommunen og fra Klev. Revisjonen har adgang til å hente ut informasjon fra kommunen og andre virksomheter som inngår kontrakt med kommunen jf. kommuneloven § 23-6 jf. § 24-10 og § 24-2.

⁶ Revisjonen har ikke gjennomgått materiale knyttet til leveransen til Klev, og har derfor ikke grunnlag for å gi noen uttalelse om leveransen til Klev opp mot hva som er betalt

3. Rettslige utgangspunkter

3.1 Kontrakten og kontraktsoppfølgingen

Utover visse regler i anskaffelsesregelverket, er det ingen bindende regler for kontraktsutforming og kontraktsoppfølging. Å sørge for en god kontraktsutforming- og oppfølging er imidlertid viktig for at kommunens interesser skal ivaretas best mulig.

I «Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser», utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT, er det listet opp en rekke punkter som gjelder kontraktsutforming og kontraktsoppfølging.

Veilederen på side 5 fremhever følgende punkter som bør være inkludert i en offentlig kontrakt:

- **Beskrivelse av ytelsen** (hva skal leverandøren levere)
- **Pris** (pris på tjenesten, beregning av pris etc.)
- **Betaling** (når og hvordan skal oppdragsgiver betale for tjenesten)
- **Varighet** (varighet bør reguleres ved langvarige kontrakter)
- **Levering** (sted og tidspunkt for levering av tjenesten)
- **Klausul om lønns- og arbeidsvilkår**
- **Mislighold** (regulering av tilfellet hvor leverandør ikke leverer ihht. kontrakt)
- **Oppsigelse** (eventuell adgang til oppsigelse av kontrakten og vilkår for dette)

Revisjonen vil i tilknytning til disse punktene undersøke i hvilken grad de er regulert i kontrakten.

Når det gjelder selve oppfølgingen underveis i prosjektet fremhever veilederen på side 3 følgende:

Kontraktsoppfølging er alle forhold og situasjoner som oppstår fra kontrakt er signert til kontrakten er avsluttet og partene ikke lenger har rettigheter og plikter etter kontrakten. Dette innebærer særlig å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal, og ellers oppfyller alle sine plikter. Men det innebærer også blant annet å implementere kontrakten i sin egen virksomhet, så man selv etterlever sine forpliktelser overfor leverandøren. Kontraktsoppfølging handler også om å håndtere uventede og endrede situasjoner som man ikke forventet når kontrakten ble inngått.

I tillegg til å kontrollere leveransen opp mot kontrakten (kvalitet/tid), er det viktig at det klargjøres hvem som skal ha *ansvaret* for kontraktsoppfølgingen. Eierskap til prosjektet, og kompetansen til den eller de som følger opp kontrakten er avgjørende. Ofte kreves det særlig fagkunnskap for å vurdere kvaliteten på leveransen, og da bør fagpersonell trekkes inn i prosjektet dersom dette er mulig.

3.2 Kommunens internkontroll, krav til skriftlighet

Kommuneloven § 25-1 stiller krav om at kommunen skal ha «*internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.*» Dette ansvaret ligger til kommunedirektøren. Internkontrollen skal være «*systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.*»

Videre gjelder det visse krav til skriftlighet i kommunens forvaltning. Dette fremgår blant annet av Sivilombudets uttalelse i SOM-2017-3156:

Hensynet til god forvaltningsskikk tilsier imidlertid at muntlige opplysninger gitt i forbindelse med saken nedtegnes, uavhengig av om de er gitt av en som er part i saken. Nedtegnings- og lagring/arkivering – av slike opplysninger vil sikre notoritet og gi mulighet for å etterprøve saksbehandlingen. Nedtegnings vil dessuten i mange tilfeller være en forutsetning for å kunne ivareta partens rett til kontradiksjon i tilfeller hvor forvaltningen mottar opplysninger muntlig fra andre enn parten selv, jf. forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd.

Generelt innebærer kravet til etterprøvbarehet og god internkontroll at kommunen bør nedtegne vesentlige opplysninger skriftlig, og at dette gjelder generelt for kommunens virksomhet – ikke bare for saker som gjelder enkeltvedtak.

4. Kontrakten

4.1 Faktiske forhold

Som nevnt ovenfor ble avtalen signert 23. januar 2015 og oppdraget skulle begynne 1. september 2016. Klev skulle i henhold til punkt 1 skrive og levere fem bøker. Det var en «*målsetjing*» at første bind skulle være ferdig trykket i 2018. For de øvrige bindene var fremdriften ikke definert, men det fremgår av punkt 1 at en tidsplan for resten av bøkene «*bør*» foreligge høsten 2018. Av punkt 7 fremgår det at prosjektet «*skal*» være slutført 30. august 2023.

