

FORVALTNINGSREVISJON

ETABLERING AV SOLBAKKEN BOTILTAK

Nordreisa kommune

Ráissa suohkan

Raisin komuuni



Rapport 2021

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Nordreisa kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot etablering av Solbakken botiltak.

Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Nordreisa kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til år uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Nordreisa kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 22.2.2021

Margrete Mjølhus Kleiven
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor,
ansvarlig for kvalitetssikring*

Ida Lejon
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Nordreisa kommune har KomRev NORD gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot *etableringen av Solbakken botiltak*.

Solbakken botiltak var et heldøgns botiltak som ble etablert i Nordreisa kommune for å oppfylle kommunens forpliktelser etter helse- og omsorgslovgivningen ovenfor en person med omfattende tjenestebehov. Etableringsprosessen ble påstartet høsten 2018.

For å huse det aktuelle botiltaket anmodet kommunen Stiftelsen Nybo¹ om å kjøpe en ordinær bolig på det private markedet og deretter sørge for at det ble gjort nødvendige tilpasninger til tiltaket som skulle huses. Investeringene som Stiftelsen Nybo gjorde for å møte kommunens behov, ble hensyntatt ved fastsettelse av leiesum og bindingstid i en udatert leiekontrakt mellom stiftelsen og Nordreisa kommune. Kontrakten skulle etter ordlyden starte å løpe fra 1. september 2019.

I forvaltningsrevisjonen besvarer vi følgende **problemstilling**:

«Har etablering av Solbakken botiltak vært i tråd med gjeldende lokalt og nasjonalt regelverk samt relevante vedtak og forutsetninger fra kommunestyret i Nordreisa kommune?»

Våre undersøkelser viser at inngåelsen av ovennevnte leiekontrakt ikke ble politisk behandlet. Det var daværende rådmann som hadde regien på etableringsprosessen og som i realiteten traff avgjørelsen om å inngå den aktuelle kontrakten med Stiftelsen Nybo. Daværende ordfører signerte leiekontrakten på vegne av Nordreisa kommune. I kontrakten var den månedlige leieprisen satt til kr 41 910,- og leieavtalen var gjort uoppsigelig i en periode på ti år. Etter ordlyden i kontrakten var kommunen bundet av den uavhengig av om botiltaket som boligen var ment for, bestod eller ikke gjennom denne tiårsperioden.

Som følge av en hendelse 25. februar 2020 ble Solbakken botiltak avviklet. Dermed opphørte også kommunens behov for boligen som var leid til dette formålet. På denne bakgrunn traff kommunestyret den 7. mai 2020 vedtak om at terminering av leiekontrakten med Stiftelsen Nybo var ønskelig. Som vilkår for dette hadde stiftelsen krevet dekning av eventuelt tap ved salg av boligen. Kommunestyret vedtok at kommunen ville ta stilling til dette etter at uavhengig takst på eiendommen var innhentet og mulig salgssum var avklart og ga i denne forbindelse formannskapet fullmakt til å godkjenne eventuelt tap ved salg. I samme vedtak ba kommunestyret kontrollutvalget om å gjennomgå historikken i etablering av Solbakken botiltak.

Revisors **konklusjon** på problemstillingen er at etableringen av Solbakken botiltak ikke har vært i tråd med alt relevant lokalt og nasjonalt regelverk samt relevante vedtak og forutsetninger fra kommunestyret i Nordreisa kommune.

Hovedkilder for utledning av revisjonskriterier for å besvare ovennevnte problemstilling er kommunelov og kommunens delegasjonsreglement, samt lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

¹ Stiftelsen Nybo ble etablert av Nordreisa kommune i 1988 og har som vedtektsfestet formål å skaffe boliger for tidsbegrenset leie uten eget økonomisk formål til vanskelighetsstilte i kommunen.

Konklusjonen på problemstillingen bygger på følgende oppsummerende funn og vurderinger:

Helse- og omsorgsutvalget og rådmannen har ifølge delegasjonsreglementet myndighet til å treffe avgjørelser i saker om kommunens helse- og omsorgstilbud. Reglementet trekker imidlertid opp noen nærmere grenser for denne myndigheten. Helse- og omsorgsutvalget er gitt myndighet til å avgjøre enkeltsaker av prinsipiell betydning, men kun på sitt delegerte ansvarsområde, som er tjenesteområdet for helse og omsorg. Utvalget har ikke myndighet til å avgjøre saker som krever samordnet behandling for flere tjenesteområder. Rådmannen på sin side har ikke fullmakt til å treffe vedtak i saker av prinsipiell interesse, men har myndighet til å avgjøre såkalte kurante enkeltsaker.

Revisor vurderer at Nordreisa kommune *ikke oppfyller* det utledete revisjonskriteriet om å sørge for at avgjørelser på vegne av kommunen treffes av den person/det organ som har myndighet til det i henhold til nasjonalt og lokalt regelverk. Vurderingen bygger på at verken rådmann eller ordfører etter revisors syn hadde myndighet til å forplikte kommunen ved inngåelse av den konkrete kontrakten med Stiftelsen Nybo. Vi legger avgjørende vekt på at kommunen ble bundet av kontrakten i ti år. Spørsmålet om kontraktsinngåelse skulle etter vårt syn vært avgjort på politisk nivå. Revisor tolker delegasjonsreglementet dithen at saken skulle vært forelagt kommunestyret som kompetent organ.

Videre vurderer revisor at Nordreisa kommune *ikke oppfyller* det utledede revisjonskriteriet om å foreta en forsvarlig vurdering av om og hvordan kommunen skal forholde seg til regelverket om offentlige anskaffelser ved anskaffelse av bolig som forutsettes tilpasset etter kommunens behov. Det vises i denne forbindelse til at det fra kommunens side ikke ble vurdert hvorvidt den aktuelle leiekontrakten med Stiftelsen Nybo etter omstendighetene måtte klassifiseres som en bygge- og anleggskontrakt, jf. forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 4-1 bokstav d, nr. 3, noe som ville medført at kommunen var forpliktet til å følge prosedyrekravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Videre vises det til at kommunen, uten nærmere undersøkelser opp mot relevant regelverk, hadde forutsatt at den aktuelle anskaffelsen var unntatt fra regelverket fordi den omhandlet et helse- og sosialtjenestetilbud. Revisor vurderer at dersom slike undersøkelser var blitt gjort, hadde kommunen blitt oppmerksom på at den omhandlede kontrakten ikke falt inn under aktuell unntaksbestemmelse i FOA § 30-4.

I anledning denne forvaltningsrevisjonen er vi forelagt dokumentasjon som belyser hvilke konkrete tilpasninger og ombygninger som ble gjort i den aktuelle boligen. Etter vårt syn var ikke dette ombyggings- og tilpasningsarbeidet omfattende nok til at det fremsto som kontraktens hovedelement, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 6-2 (2). Kontrakten med Stiftelsen Nybo hadde dermed fortsatt karakter av å være en leiekontrakt som etter forskriften § 2-4 bokstav a i utgangspunktet er unntatt fra anskaffelsesregelverket. Kommunen hadde dermed anledning til å gå direkte til stiftelsen slik det ble gjort, i stedet for å gjennomføre de prosedyrer for kunngjøring, konkurranse mv. som anskaffelsesregelverket gir anvisning på for bygge- og anleggskontrakter.

Sammendrag	3
1 Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn og bestilling.....	6
1.2 Problemstilling og kilder for utledning av revisjonskriterier	7
1.3 Metode, datamateriale og avgrensninger	7
1.3.1 Metode og datamateriale	7
1.3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	9
1.3.3 Avgrensninger	9
2 Etablering av solbakken botiltak – Revisors funn	10
3 Regelverk og revisors vurderinger	33
3.1 Avgjørelsesmyndighet	33
3.1.1 Kort om saksforholdet – revisors funn.....	33
3.1.2 Regelverket og utledning av revisjonskriterium	33
3.1.3 Revisors vurdering	35
3.2 Offentlige anskaffelser.....	37
3.2.1 Kort om saksforholdet – revisors funn.....	37
3.2.2 Regelverket og utledning av revisjonskriterium	37
3.2.3 Revisors vurdering	40
4 Samlet konklusjon	42
5 Uttalelse	43
6 Referanser	44

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

Solbakken botiltak var et heldøgns botiltak etablert i Nordreisa kommune for å oppfylle kommunens forpliktelser etter helse- og omsorgslovgivningen ovenfor en person med omfattende tjenestebehov. Etableringsprosessen ble påstartet høsten 2018. For å huse det aktuelle botiltaket anmodet kommunen Stiftelsen Nybo² om å kjøpe en ordinær bolig på det private markedet og deretter sørge for at det ble gjort nødvendige tilpasninger til det konkrete tiltaket som skulle huses. Investeringene som Stiftelsen Nybo gjorde i form av kjøp og oppgradering av boligen for å møte kommunens behov, ble hensyntatt ved fastsettelse av leiesum og bindingstid i kontrakten som ble inngått mellom Stiftelsen Nybo og Nordreisa kommune om leie av boligen. Den månedlige leieprisen ble satt til kr 41 910,- og leieavtalen ble gjort uoppsigelig i en periode på ti år. Leieforholdet startet å løpe fra 1. september 2019.

Som følge av en hendelse 25. februar 2020 ble imidlertid Solbakken botiltak avviklet, og følgelig hadde kommunen heller ikke behov for boligen som var spesialtilpasset for det aktuelle tiltaket. Det ble ansett vanskelig å få leid ut boligen til andre for den leiesum som kommunen hadde forpliktet seg til å betale Stiftelsen Nybo. På denne bakgrunn innledet kommunen drøftelser med Stiftelsen Nybo om terminering av leiekontrakten, der Stiftelsen Nybo stilte som vilkår at kommunen dekket eventuelt tap ved salg. Det var imidlertid knyttet stor usikkerhet til markedsverdien av den aktuelle boligen og følgelig til potensialet for tap for kommunen.

På denne bakgrunn traff kommunestyret i Nordreisa følgende vedtak i sak 43/20 i møte den 7. mai 2020:

1. Nordreisa kommune ønsker å avvikle leieavtalen med Stiftelsen Nybo, og ber boligstiftelsen om å forberede salg av eiendommen på det åpne marked, etter at man har innhentet uavhengig takst på eiendommen.
2. Når mulig salgssum er avklart vil Nordreisa kommune avklare om man er villig til å dekke eventuelt tap for Stiftelsen Nybo.
3. Kommunestyret gir formannskapet fullmakt til å godkjenne eventuelt tap ved salg, jfr. punkt 2 ovenfor.
4. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å gjennomgå historikken i etablering av Solbakken botiltak. Derunder manglende politiske vedtak og utleiekontrakt med Nybo.

Vedtaket punkter 1 til 3 var i henhold til kommunedirektørens innstilling til vedtak. Siste punkt i vedtaket kom etter forslag fra Karl-Gunnar Skjønsvoll, som ble enstemmig vedtatt.

I møte den 9. juni 2020 fulgte kontrollutvalget opp kommunestyrets bestilling, jf. punkt 4 i vedtaket ovenfor ved at det i sak 43/20 ble truffet vedtak om å anmode KomRev NORD om å fremlegge en prosjektskisse for gjennomføring av forvaltningsrevisjon på området. Overordnet prosjektskisse ble oversendt K-sekretariatet 18. juni 2020. Den 30. juni ga sekretariatet tilbakemelding til KomRev NORD om at skissen ble vurdert å være i samsvar med både kontrollutvalgets bestilling og kommunestyrets vedtak. I sak 23/20 ble så fremlagt

² Stiftelsen Nybo ble etablert av Nordreisa kommune i 1988 og har som vedtektsfestet formål å skaffe boliger for tidsbegrenset leie uten eget økonomisk formål til vanskelighetsstilte i kommunen.

prosjektskisse tatt til orientering av kontrollutvalget, og i sak 35/20 den 25. november 2020 sluttet utvalget seg til forslag fra revisor om nærmere avgrensning av forvaltningsrevisjonen.

Formålet med bestillingen av den aktuelle forvaltningsrevisjonen synes å være å få brakt klarhet i prosessen knyttet til etablering av Solbakken botiltak, herunder å få undersøkt og vurdert kommunens regeletterlevelse i forbindelse med etableringen av det aktuelle botiltaket.

1.2 Problemstilling og kilder for utledning av revisjonskriterier

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstilling:

«Har etablering av Solbakken botiltak vært i tråd med gjeldende lokalt og nasjonalt regelverk samt relevante vedtak og forutsetninger fra kommunestyret i Nordreisa kommune?»

For å besvare problemstillingen vil vi belyse grunnlaget for Nordreisa kommunes opprettelse av botiltaket, herunder eventuelle politiske vedtak. Vi vil også belyse og vurdere inngåelse av leieavtale med Stiftelsen Nybo og eventuelle fullmakter i den forbindelse. Videre vil vi, i henhold til bestilling fra kontrollutvalget, redegjøre for stiftelsesformen og belyse forholdet til regler om offentlige anskaffelser.

For å kunne besvare problemstillingen må vi utlede revisjonskriterier, som vil si krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området, og utledes med utgangspunkt i kontrollutvalgets vedtatte problemstilling.

De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 16.6.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Lov 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) - opphevet
- Delegasjonsreglement vedtatt av Nordreisa kommunestyre 16. juni 2016 (sak 57/16)

I kapittel 2 er revisors funn når det gjelder etableringen av Solbakken botiltak. Utledning av revisjonskriterier fra de ovennevnte revisjonskriteriekildene er i kapittel 3, der også revisors vurderinger inngår.

1.3 Metode, datamateriale og avgrensninger

1.3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon³. Vi sendte oppstartsbrev til Nordreisa kommune v/kommunedirektør 25.8.2020. Saks- og arkivleder Ellinor Evensen ble oppnevnt som kontaktperson. Vi avholdt oppstartsmøte 4.11.2020.