Videre fremgår det av punkt to at dersom verket ikke er utgitt to år etter ferdig manuskript er mottatt, eller at kommunen på annen måte ikke holder avtalen, kan Klev heve avtalen og kreve erstatning.

Vedrørende rapportering på arbeidet og fremdriften fremgår det av punkt 4 at «*Kommunen/bygdesogenemnda kan krevja at det blir lagt fram rapport om arbeidet og brukt arbeidstid undervegs i prosjektet.*» Det er revisjonens forståelse av avtalen at for at Klev skal være forpliktet til å fremlegge rapport på utført arbeid og timelister, må kommunen rette krav om dette. Med «*rapport*» og «*brukt arbeidstid*» forstår revisjonen dette som at informasjonen må foreligge skriftlig.

Ansvars- og rollefordelingen etter kontrakten var at Klev skulle skrive og fullføre manuskriptet. Selve innsamlingsarbeidet av materiale skulle gjøres av «andre» jf. punkt 5, noe som etter revisjonens forståelse er blitt utført av sogenemnda.

Av punkt 7 i kontrakten fremgår det følgende betingelser for Klevs oppdrag:

Oppdraget tek til 01.09.2016 i 70% stilling, og ein tek som utgangspunkt denne stillingsprosent så lenge prosjektet varer. Prosjektet skal vera slutført innan 30.08.2023 (7 år i 70% stilling). Årsløna er p.t. kr. 490.000 i 70% stilling. (dvs. kr. 700.000,- i full stilling). Honoraret blir justert årleg pr. 01.09 etter berekna årslønsvekst i kommunesektoren. Honoraret blir utbetalt i faste månadlege rater eller etter tilsendt faktura kvar tredje månad. Om arbeidet skulle bli avbrote av sjukdom eller annan tvingande årsak, blir kontraktsperioden forlenga tilsvarende.

Avtalen bruker begrep som «årslønn» og «honorar» om hverandre, men det er for revisjonen klart at Klev arbeidet som konsulent og ikke var ansatt i kommunen. I avtalen står det at honoraret blir utbetalt i «*faste månadlege rater eller etter tilsendt faktura kvar tredje månad*». Det er revisjonens forståelse at partene ble enige om at det skulle sendes faktura hver tredje måned basert på antall timer utført arbeid.⁷

Dersom tidsplanen ikke kunne holdes eller at arbeidet ikke kunne realiseres innen den økonomiske rammen, kunne partene kreve reforhandling senest seks måneder før ferdigstillelsesdato jf. punkt 11. Avtalen inneholder en gjensidig oppsigelsesrett på tre måneder. Det var denne oppsigelsesretten som Klev benyttet seg av.

4.2 Revisors vurdering

Revisjonen vurderer at det finnes flere forbedringspunkter med tanke på utformingen av kontrakten. Revisjonen er av den oppfatning at bygdebokprosjektet er særegent. Opplegget og prosjektet vil kunne endre seg underveis, innspill fra ulike aktører vil kunne påvirke fremdriften og arbeidet, og omfanget av arbeidet kan være vanskelig å forutse ved kontraktsinngåelsen. Revisjonen mener derfor at dette er forhold som bør tas hensyn til før kontrakten inngås, og som bør reguleres i kontrakten.

Nedenfor følger de punkter revisjonen trekker frem som viktige:

- *Ingen bestemt fremdriftsplan.* Det er revisjonens vurdering at begrepsbruken som «målsetjing» og «bør» gjør avtalen uklar med tanke på fremdriften i prosjektet. Dette er et engasjement som strekker seg over syv år, og er derfor et langvarig prosjekt. For å sikre fortløpende leveranser er det revisjonens oppfatning at et såpass langvarig prosjekt burde hatt en klar fremdriftsplan med fastsatte milepæler.

⁷ Denne forståelsen er basert på at kommunen betalte ut fakturaene som kom fra Klev, og kommunen har dermed akseptert denne måten å fakturere på.

Kontrakten bør etter revisjonens vurdering heller regulere de tilfellene hvor fremdriftsplanen ikke kan holdes, enn at det inntas formuleringer som «bør» og «målsetjing». Et eksempel på dette kan være å regulere forsinkelse uttrykkelig i kontrakten, for eksempel dersom det foreligger forhold på kommunens side som forsinker arbeidet til forfatteren, har forfatteren krav på fristforlengelse for tilsvarende periode. Og motsatt, dersom det foreligger forhold på forfatterens side som forsinker arbeidet vil kommunen kunne kreve dagmulkt, erstatning etc.