Beskrivelser av faktiske forhold i forvaltningsrevisjonsrapporten bygger på skriftlige og muntlige opplysninger og er lagt til grunn som «revisors funn».

³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

Innsamlingen av *skriftlig* materiale har foregått både ved at K-sekretariatet har videresendt til revisor dokumenter oversendt fra kommunen per e-post, og ved at revisor per e-post har anmodet kommunen om å få oversendt informasjon/dokumentasjon som vi har ansett relevant for besvarelse av kontrollutvalgets bestilling. Vi har også undersøkt innkallinger og protokoller fra møter i Helse- og omsorgsutvalget, formannskapet og kommunestyret.

I kommunens oversendelse til K-sekretariatet fremgikk det at det ikke var arkivert særlig mye dokumentasjon knyttet til etableringen av det aktuelle botiltaket i kommunens saksbehandlings- og arkivsystem, Ephorte. Videre ble det opplyst at det ikke syntes å finnes egne politiske saker vedrørende etableringen av botiltaket. Da det ble innledet en forvaltningsrevisjon om nevnte tema, ble det imidlertid funnet noe ytterligere dokumentasjon som kunne kaste lys over etableringsprosessen. I forbindelse med oppstart av forvaltningsrevisjonen ble først som nevnt sak- og arkivleder Ellinor Anja Evensen, oppnevnt av kommunen som revisors kontaktperson og hun oversendte til revisor en del dokumenter hun hadde fått tak i som ikke tidligere hadde vært arkivert. I forbindelse med oppstartsmøte den 4. november 2020 ble imidlertid saksbehandler ved kommunens Helse- og omsorgsavdeling, Tor Martin Nilsen, oppnevnt som ny kontaktperson i kommunen, og anmodninger fra revisor om ytterligere informasjon/dokumentasjon ble derfor sendt til han. Etter gjennomgang av brukers klientmappe samt arkiverte e-poster på egen e-postkonto fra aktuell periode, lyktes Nilsen å finne noe av det revisor hadde etterspurt. I tillegg foretok revisors kontaktperson, Nilsen, en ny gjennomgang av saker behandlet i Helse- og omsorgsutvalget i kommunen periode november 2018 til mars 2020 og utformet en skriftlig oversikt til oss på bakgrunn av disse undersøkelsene. Som en del av datainnsamlingen innhentet også kommunedirektøren, på revisors anmodning, relevant dokumentasjon om etableringsprosessen fra Stiftelsen Nybo. Det skriftlige materialet revisor har fått tilsendt består i hovedsak av korrespondanse per e-post og referat fra møter mellom personer og faginstanser som har vært involvert overfor aktuell bruker, vedkommendes tilbakeflytting til kommunen og etablering av botiltak for vedkommende, referat fra gjennomførte befaringer i aktuell bolig for tiltaket, leiekontrakt knyttet til valgt bolig og tilbudsinvitasjon med tilhørende dokumentasjon knyttet til boligtilpasning, herunder teknisk kravspesifikasjon.

Innhenting av *muntlige* opplysninger i anledning forvaltningsrevisjonen er gjort gjennom et digitalt oppstartsmøte initiert av revisor via Teams, samt gjennom intervjuer per telefon av personer som hadde ansvar og roller for og/eller kjennskap til det aktuelle botiltaket. Revisors kontaktperson i kommunen har bidratt med kontakthinformatjon til de aktuelle personene. Samtlige personer som ble kontaktet av revisor var villige til å snakke med oss. Nedenfor er oversikt over hvem som deltok fra kommunen under oppstartsmøtet og de vi har intervjuet.

Deltakere fra Nordreisa kommune i oppstartsmøte:

- Kommunedirektør, Jan Hugo Sørensen
- Konsulent, Helse og omsorg, Tor Martin Nilsen (*saksbehandler i aktuell sak*)
- Service- og personalsjef, Personalavdelingen, Christin Andersen (*fungerende rådmann under tidligere kst. rådmann Anne Marie Gainos sommerferie/ferieavvikling i 2019, som var over to-tre uker*),
- Sektorleder, Helse og omsorg, Angela Sodefjed
- Sektorleder, Drift og utvikling, Dag Funderud

Personer som er intervjuet i anledning forvaltningsrevisjonen:

- Tidligere rådmann, Anne Marie Gaino
- Tidligere ordfører, Øyvind Evanger

- Tidligere konstituert sektorleder Helse og omsorg, Bodil Mikkelsen
- Tidligere konstituert sektorleder Helse og omsorg, Guro Boltås
- Tidligere konstituert sektorleder, Rickard Printz
- Saksbehandler Helse- og omsorgsavdelinga, Tor Martin Nilsen
- Tidligere leder for Helse- og omsorgsutvalget, Olaug Bergset

1.3.2 Gyldighet og pålitelighet

For at datamaterialet skal kunne betraktes som **gyldig**, må det utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingen. Ved å analysere den skriftlige informasjonen nevnt i kapittel 1.3.1, og ved å intervju personene nevnt i samme kapittel, mener revisor at datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten er relevante. Vi kan imidlertid ikke fullt ut fastslå at dataene oppfyller gyldighetskravet, da vi ikke kan utelukke at det er opplysninger med relevans for saken som vi ikke har fått.

Med **pålitelige data** menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. De informantene som revisor har snakket med i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, har i etterkant fått tilsendt referat fra samtalen og er gitt anledning til å komme med suppleringer samt korrigere eventuelle faktafeil. I tillegg har vi fremlagt for kommunen rapportutkast som også viser sammenhengen de innhentede opplysningene er brukt i, for eventuelle suppleringer eller korrigeringer av faktiske feil. Korrigeringer og supplerende opplysninger fra kommunen er innarbeidet i rapporten. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenligninger og verifiseringer, forutsetter revisor at det datamaterialet som presenteres i den endelige rapporten ikke vil være beheftet med vesentlige feil.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå søkt sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

1.3.3 Avgrensninger

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har vi ikke gjort undersøkelser eller vurderinger knyttet til innholdet i selve tjenestetilbudet som kommunen har levert. Vi har heller ikke gjort undersøkelser i Stiftelsen Nybo.

2 ETABLERING AV SOLBAKKEN BOTILTAK – REVISORS FUNN

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler etableringen av tiltak til en person hjemhørende i Nordreisa kommune som gjennom mange år har hatt et forholdsvis omfattende behov for helse- og omsorgstjenester som følge av sine diagnoser.

På initiativ fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark ble det den 11. juni 2018 gjennomført et møte med representanter fra Nordreisa kommune vedrørende den såkalte «Dina-saken»⁴, som gjelder personen det aktuelle botiltaket var ment for. I referat fra møtet, som revisor har fått tilsendt fra kommunen, var det lagt til grunn at personen over år hadde mottatt tjenester i kommunen. På møtetidspunktet hadde imidlertid vedkommende hatt opphold på en institusjon et annet sted i landet over en lengre periode.

Revisor har oppfattet at Fylkesmannens agenda med det ovennevnte møtet var å innhente mest mulig informasjon om saken, for på et best mulig grunnlag kunne vurdere hva Fylkesmannen som tilsynsmyndighet skulle foreta seg. I møtet var det flere deltakere fra Nordreisa kommune til stede, deriblant daværende ordfører, Øyvind Evanger, daværende rådmann, Anne Marie Gaino, daværende helse- og omsorgsleder, Kirsti Løvli og daværende leder for Helse- og omsorgsutvalget, Olaug Bergset. Av referatet fremgikk det for øvrig at Fylkesmannen hadde hatt kontakt med «Dinas» verge, mor og advokat i forkant av møtet, og at det var lagt opp til videre kontakt med de involverte.

Ved revisors gjennomgang av referat fra møtet så vi at de tre sistnevnte fra kommunen hadde redegjort inngående for Nordreisa kommunens tidligere behandling av saken. Oppsummert hadde saken gjennom en årrekke, nærmere bestemt fra 2001 og frem til aktuell dato, involvert det aller meste av kommunens skole/oppvekst- og helsetjenester.

Av oversendt referat fra nevnte møte fulgte det videre at de tilstedeværende anså den aktuelle saken som meget komplisert og krevende. Der saken stod på møtetidspunktet, mente både Nordreisa kommune og Fylkesmannen at bistand fra ekstern ekspertise var helt nødvendig for den videre oppfølgingen. Det ble reist spørsmål om hva som burde gjøres videre i Nordreisa kommune, og i denne forbindelse skal tilstedeværende fylkeslege ha fremholdt at *kommunen også burde ta høyde fra at «Dina» kunne komme tilbake til Nordreisa*. Videre fremgikk det at ordfører hadde gitt tydelig uttrykk for at *det var Nordreisa som var hjemkommunen for jenta, og han ble i så måte ansett å være sitt ansvar bevisst*. Avslutningsvis i referatet fulgte det at det på møtetidspunktet ikke var konkludert med hva Fylkesmannen som tilsynsmyndighet ville foreta seg i saken, men at oppfølging av saken ville innebære kontakt med brukerens verge/advokat og foresatte, behandlingsapparat og kommunen. Ifølge referatet skulle den aktuelle saken drøftes med Helsetilsynet i et møte påfølgende dag, og etter dette ville Fylkesmannen ta endelig stilling.

Flere informanter fra Nordreisa kommune har til revisor opplyst at det høsten 2018 ble kjent for kommunen at ovennevnte person ønsket å flytte tilbake til sin hjemkommune etter endt institusjonsopphold. Som det fremgår ovenfor, hadde personen også tidligere mottatt helse- og omsorgstjenester i kommunen, og i tiden før vedkommende tok opphold i en annen kommune ble tjenestetilbudet i sin helhet gitt gjennom at kommunen kjøpte tjenester fra privat aktør,

⁴ Personen har i virkeligheten et annet navn.

Aleris. Nordreisa kommune har ovenfor revisor bekreftet kjennskap til varigheten på institusjonsoppholdet og sannsynligheten for at den aktuelle personen etter dette ville vende tilbake til hjemkommunen. Etter det opplyste var det imidlertid en periode usikkert hvor personen ville bosette seg, da vedkommende hadde tilkjennegitt et ønske om å flytte til en annen kommune.

Revisor har i anledning forvaltningsrevisjonen gjennomført samtale med Anne Marie Gaino, som var rådmann i Nordreisa kommune i aktuell periode. Hun mente å huske at avklaring på hvor ovennevnte person ville bosette seg fant sted høsten 2018, og at det da var om lag ett år til brukeren ville ankomme Nordreisa kommune. Dette samsvarer med opplysninger fra saksbehandler ved Helse- og omsorgsavdelingen, Tor Martin Nilsen, som også har vært utnevnt som revisors kontaktperson i kommunen i anledning forvaltningsrevisjonen. Han har for øvrig oversendt til revisor et referat fra ansvarsgruppemøte vedrørende aktuell bruker gjennomført den 28. august 2018, hvor brukers verge og involverte instanser deltok. Kommunen deltok ikke. Ifølge Nilsen fant møtet sted *før* det var etablert kontakt med Nordreisa kommune. Av dokumentet fulgte det at formålet med møtet blant annet var behov for forberedelser og kontaktetablering for å tilrettelegge for at bruker kunne flytte tilbake til egen hjemkommune etter endt institusjonsopphold. Det fremgikk at brukeren hadde uttrykt ønske om å bosette seg i nærheten av nettverket i hjemkommunen, samt at hjemkommunen ville være ansvarlig for vedkommende. Endt institusjonsopphold for den aktuelle brukeren, og dermed flytting fra oppholdskommune og ankomst til hjemkommunen Nordreisa, var etter det opplyste den 20. september 2019.

Også Nordreisa kommune vurderte at den aktuelle personen hadde et lovfestet krav på tjenester i kommunen, som på sin side var forpliktet til å sørge for et forsvarlig tjenestetilbud til vedkommende i henhold til helselovgivningen. Ifølge daværende rådmann ble arbeidet for å få på plass et forsvarlig tjenestetilbud i kommunen påstartet så snart det var avklart at vedkommende bruker ville bosette seg der. I samtale med revisor opplyste hun at det var en stor arbeidsgruppe som samarbeidet tett i hele perioden før brukeren ankom kommunen for å bidra til å sikre at botiltaket som ble etablert, var tilfredsstillende.

Tidligere ordfører, Evanger, har i samtale med revisor fortalt at kommunen gjorde alt man kunne for at et nytt tiltak for brukeren i Nordreisa kommune skulle fungere. Som en del av forberedelsene til hjemkomsten ble det gjennomført flere møter knyttet til hvordan situasjonen skulle håndteres, der det ble trukket inn så mye fagkompetanse som mulig. Kommunen fikk bistand fra både involverte faginstanser og Fylkesmannen i etableringsprosessen.

Blant dokumentene som kontaktperson i kommunen har oversendt revisor, var de tidligst daterte fra begynnelsen av oktober 2018. Dette var e-postkorrespondanse mellom Bodil Mikkelsen, konstituert sektorleder ved Helse og omsorg, og Tor Martin Nilsen, konsulent ved Helse- og omsorgsavdelinga i Nordreisa kommune, som omhandlet hva tiltak til aktuell bruker i 2019 anslagsvis ville koste kommunen. Den nevnte korrespondansen ble innledet ved at Mikkelsen per e-post den 8. oktober 2018 ba Nilsen om å komme med tall på hva som var kommunens egenandel sist brukeren var i kommunen. Han ble samtidig bedt om å ta med evt. økte egenandeler. Mikkelsen opplyste i e-posten at hun måtte ha det klart til neste «H/O møte», og revisor har antatt at hun med dette mente møte i Helse- og omsorgsutvalget.