- *Manglende insentiver for leveranse.* Den manglende fremdriftsplanen/milepælsplanen må etter revisjonens vurdering ses i sammenheng med at avtalen heller ikke knytter utbetaling av honorar til konkrete leveranser eller rapportering. Det stilles ikke krav til verken rapportering eller leveranse for å få utbetalt honoraret. Forfatteren får dermed betalt honoraret uavhengig av hva som er produsert, og dette kan etter revisjonens vurdering føre til en skjevhet i leveranse opp mot hva som er betalt.
- *Ubalanserte kontraktvilkår.* Av punkt 2 fremgår det at «*Dersom verket ikkje er utgjeve seinast to år etter fullstendig manuskript til verket er motteke, eller Kommunen på annan måte ikkje har holdt avtalen, kan Klev heva avtalen og krevja erstatning.*» Bestemmelsen gir forfatteren krav på heving og erstatning dersom kommunen ikke utgir verket/ikke overholder avtalen. Det er imidlertid ikke inntatt en tilsvarende rett for kommunen til å gjøre gjeldende krav dersom forfatteren misligholder sin del av avtalen.

Revisjonen viser til sammenligning til «Generelle kontraktvilkår for publisering av faglitterære verk»⁸ som inneholder bransjens standardvilkår. Vilkårene inneholder bestemmelser som både gir oppdragsgiver og forfatter rett til heving.

Revisjonen stiller videre spørsmål ved hva forfatteren eventuelt skal kunne kreve erstatning for dersom kommunen ikke utgir verket, i og med at det ikke ligger noe tapt royalt for forfatteren dersom verket ikke utgis. Forfatteren har fått betalt for selve utførelsen av oppdraget underveis.

- *Vurdering av manuskriptets innhold.* Avtalens punkt 4 slår fast at «*Klev pliktar å ta omsyn til moglege merknader så langt han finn dei forsvarlege*». Dette innebærer at det er opp til forfatteren å vurdere eventuelle innspill og merknader til manuskriptet. Kommunen/nemnda har dermed ingen rett etter kontrakten til å korrigere eller komme med innspill som forfatteren er pliktig til å ta hensyn til. Dette er etter revisjonens vurdering en svakhet ved avtalen.

Det er revisjonens vurdering at avtalen generelt inneholder få konkrete forpliktelser for forfatteren, og at en god kontraktsstyring forutsetter at kontrakten følges svært tett opp. Dette med tanke på rapportering og fastsettelse av milepæler for leveransene. Det er en svakhet at

⁸ Standardvilkårene er utarbeidet av Norsk faglitterær forfatterforening (NFFO) og Forleggerforeningen. Link: <https://nffo.no/attachments/5c8b250364a62f6bbd1dc22b5afabff90fcd92ac/60-20190315014530020875.pdf>

avtalen ikke inneholder økonomiske insentiver for ferdigstillelse av bindene. Videre er avtalen ubalansert i disfavør kommunen.

5. Kontraktoppfølgingen

5.1 Faktiske forhold

For revisjonen er det opplyst at det i utgangspunktet var sogenemnda som skulle følge opp kontrakten samt få oversendt timeliste fra Klev.⁹ Etter noen måneder inn i kontraktperioden ble imidlertid dette ansvaret fordelt mellom nemnda og kommunedirektøren.¹⁰ Det er revisjonens forståelse at både nemnda og kommunedirektøren har fulgt opp kontrakten underveis i prosjektet. En felles forståelse mellom nemnda og kommunedirektøren var at nemnda skulle ta seg av den faglige delen av oppfølgingen, mens kommunedirektøren skulle håndtere det administrative i form av attestering og anvisning av faktura.¹¹ Basert på de dokumentene revisjonen har gjennomgått foreligger det ikke noe skriftlig dokumentasjon på ansvarsfordelingen mellom nemnda og rådmannen.

Det har ifølge tidligere kommunedirektør Aasmund Lauvdal ikke funnet sted noe dialog mellom nemnda og Lauvdal omkring kvaliteten eller fagligheten på det utførte arbeidet til Klev. Lauvdal forklarer at han selv hadde fire møter med Klev i året, hvor han da ble underrettet om progresjonen i arbeidet til Klev. Dette dannet, basert på revisjonens forståelse, grunnlag for utbetalingene av honoraret til Klev.

Utgangspunktet etter kontrakten var at bindene skulle utgis fortløpende ved at man gjorde seg ferdig med ett gårdsbruk før man gikk videre til neste gårdsbruk.