I svar fra Nilsen i e-post av 9. oktober 2018 antok han at Mikkelsen med «egenandel» tenkte på hva kommunens utgifter ville være. Han skrev at han hadde forsøkt å sette dette opp, men at han ikke kunne garantere for punktligheten. Oversikten fra Nilsen viste at «utgifter totalt til

tilbyder» i 2017 var på kr 5 818 032. Med fratrekk for det beløpet som staten ville dekke, ble den kommunale utgiften da beregnet til kr 2 858 563. Når det gjaldt anslaget for 2019 fremgikk det blant annet at Nilsen hadde regnet med lønnsøkning fra 2017 og økning på innslagspunktet for statlig tilskudd. Når det gjaldt det siste, viste Nilsen til at det var foreslått endringer i ordningen og at det var usikkerhet knyttet til hvilke endringer som kunne komme og eventuelt når. I beregningen forutsatte han tjenester 365 dager i året og heldøgn bemanning med tre ansatte hele veien. Ut fra det nevnte ble utgifter totalt til tilbyder for 2019 stipulert til kr 7 813 318, og etter fradrag for statlig refusjon ble kommunal utgift anslått til kr 3 045 763.

I e-post fra Mikkelsen til Nilsen av 17. oktober 2018 opplyste førstnevnte så at følgende var «lagt inn» vedrørende den aktuelle brukeren: «*Bruker kommer tilbake til Nordreisa kommune, kostnadene vil være for 4 måneder. Det beregnes årlige kostnader 7.813.318. Kostnader for 4 måneder vil bli 2.604.439. Innslagspunktet i 2019 er kr. 2.148.358. Det betyr at kommunen får dekt 80% av kr,456.081 som blir 364.865. Kommunens utgifter i 2019 blir kr. 2.239.574*».

Kommunens kontaktperson, Tor Martin Nilsen, har til revisor også oversendt en e-post som Bodil Mikkelsen den 10. oktober 2018 sendte til han selv i tillegg til Merete Karlsen (virksomhetsleder, hjemmetjenester) og Britt Bendiksen (virksomhetsleder, omsorgsboliger) ved Helse og omsorg. Innledningsvis i e-posten ble det vist til referat fra ovennevnte møte med Fylkesmannen vedrørende brukeren «Dina». Det ble så opplyst at aktuell *bruker gjennom sin verge hadde søkt seg tilbake til Nordreisa, noe hun hadde krav på*. Videre fremgikk det at Mikkelsen hadde fått informasjon fra kommunens innkjøpssjef om at tjenestene måtte ut på anbud, som igjen betydde at det måtte lages en ny kravspesifikasjon som iakttok brukerens endrede behov. Før det ble laget en ny kravspesifikasjon, måtte det gjennomføres møter med fagmiljøene for å kartlegge hva slags type tjenester brukeren skulle ha. Ansvar for å arbeide med dette ble deretter delegert til adressatene for e-posten. Avslutningsvis i e-posten fremgikk det at Mikkelsen skulle holdes oppdatert og at rådmannen hadde signalisert at hun kunne være med på møter ved behov. I samtale revisor har gjennomført med Nilsen i anledning forvaltningsrevisjonen, husket han at han selv og de overnevnte ble bedt om å ta tak i planleggingen av et nytt tiltak høsten 2018, men at ingen av dem hadde mulighet til det. Ifølge Nilsen førte dette til at planleggingen ble tatt opp et nivå og at det dermed var Gaino og Mikkelsen som tok seg av dette.

Ved gjennomgang av dokumentasjon oversendt fra Nordreisa kommune, fant revisor også en e-post av 16. oktober 2018 fra institusjonen som aktuell bruker oppholdt seg ved. E-posten var blant annet sendt til kommunen v/ sektorleder for Helse og omsorg, Bodil Mikkelsen, og den inneholdt en invitasjon til et utvidet ansvarsgruppemøte for aktuell bruker den 5. november s.å. Bakgrunnen for invitasjonen var blant annet oppgitt å være *fremtidig flytting til Nordreisa kommune*. Revisor har ikke mottatt referat fra dette møtet.

Blant den oversendte dokumentasjonen lå det videre en e-post av 16. november 2018 fra Tor Arne Veie, Assisterende seksjonssjef Sentral fagenhet for tvungen omsorg, hvor han inviterte Nordreisa kommune ved sektorleder Bodil Mikkelsen og saksbehandler Tor Martin Nilsen til et planleggingsmøte den 21. november 2018 *for å forberede hjemreise til Nordreisa*. Agendaen for møtet var et ønske fra institusjonen der bruker på daværende tidspunkt oppholdt seg om å bidra til å snekre sammen de ytre rammene for hva som måtte på plass i kommunen. Av e-posten fremgikk det at de hadde noen tanker og ideer om hva som var helt nødvendig av tjenester og praktiske betingelser for å tilby et tilfredsstillende botilbud i hjemkommunen. For øvrig fulgte det av invitasjonen at møtet ville omhandle de forberedelser som kommunen måtte sette i gang. Disse omfattet hvor bruker skulle bo, vedtak om hvorvidt kommunen selv eller en

privat leverandør skulle stå for tjenestene (anbudsprosessen) og henvisning til spesialisthelsetjenesten (habiliteringstjenesten) for å komme i gang med arbeidet med vedtak med bruk av tvang. Revisor har heller ikke mottatt referat fra dette møtet.

Til revisor har flere informanter med ulike roller i Nordreisa kommune i aktuelt tidsrom, opplyst om pågående diskusjoner på politisk nivå, også uavhengig av denne konkrete saken, om hvorvidt lovpålagte helse- og omsorgstjenester skulle tilbys gjennom kjøp av private tjenester eller om kommunen skulle etablere tjenestetilbud i egen regi. Når det konkret gjaldt ovennevnte bruker, har Gaino opplyst til revisor at det var grundige drøftelser i Helse- og omsorgsutvalget knyttet til hvilken løsning kommunen skulle gå for. Videre har hun opplyst at det var *utvalget som bestemte* at tjenestetilbudet til vedkommende skulle etableres og driftes i kommunal regi.

Det at det var *politisk bestemt* at det aktuelle botiltaket skulle etableres av kommunen selv, var også den klare oppfatningen til daværende sektorleder ved Helse og omsorg, Bodil Mikkelsen, og daværende ordfører, Øyvind Evanger. Da Guro Boltås ble konstituert som sektorleder ved Helse og omsorg fra januar 2019, oppfattet også hun at det var politisk besluttet at tiltak skulle opprettes i kommunal regi fremfor kjøp av private tjenester.

Saksbehandler ved Helse- og omsorgsavdelingen i kommunen, Tor Martin Nilsen, som også er revisors kontaktperson i kommunen, ga på sin side uttrykk for usikkerhet i samtale med revisor med hensyn til på hvilket nivå i organisasjonen den aktuelle beslutningen var truffet. Også han fortalte om en diskusjon forkant av brukers tilbakeflytting med hensyn til om kommunen skulle kjøpe nødvendige helsetjenester fra privat aktør eller etablere et tjenestetilbud i kommunal regi. I overnevnte e-post som Tor Martin Nilsen sendte til sektorleder Bodil Mikkelsen den 9. oktober 2018, kom han også med noen kommentarer relatert til dette veivalget. I e-posten fremhevet Nilsen nødvendigheten av å avklare hvilke tjenester brukeren skulle ha og om de skulle og kunne gis av kommunen. Han understreket at det måtte gjennomføres en ordentlig *utredning* av hvilke hjelpebehov bruker hadde og hvilken type hjelp som ville være til brukers beste, samt av hvilken type kompetanse tjenesteutøver måtte ha. Nilsen mente at det var grunn til å reise spørsmål ved om kommunen hadde nødvendig kompetanse til å tilby tilfredsstillende omsorg og helsehjelp. I revisors samtale med Nilsen i anledning forvaltningsrevisjonen, opplyste han at det etter hvert ble sagt at det skulle etableres et kommunalt tjenestetilbud og at han forholdt seg til denne beslutningen. Han opplyste for øvrig at det var et uttrykt ønske fra brukers pårørende om at kommunen denne gangen ikke skulle kjøpe tjenester fra Aleris for å dekke vedkommendes tjenestebehov.

Ifølge tidligere ordfører, Evanger, ble han holdt løpende orientert om prosessen knyttet til etablering av det aktuelle botiltaket både av daværende rådmann og varaordfører, Olaug Bergset, som på daværende tidspunkt også var leder for Helse- og omsorgsutvalget. Han ble orientert om at Helse- og omsorgsutvalget hadde bestemt at tjenestetilbud til aktuell bruker fra nå skulle etableres og driftes i kommunal regi, da kommunen ville bygge opp kompetanse til å klare dette selv.

Ovenfor revisor har tidligere rådmann, Gaino, opplyst at Helse- og omsorgsutvalget, etter hennes vurdering, hadde myndighet til å treffe avgjørelser på sitt område om hvorvidt tjenester skulle tilbys gjennom kjøp av tjenester fra privat aktør eller om det skulle etableres et tjenestetilbud i kommunal regi. Hun var imidlertid usikker på om utvalgets beslutning i denne konkrete saken var skriftliggjort, herunder om det var truffet et formelt vedtak. Ifølge Gaino ble imidlertid Helse- og omsorgsutvalget orientert i hvert møte om situasjonen når det gjaldt

botiltaket. Slik orientering fra gitt fra høsten 2018, da det ble klart at brukeren skulle tilbake til kommunen. Orienteringen ble gitt i lukket møte. I tillegg var det faste ukentlige møter mellom rådmann, rådmannens stedfortreder, ordfører og varaordfører, hvor informasjon ble gitt om alle pågående saker i kommunen. Varaordfører var også leder i Helse- og omsorgsutvalget og kjente derfor godt til saken og de problemstillinger som var rundt den.

Under revisors undersøkelser har det ikke fremkommet dokumentasjon som viser at det ble truffet politiske vedtak, verken i kommunestyret eller i Helse- og omsorgsutvalget, knyttet til ovennevnte spørsmål.

Som en del av datainnsamlingen har revisor også gjennomført samtale med Olaug Bergset, som i aktuell periode både var varaordfører og leder for Helse- og omsorgsutvalget i Nordreisa kommune. Bergset redegjorde for at det i utvalget hadde pågått en diskusjon knyttet til at kommunen over tid kjøpte private helse- og omsorgstjenester til flere av sine brukere, men uten at pris og kvalitet var vurdert nærmere opp mot andre alternativer. Det ble ansett som sannsynlig at flere av kommunens brukere, inkludert den aktuelle brukeren, ville være bosatt i kommunen over lang tid og like lenge ha behov for helse- og omsorgstjenester. Utvalget ønsket å få *utredet* om det kunne bidra til tettere oppfølging av brukere, bedre kvalitet på tjenestene og reduserte kostnader for Nordreisa kommune om man, ut fra langsiktig tenkning, bygde opp kompetanse i kommunen for å ivareta disse brukerne selv fremfor å kjøpe private tjenester.

Ifølge Bergset var utvalget av den oppfatning at for å kunne vite at den valgte løsningen var den som samlet sett var best for både kommunen og brukeren, måtte alternativene *utredes* nærmere. Herunder måtte man utrede kostnadsnivået ved kjøp av private tjenester opp mot hva det ville koste å yte tjenestene i kommunal regi. Resultatet fra en slik utredning måtte så legges til grunn for valg av løsning. Ifølge Bergset ble det på denne bakgrunn tydelig signalisert til administrasjonen en forventning om at muligheten for å yte tjenester i kommunal regi, ble utredet. Det ble ansett fordelaktig å bygge opp nødvendig kompetanse i kommunen til å ivareta egne brukere, og dette var et uttrykt ønske fra utvalgets side, forutsatt at en nærmere utredning ga støtte for valg av denne løsningen.

Ved nærmere gjennomgang av protokoll fra utvalgsmøter i aktuell periode, har imidlertid ikke Bergset kunnet finne noe vedtak vedrørende den konkrete saken som forvaltningsrevisjonen omhandler, hvor det ovennevnte fremgår. Hun kunne bare se at det i en annen konkret sak (sak 37/17) var truffet vedtak om at kommunen, innen et nærmere fastsatt tidsrom, skulle innhente tilbud fra andre tilbydere enn Aleris og at det samtidig skulle vurderes om kommunen kunne gi tilsvarende tjenester. Ifølge Bergset ble ikke dette vedtaket fulgt opp fra administrasjonens side.

I samtale med revisor *avviste* Bergset at Helse- og omsorgsutvalget hadde truffet noen beslutning om at det aktuelle tjenestetilbudet *skulle* etableres og driftes i kommunal regi. Utvalget ble aldri forelagt noen utredning fra administrasjonen som ga grunnlag for en konklusjon om at dette var riktig alternativ. Herunder ble utvalget aldri forelagt noen oversikt over hva et tjenestetilbud i kommunal regi ville koste sammenlignet med kjøp av nødvendige tjenester fra privat aktør. Ifølge Bergset hadde utvalget derfor heller ikke nødvendig grunnlag for å treffe et slikt vedtak.

Blant dokumentene revisor har fått tilsendt fra Nordreisa kommune, fremgikk det blant annet en revidert «KRAVSPEK» (kravspesifikasjon) som beskrev den aktuelle tjenestemottakeren og kvalitetskrav til tjenestetilbudet, som blant annet omfattet krav til bemanning, herunder til

at bruker måtte ha minimum tre til én bemanning på dagtid og en våkende nattvakt på nattetid, krav om helsefaglig utdanning og miljøterapeutiske krav. Videre inneholdt nevnte kravspesifikasjon faglige kvalifikasjonskrav og andre krav til ansatte (herunder krav om relevant kompetanse og fysiske forutsetninger) samt krav til samarbeid (herunder samordning på overordnet nivå, mellom ulike deler av kommunens tjenesteapparat og med samarbeidspartnere). Dokumentet var ikke datert, men det fremgikk av oversendte dokumentasjon at det fulgte som vedlegg til en e-post som Bodil Mikkelsen hadde sendt til brukers verge og assisterende seksjonssjef ved Sentral fagenhet for tvungen omsorg den 15. januar 2019, med kopi til rådmann, ny sektorleder ved Helse og omsorg (Guro Boltås), saksbehandler ved Helse- og omsorgsavdelinga og kommuneoverlege (Øyvind Roarsen).