Klev forteller i denne sammenheng at Reidar Vollen, som hadde samlet inn hoveddelen av materialet, hadde samlet inn opplysninger ut fra fornavn. På denne bakgrunn var det mer hensiktsmessig og effektivt å ta utgangspunkt i «kilde for kilde», i stedet for «gård for gård» slik kontrakten la opp til. Gårdsbrukene ble nå sett under ett, og ble arbeidet med parallelt.

Dette innebar at bindene ikke ville bli utgitt fortløpende, men etter revisjonens forståelse bli utgitt omtrent samtidig. Dette førte samtidig til at den opprinnelige tidsplanen ikke var mulig å holde.

Den endrede måten å arbeide på ble godkjent av nemnda og Lauvdal. Ifølge Lauvdal og Klev ble kommunestyret informert om denne endringen. Klev forteller at han er usikker på hvilket tidspunkt eksakt denne endringen av avtalen skjedde, men at dette skjedde etter at han fikk oversikt over innholdet og hvordan stoffet var systematisert.

⁹ Jf. intervju med Lauvdal, Greibrokk og Klev

¹⁰ Dette skyldtes ifølge Greibrokk at sekretæren for nemnda gikk bort

¹¹ Jf. intervju med Lauvdal og Greibrokk

Det eneste revisjonen finner av skriftlig dokumentasjon i forbindelse med endringen av avtalen er årsmeldingen for 2019 på side 49, hvor det fremgår at «(d)et vert arbeidd med fleire bøker samstundes og det er difor vanskeleg å tidfeste når ein kan gi ut ei ny bok.» Det foreligger etter revisjonens oppfatning ikke skriftlig dokumentasjon på at selve avtalens opplegg ble endret, og etter revisjonens forståelse ble dette gjort muntlig. Det er derfor ikke klarlagt på hvilket tidspunkt avtalen ble endret.

Når det gjelder kontakten mellom nemnda/Lauvdal og Klev, er det for revisjonen opplyst om at denne kontakten i stor grad skjedde muntlig. Ifølge Klev ble det skrevet referat fra møtene med nemnda i starten, men dette gikk man bort fra etter hvert.¹² Revisjonen har ikke sett eller fått oversendt referater fra møtene mellom nemnda/Lauvdal og Klev, og det bekreftes av Sigridnes at disse ikke finnes i kommunens arkiv. Det er ikke rapportert skriftlig på fremdriften underveis, men det opplyses om at nemnda/rådmann og Klev har hatt jevnlig møter hvor fremdriften er rapportert på.

Ifølge Klev skrev han timeliste i starten av perioden, men partene ble ifølge Klev etter hvert enige om at dette ikke var nødvendig under henvisning til avtalens ordlyd.¹³ Ved gjennomgang av faktura har revisjonen ikke funnet at det foreligger timelister som fakturaunderlag.

Ifølge lederen av sogenemnda etterspurte nemnda timelister og skriftlig rapportering på det utførte arbeidet av Klev flere ganger. Ifølge lederen av nemnda motsatte imidlertid Klev å utgi dette. Revisjonen stilte spørsmål til Klev om han hadde blitt spurt om timeliste/rapportering av nemnda, men det ble besvart benektende. Partene har etter revisjonens vurdering dermed ulik oppfatning av dette. Revisjonen vil påpeke at vi ikke finner dokumentasjon på at nemnda etterspurte timelister eller skriftlig rapportering på det utførte arbeidet.

5.2 Revisors vurdering

Det er flere forhold ved kontraktsoppfølgingen som revisjonen mener bør kommenteres, og flere forhold som burde blitt gjort på en mer hensiktsmessig måte. Oppsummeringsvis gjelder dette:

- *Ansvarsfordeling mellom nemnda og kommunedirektøren.* Som nevnt var ansvarsfordelingen for kontraktsoppfølgingen at nemnda skulle ha ansvar for fagligheten, mens kommunedirektøren skulle ha ansvar for attestasjon og anvisning. Revisjonen finner det kritikkverdig at denne ansvarsfordelingen ikke er nedfelt skriftlig.