Revisor har fått opplyst at fremgangsmåten som ble benyttet for å skaffe en egnet bolig til å huse det aktuelle botiltaket, var at Nordreisa kommune henvendte seg til Stiftelsen Nybo med anmodning om bolig ut fra en nærmere beskrivelse av kommunens behov. Både daværende rådmann, daværende ordfører og involverte sektorledere ved Helse og omsorg har til revisor beskrevet denne fremgangsmåten som helt naturlig, da Stiftelsen Nybo etter det opplyste er en del av kommunens boligpolitiske strategi og «boliginstrumentet» til Nordreisa kommune.

Stiftelsen Nybo ble opprettet av Nordreisa kommune i 1988 og har som vedtektsfestet formål å skaffe boliger for tidsbegrenset utleie til vanskeligstilte grupper uten eget økonomisk formål. Etter det opplyste overtok stiftelsen i 2005/2006 hele den kommunale boligmassen, og etter dette tidspunktet har ikke Nordreisa kommune hatt egne boliger til leie.

Under et møte den 4. november 2020 initiert av revisor i forbindelse med oppstart av denne forvaltningsrevisjonen, ble Stiftelsen Nybo av de tilstedeværende fra kommunen beskrevet som en del av «den kommunale familien», og det ble fremhevet at stiftelsen i kommunens eget planverk var forutsatt å ha en rolle i tilknytning til kommunens oppgaver og tjenesteproduksjon. Det ble i denne forbindelse vist til en boligsosial plan, hvor det ble opplyst å fremgå at Stiftelsen Nybo skulle benyttes for ivaretagelse av kommunens boligsosiale behov. Også tidligere ordfører, Øyvind Evanger, viste i samtale med revisor til at det var fastsatt i planverk vedtatt av kommunestyret at boliger til vanskeligstilte i kommunen skulle anskaffes gjennom Stiftelsen Nybo.

Som en del av revisors undersøkelser har vi gjennomgått «*Boligpolitisk strategi, Nordreisa kommune 2014-2024*». Av punkt 2.2 i dette plandokumentet følger det at Nordreisa kommune har ressurser i helse- og omsorgsadministrasjonen i forbindelse med vurderinger og tildelinger av omsorgsboliger *eid av Stiftelsen Nybo*, og videre at *tildelinger til vanskeligstilte for øvrig gjøres av Stiftelsen Nybo* i samarbeid med Nordreisa kommune. Under det aktuelle punktet fremgår det også at *Stiftelsen Nybo har mandat for å håndtere boligsosiale forhold for Nordreisa*, samt at *Nordreisa kommune i samarbeid med Stiftelsen Nybo skal drive aktiv sosial boligpolitikk*.

Det tidligst daterte dokumentet som revisor har fått oversendt som gjaldt anskaffelse av bolig til det aktuelle botiltaket, er et brev av 1. april 2019 fra daværende rådmann, Anne-Marie Gaino, til stiftelsen Nybo med tittelen «*Anmodning – behov for bolig til nytt botiltak*».

I det ovennevnte brevet ble det innledningsvis vist til *et møte* vedrørende kommunens boligbehov i forbindelse med et nytt botiltak for en ressurskrevende bruker. Revisor har etterspurt, men ikke mottatt referat fra dette møtet fra kommunen. Gaino forutsatte i samtalen med oss at det var skrevet møttereferat og at dette lå lagret i kommunens systemer, i likhet med

all øvrig dokumentasjon knyttet til prosessen med å få etablert det aktuelle botiltaket. Slik revisor har forstått det, har imidlertid kommunens kontaktperson ikke kunnet gjenfinne dette ved en nærmere gjennomgang. Gaino har i etterkant av samtalen med revisor opplyst per e-post at hun hadde kontaktet nåværende kommunedirektør og bedt om at revisor ble gitt tilgang til e-postkontoen og kalenderen hun brukte som rådmann, samt til en elektronisk dagbok som hun benyttet som arbeidsverktøy i etableringsprosessen. I den elektroniske dagboka mente hun at blant annet tidspunkt for og notater fra relevante møter, ville fremgå. Ifølge Gaino hadde hun imidlertid fått tilbakemelding om at kommunedirektøren dessverre ikke hadde tilgang til dette, da det viste seg at alt var slettet fra kommunens database.

Når det gjelder møtet som det vises til i ovennevnte brev av 1. april 2019, har både Gaino og tidligere sektorleder, Bodil Mikkelsen, til revisor bekreftet å ha deltatt på et slikt formøte. Under revisors samtale med Gaino kunne hun imidlertid ikke huske om det var hun selv eller daværende sektorleder, Mikkelsen, som konkret hadde avtalt møtet med stiftelsen. Ut fra det ovennevnte brevets dato antok Gaino at det omtalte møtet sannsynligvis fant sted i mars 2019, men hun var usikker på tidspunktet.

Guro Boltås har til revisor opplyst at hun var konstituert i stillinga som sektorleder ved Helse og omsorg fra januar til april 2019 og at det, etter en overgangsmåned der hun fungerte sammen med Mikkelsen (januar 2019), bare var hun som fungerte i stillinga. Ifølge Boltås innkalte rådmannen til flere møter med Stiftelsen Nybo i løpet av hennes periode som sektorleder. Gaino ledet disse møtene og skrev referat, mens Boltås var med som deltaker.

Ifølge Boltås var tema i den nevnte møtevirksomheten blant annet hvorvidt kommunen skulle leie bolig hos Stiftelsen Nybo eller kjøpe bolig selv. Stiftelsen Nybo disponerte ikke en egnet bolig til formålet og måtte derfor ut på markedet og kjøpe en bolig for å kunne møte kommunens behov. Representant(e) fra stiftelsen var ifølge Boltås usikker på om de ønsket at stiftelsen skulle stå for kjøp av en bolig til det aktuelle tiltaket, mens Gaino ga uttrykk for at kommunen ønsket en slik løsning fremfor å investere selv. Ifølge Boltås kom det ikke til en endelig avklaring på dette spørsmålet før hun ble sykemeldt fra stillinga som sektorleder i starten av april 2019.