Etter revisjonens vurdering er det vesentlig at det sørges for god dialog mellom nemnda og kommunedirektøren om progresjonen og kvaliteten på arbeidet. Basert på det revisjonen har fått opplyst var det ikke dialog mellom nemnda og tidligere

¹² «Rapport til kommunestyret frå bygdesogeskrivaren januar 2021» skrevet av Klev

¹³ «Rapport til kommunestyret frå bygdesogeskrivaren januar 2021» samt intervju med Klev

kommunedirektør om progresjonen eller kvaliteten på arbeidet som ble utført av Klev.¹⁴ Dette anser revisjonen som sviktende internkontroll i prosjektet. Det vises til kapitlet nedenfor om attestasjon og anvisning for en nærmere gjennomgang av den manglende dialogen når det gjelder korrekt attestasjon/anvisning.

- *Endring av avtalens opplegg/fremdrift.* Det er revisjonens vurdering at årsaken til at bindene ikke ble levert fortløpende, og at avtalens planlagte fremdrift ikke ble holdt, var at Klev hadde en annen arbeidsmetodikk enn det avtalen la opp til. Både nemnda og kommunedirektøren godkjente muntlig den endrede måten å jobbe på¹⁵, og det foreligger dermed aksept fra kommunen om ikke å følge avtalens system. Dette innebærer samtidig etter revisjonens vurdering at kommunen ikke i ettertid kan gjøre gjeldende at avtalens system ikke ble fulgt. Det er også et element her at avtalen bruker ordbruk som «bør» og «målsetjing» jf. det som er skrevet om ovenfor. Den beskrevne fremdriften innebar derfor heller ingen klar forpliktelse for Klev.
- *Krav om rapportering og timeliste.* I punkt 4 i avtalen står det at kommunen kan kreve fremlagt rapport om arbeidet og brukt arbeidstid underveis i prosjektet. Utover muntlig dialog med Klev og gjennomlesning av manuskript, er dette viktige midler til å kontrollere leveransen til Klev underveis. Det vil også dokumentere fremdrift og status i prosjektet for ettertiden. Avtalen inneholder ingen bestemte milepæler for leveransen utover sluttdato for prosjektet, noe som forsterker hensynet til fortløpende kontroll av hvor langt prosjektet er kommet.

Vedrørende timeliste hevder nemnda v/Greibrokk imidlertid at de etterspurte timelister litt ut i prosjektet, mens Klev mener at dette ikke ble etterspurt. Revisjonen er uavhengig av dette av den oppfatning at kommunen skulle ha krevd timelister i og med at Klev arbeidet etter medgått tid.

Vedrørende rapportering på arbeidet underveis er det klart at det ikke foreligger skriftlig dokumentasjon på fremdriften. Revisjonen mener at det er klart at kommunen skulle ha krevet skriftlig rapportering på progresjonen i arbeidet fra Klev. Det skulle også ha blitt skrevet skriftlige referater fra møtene mellom nemnda og Klev, og Lauvdal og Klev.

- *Utbetaling av honorar uten fakturagrunnlag.* Revisjonen finner det kritikkverdig at det er blitt utbetalt honorar til Klev uten at det er vedlagt timeliste for utført arbeid. Se nærmere om dette under kapitlet om attestasjon og anvisning.

¹⁴ Jf. intervju med Lauvdal og Greibrokk

¹⁵ Jf. intervju med Lauvdal og Greibrokk

- *Manglende skriftlighet.* Revisjonen vil påpeke at det finnes svært lite skriftlig dokumentasjon fra kommunens kontraktsoppfølging av Klevs arbeid. Det foreligger blant annet ikke:
 - Skriftlige referater fra møter mellom nemnd og Klev, samt Lauvdal og Klev.
 - Interne dokumenter/skriftlige nedtegnelser om progresjonen i prosjektet. Det er riktignok rapportert til formannskap og kommunestyre underveis, men i protokollene som revisjonen har gjennomgått foreligger det ikke noe detaljert beskrivelse av status for prosjektet.
 - Interne dokumenter/skriftlige nedtegnelser angående endringen av avtalens opplegg ifbm. utgivelse av bindene (endret arbeidsmetodikk), utover at det står i årsmeldingen for 2019 på side 49 at det ble arbeidet med flere bøker samtidig og at det derfor var vanskelig å tidfeste når man kunne gi ut en ny bok.

Revisjonen finner at den manglende skriftligheten i prosjektet strider med kravet til god forvaltningsskikk samt at det utgjør sviktende internkontroll. Den manglende skriftligheten i prosjektet gjør det vanskelig å etterprøve status og progresjon, hvilke vurderinger som er blitt gjort fra nemndas/kommunedirektørens side, samt hvorvidt det er samsvar mellom utbetalt honorar og leveranse.

7. Økonomi

7.1 Faktiske forhold

7.1.1 Utbetalt honorar mot oppdragsavtale

Nedenfor følger en oversikt over utbetalt honorar til Klev under avtaleperioden:

Bygland kommune			
Bygdesoge			
Fakturanr	Fakt.dato	Beløp	Periode
245804	29.12.2016	71 500,00	2. halvår 2016
		71 500,00	Sum kostnader 2016
245825	29.06.2017	155 000,00	1. halvår 2017
245836	11.12.2017	155 000,00	2. halvår 2017
		310 000,00	Sum kostnader 2017
245847	07.03.2018	90 000,00	1. kvartal 2018
508557	16.06.2018	150 000,00	2. kvartal 2018
508563	12.09.2018	165 000,00	3. kvartal 2018
508564	03.11.2018	165 000,00	4. kvartal 2018
		570 000,00	Sum kostnader 2018
508571	27.03.2019	170 000,00	1. kvartal 2019
508584	27.08.2019	325 000,00	2. og 3. kvartal 2019
508587	18.10.2019	110 000,00	4. kvartal 2019
		605 000,00	Sum kostnader 2019
508602	14.02.2020	130 000,00	1. kvartal 2020
508603	15.04.2020	122 500,00	2. kvartal 2020
508611	08.09.2020	115 000,00	3. kvartal 2020
		367 500,00	Sum kostnader 2020
		1 924 000,00	Sum kostnader 2016-2020

Av oppdragsavtalen fremkommer at man tar utgangspunkt i 70% stilling i prosjektet. Honoraret er utbetalt basert på tilsendt faktura. Dersom man holder lønnsvekst i perioden utenfor, og beregner utbetalt honorar mot antall måneder som er fakturert for, tilsvarer utbetalingene cirka 65% stilling. Dette er rimelig i samsvar med forventet arbeidstid iht. avtalen.

Når det gjelder fakturert beløp, ser vi at dette varierer i perioden. Ifølge Klev skyldes dette at faktureringen er basert på faktisk arbeidstid i perioden. I enkelte perioder er det utført mer jobb enn 70% stilling, og i andre perioder mindre. Dokumentasjon på faktisk arbeidstid i perioden er ikke vedlagt faktura. Vi har etterspurt dokumentasjon på denne arbeidstiden i ettertid, og fått følgende tilbakemelding i e-post fra Klev den 2. juli 2021:

Dei første timelistane har eg levert frå meg til Eystein Greibrokk for vidaresending til rådmannen, og dei har eg ikkje kopiar av. Eg går ut frå at dei følgde med som underbilag til

dei første fakturaene. Etter kvart gjekk eg over til å føra timane for kvar dag, summerte dei opp pr. veke og pr. månad som til slutt då resulterte i en faktura på kvartalsnivå. Eg har nok ikkje samla på alle desse dag for dag, for då eg sendte faktura blei jo desse talt opp.

Så som sagt, noko eksakt timeliste "frå a til å" har eg ikkje samla på. Eg drøymte ikkje at dette skulle bli det store stridsspørsmålet. Hadde eg visst det eg veit i dag, skulle eg sjølvsgagt ha dokumentert opp og i mente dei timane som var brukte og kva eg gjorde kvar dag frå morgon til kveld, men ingen etterspurte timelister, eg førte dei for meg sjølv, rekna ut kvartalsvis, sendte faktura og fekk betaling. Eg hadde ikkje noko forståing at nokon av partane var misnøgde med systemet. Både rådmann og nemnd blei undervegs informert om arbeidet og timeforbruk. Heile tida har eg sagt og meint at den økonomiske ramma ville holda.

Vi ser av møtereferat fra sokenemda 22. februar 2021 at sokenemda mener at det er samsvar mellom arbeidet som er gjort og ressursane som er brukt. Forholdet mellom fakturerte timer og hva som er levert av Klev er imidlertid ikke vurdert av revisjonen.

7.1.2 Attestasjon og anvisning

Når det gjelder attestasjon og anvisning av fakturer, er det leder for økonomi i kommunen som har attestert mottatte fakturaer, mens rådmannen har anvist på disse. Ved forespørsel til leder økonomi fremkom det at grunnlaget for attestasjonen var opplysninger fra rådmannen. Bakgrunn for rådmannens anvisninger har vært samtale med Klev. Det har ikke vært noen kommunikasjon mellom leder av sokenemda og rådmann knyttet til grunnlag for godkjenning av fakturaer.

7.2 Revisors vurdering

7.2.1 Utbetalt honorar mot oppdragsavtale

Utbetalt honorar tilsvarer cirka 65% stilling. Av oppdragsavtalen er det lagt opp til at arbeidet skal tilsvare 70%. Det fremkommer imidlertid at det tar utgangspunkt i stillingsprosenten, noe som tolkes slik at dette vil være en forventning om tidsbruk som det jobbes i prosjektet. Revisor mener ut fra dette at utbetalt honorar ikke avviker i vesentlig grad mot forventet tidsbruk i inngått oppdragsavtale.

Når det gjelder fakturaunderlag, er dette ikke vedlagt fakturaene, til tross for at det er uttalt at faktura er basert på faktisk arbeidstid.

Da vi etterspurte dokumentasjon for utført arbeidstid, kunne ikke Klev fremskaffe dette i ettertid. Kommunen har ikke krevd dokumentasjon på utført arbeid. Timeliste er en dokumentasjon på utført arbeid i prosjektet og på berettigelsen av mottatt faktura. I og med at fakturaene var utarbeidet basert på faktisk medgått arbeidstid, burde kommunen ha krevd timeliste som et underlag til fakturaen.

Det fremgår av bokføringsloven § 2 at enhver som «*har plikt til å levere skattemelding for merverdiavgift etter skatteforvaltningsloven § 8-3*» er bokføringspliktig. Av skatteforvaltningsloven § 8-3 fremgår det at skattemelding skal leveres av a) «*den som er eller skal være registrert i Merverdiavgiftsregisteret*». Enkelpersonsforetaket til Klev er registrert i merverdiavgiftsregisteret. Han er dermed omfattet av bestemmelsene i bokføringsloven med tilhørende forskrift.

Kravene til salgsdokumentets innhold følger av bokføringsforskriften §5-1-1 til §5-1-5. Denne sier at salgsdokumentet skal beskrive ytelsens art og omfang. Detaljeringsgraden kan imidlertid variere ut ifra hvilken type tjeneste det er snakk om.

I forarbeidene til bokføringsloven, NOU 2002:20 s. 81 er spesifikasjonen av beskrivelsen diskutert. Her fremkommer at det ikke er noen plikt for selger å legge med timeliste som underlagt til faktura, men selger har plikt til å holde informasjonen tilgjengelig for kjøper. I dette tilfelle har ikke Klev oppbevart timelistene, noe som skulle vært gjort.

7.2.2 Attestasjon og anvisning

Av kommunens økonomireglementet fremkommer følgende kontroller knyttet til oppgavene som attestant og anviser:

5.6.1 Attestasjon

Attestasjon av ein faktura vil seie utfylling av tilvisingsskjema og kontroll av at:

- vara/tenesten er levert/utført og priskontrollert
- originalfaktura ligg føre
- vara/tenesten ikkje er betalt tidlegare
- fakturaen er rett kontert

Feilaktig innkjøp og utbetalningar som skyldast grov uaktsemd frå den som attesterer kan medføre økonomisk ansvar.

5.6.2 Tilvising

Tilvising av ein faktura vil seie kontroll av at:

det er budsjettdekning for summen (innanfor netto ramma)

- beløpet er rett i forhold til avtaler, kontrakter, tingingar osv
- bilaget er korrekt utfyllt og tilstrekkeleg dokumentert
- nødvendig attestasjon er utført
- alle rutiner er fylgd

Fakturaer fra Klev er attestert av leder økonomi. Leder økonomi har oppgitt at grunnlaget for å kunne bekrefte leveringen/utførelsen har vært informasjon fra rådmannen. Attestant har ikke krevd fremlagt timelister som underbygger berettigelsen av fakturabeløpet. En timeliste ville

gitt attestanten bedre grunnlag for å kunne ta stilling til levering av tjenesten. Attestanten har derfor ikke hatt egen forutsetning for å vite om faktura er i samsvar med levering i prosjektet.

Rådmannen har anvist utgiftene i prosjektet. Bakgrunn for anvisning har vært samtaler med Klev. Det foreligger ingen timeliste eller skriftlige rapporter over fremdrift i prosjektet som grunnlag for utbetalingene. Anvisningen er kun basert på muntlig informasjon gitt av Klev.

Basert på gjennomførte intervjuer er det klart at sogenemnda, som er de som har den faglige oppfølgingen i prosjektet, ikke har vært involvert i forhold til godkjenningsprosessen av faktura. Sogenemnda vil naturlig være den som har best forutsetning for å kunne uttale seg om fremdrift i prosjektet og om dette er i samsvar med fakturering.

Revisor mener at det har vært en klar svakhet at fakturaene ikke har vært vurdert av sogenemnda før utbetaling. Sogenemnda vil være de som har best forutsetning for å vurdere om det er samsvar mellom utført arbeid og fakturert beløp.

Revisjonen finner det kritikkverdigg at det er blitt utbetalt honorar til Klev, uten at det er vedlagt timeliste for utført arbeid. I henhold til kommunens økonomireglement skal attestant ta stilling til om tjenesten er levert, og tilviser har ansvar for at utgiften er tilstrekkelig dokumentert. At timeliste ikke er krevd fremlagt, reduserer kontrollmuligheten av faktura, og anses som brudd på attestasjons og tilvisningsreglementet.

8 Regelverket om offentlige anskaffelser

I utgangspunktet ble engasjementet av bygdebokforfatter lyst ut som en stilling. Som følge av for få kvalifiserte søker, samt etter tips om at Klev var egnet til oppdraget, besluttet kommunen å inngå avtale med Klev.

Utgangspunktet er at avtalen med Klev er en tjenestekontrakt som overstiger kr. 100 000 jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 1-1, og at anskaffelsesregelverket derfor kommer til anvendelse. For at regelverket likevel ikke skal gjelde må derfor avtalen omfattes av et av unntakene i regelverket. Det følger av kravet til etterprøvbarehet i anskaffelsesloven § 4 at viktige valg og vurderinger i anskaffelsesprosessen skal begrunnes.

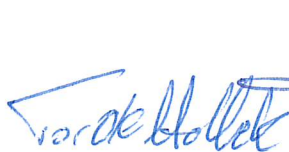
Det er basert på de dokumentene revisjonen har gått gjennom ikke foretatt en vurdering av avtalen opp mot anskaffelsesregelverket og om avtalen omfattes av unntakene i forskriften, noe revisjonen finner kritikkverdigg. Det er ikke gitt noen redegjørelse for hvorfor bygdebokoppdraget ikke ble utsatt for konkurranse. Dette strider etter revisjonens oppfatning med kravet til etterprøvbarehet i anskaffelsesloven § 4.

Det vises til tilsvarende prosjekter i Sarpsborg, Fredrikstad og Voss kommune, hvor anskaffelsen av bygdebokforfatter er blitt kunngjort i Doffin.

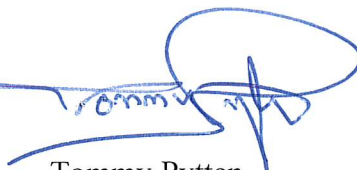
9 Revisors anbefalinger

Basert på de vurderingene som er gjort i saken har revisjonen følgende anbefalinger:

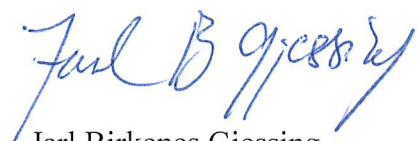
- Revisjonen er av den oppfatning at kontrakten er ubalansert, og ikke ivaretar kommunens interesser i tilstrekkelig grad. Videre er ikke kontrakten tilstrekkelig konkret, bl.a ved at den mangler en tydelig fremdriftsplan. Revisjonen mener at kommunen bør foreta en gjennomgang av rutineene for utarbeidelse av kontrakter.
- Revisjonen er av den oppfatning at kontraktsoppfølgingen fra kommunens side har vært mangelfull. Revisjonen anbefaler at kommunen gjennomgår hvilke rutiner som foreligger for kontraktsoppfølging, det anbefales at det utarbeides en mal/sjekkliste for kontraktsoppfølging dersom dette ikke foreligger.
- Revisjonen mener at kommunen ikke har ivaretatt hensynet til skriftlighet og etterprøvbarehet i tilstrekkelig grad. Revisjonen anbefaler at kommunen styrker fokuset på kravet til skriftlighet i kommunens praksis, og styrker internkontrollen på området for kontraktsoppfølging.
- Revisjonen mener at det har vært en klar svakhet at fakturaene ikke har vært vurdert av sokenemda før utbetaling.
- Attestasjon og anvisning: Revisjonen mener at reglementet for attestasjon og anvisning er brutt ved at det er blitt utbetalt honorar til Klev uten at det er vedlagt timeliste for utført arbeid. Mangelen anses som brudd på attestant og anviser sine pliktige kontrollopgaver i forkant av utbetaling av faktura.
- Revisjonen anbefaler at kommunen foretar en gjennomgang og vurdering av bygdebokprosjektet opp mot anskaffelsesregelverket når det gjelder engasjement av ny bygdebokforfatter.



Tor Ole Holbek
Revisjonsdirektør



Tommy Pytten
Statsautorisert revisor



Jarl Birkenes Gjessing
Forvaltningsrevisor/jurist