Om innholdet i møtene med Stiftelsen Nybo, opplyste Boltås videre at valget av konkret bolig til tiltaket ble drøftet og at flere hus ble vurdert som aktuelle. Også behovene i en bolig ble drøftet på et overordnet plan. Blant annet at det i boligen måtte være mulighet for egen personalavdeling i tillegg til at boligen måtte være romslig nok til at bruker fikk mulighet til å ha et eget liv. I boligen måtte det også ligge til rette for at det kunne installeres det som det var behov for av sikkerhetsmessige innretninger. Prosessen hadde imidlertid ikke kommet så langt at man i møtene gikk konkret til verks med hensyn til hvilke konkrete tilpasninger det ville være behov for. Ifølge Boltås var det snakk om at dette skulle vurderes i samarbeid med involverte faginstanser knyttet til bruker. I tillegg ble det også gjennomført møter med Fylkesmannen, involvert fagenhet ved St. Olavs hospital og habiliteringsenheten v/UNN, og det var planlagt at sistnevnte instanser skulle være med i prosessen i forhold til å bygge opp det faglige opplegget rundt bruker.

Revisor er ut fra det ovennevnte usikker på om møtet det vises til i den nevnte brevet fra 1. april 2019, fant sted lengre tid tilbake enn Gaino antok, eller om hun husker feil med hensyn til hvem som deltok sammen med henne. En mulighet kan være at Mikkelsen deltok på et annet og tidligere møte med Stiftelsen Nybo, men at det var Boltås som deltok på møtet som omtales i ovennevnte brev.

Når det gjelder innholdet i møtet som det vises til i brevet av 1. april 2019, har Gaino til revisor opplyst at hun og Mikkelsen beskrev kommunens behov nærmere. Det at bruker skulle bo der med tre ansatte samt en nattevakt, stilte blant annet krav til boligens størrelse. Boligen måtte ha minst to etasjer. Basert på de beskrevne behovene, ble eksisterende muligheter drøftet. Det ble ansett å være to aktuelle hus ute på markedet som var egnet til tiltaket. Gainos beskrivelse av møtets innhold samsvarer langt på vei med de opplysninger Mikkelsen ga under samtale med revisor.

I det etterfølgende brevet fra Gaino til Stiftelsen Nybo av 1. april 2019, ble det også redegjort for hvor mange etasjer og rom boligen måtte romme. Videre ble det oppgitt adresse til en konkret bolig som de pårørende anså som passende, og det ble tilkjennegitt at kommunen vurderte denne boligen som egnet til det aktuelle botiltaket forutsatt at det ble gjort tilpasninger. Avslutningsvis i brevet ble det opplyst at kommunen ønsket å overta boligen 1. august 2019. Kommunens kontaktperson har til revisor opplyst at følgende fremgår av referat fra Rådmannens strategigruppe 29. april 2019: «*Nytt botilbud: anmodet Nybo om å kjøpe [konkret boligadresse]. Vi må inngå 10 års leieavtale for at det skal realiseres.*»

Dokumentene revisor har fått tilsendt i anledning forvaltningsrevisjonen viser at boligen som ble oppgitt i ovennevnte brev og som ble tematisert i Rådmannens strategigruppe i april, er boligen som ble valgt til å huse det aktuelle botiltaket.

I samtale med revisor understreket Gaino at det lå flere føringer for husets utforming som det var viktig å ta hensyn til ved valg av bolig. Det var tale om en stor sak både med hensyn til kostnader og kompleksitet, herunder samfunnsikkerhet. Brukeren selv (gjennom verge) var også involvert i hvordan boligen skulle være, i tillegg til at pårørende, fastlege og andre involverte instanser uttalte seg om boligbehovet/valg av konkret bolig, herunder involvert fagenhet ved St. Olavs hospital, Fylkesmannen og Voksenhabiliteringen ved UNN. Fagmiljø ved Nordlandssykehuset var også involvert. Fylkesmannen og Voksenhabiliteringen stilte ifølge Gaino krav om at bruker ikke skulle bosettes i periferien, men at vedkommende skulle integreres i et normalt boligområde. Dette kom klart frem på et eget møte mellom kommunens politiske og administrative ledelse og Fylkesmannen. En egnet bolig måtte dermed ligge i sentrum. Gaino mente at det, ut fra de føringer som forelå, i realiteten kun var én aktuell bolig på markedet som var egnet til å huse det aktuelle botiltaket.

Revisor har fått tilsendt en e-post av 8. mai 2019 fra Geir Lyngsmark, planlegger i Stiftelsen Nybo, til Tor Martin Nilsen, saksbehandler i kommunen, hvor det innledningsvis ble vist til et møte den 5. mai s.å. mellom daglig leder i Stiftelsen Nybo, Tore Elvestad, og rådmannen i Nordreisa kommune, Anne Marie Gaino, hvor det skal ha blitt opplyst at Nilsen var delegert ansvar for å opprette brukerorganisasjon som skulle være med å utrede og avklare funksjoner og arealbehov tilknyttet tilpasning av boligbygg på konkret adresse for beboer med spesielle behov. Dette var samme adresse som den som ble oppgitt i ovennevnte brev fra rådmannen til Stiftelsen Nybo av 1. april 2019.

I e-posten av 8. mai s.å. opplyste Lyngsmark at han hadde fått i oppdrag å ivareta de arkitektfaglige forhold ved utarbeidelse av byggeprogram for den nevnte boligen, samt foreta en vurdering, basert på godkjent byggeprogram, av om boligen på den konkrete adressen var egnet som bolig for person med spesielle behov. I e-posten fremgikk det videre at Lyngsmark forutsatte at han som planlegger var leder for prosessen ved utarbeidelse av byggeprogram og arealprogram for tiltaket. I denne forbindelse ba Lyngsmark om at Nilsen oversendte

kontakinformasjon til personer som skulle være med i brukerorganisasjonen, inkludert nødvendig medisinsk, ergonomisk og fysioterapeutisk kompetanse.

Ovennevnte e-post ble besvart av Nilsen samme dag. Etter hans forståelse var det tale om de bygningsmessige og velferdsteknologiske løsninger som måtte gjøres i den aktuelle boligen. Utover foreldre, habiliteringsenheten ved UNN og han selv, regnet han med at involvert fagenhet ved St. Olavs hospital også ville kunne bidra med synspunkter ettersom denne faginstansen best kjente brukerens daværende situasjon. Kopi av e-posten ble sendt til de aktuelle.

Kontaktperson i kommunen, Tor Martin Nilsen, har til revisor også oversendt et notat fra en samtale den 9. mai 2019 mellom han, som saksbehandler ved kommunens Helse- og omsorgsavdeling, og Fred-Rune Bjerkås ved Voksenhabiliteringa ved UNN. Nilsen orienterte her om at det ble organisert en gruppe som skulle utarbeide krav til utforming av boligen, at Lyngsmark (planlegger ved Stiftelsen Nybo) ville innkalle til denne og at det, utover saksbehandler og pårørende, ville være nødvendig med bidrag fra involvert fagenhet ved St. Olavs hospital og habiliteringsenheten. Av referatet fremgår det blant annet videre at det måtte fokuseres på utforming, vindu og passasjealarmer, forhold som gjorde boligen hensiktsmessig i forhold til brukeren og formålet. Videre at det ble forutsatt tilsvarende vedtak som før etter helselovgivningen, noe som ville stille krav til boligens utforming.

Blant dokumentene som revisor har fått oversendt fra kontaktperson, fremgikk det videre av e-postkorrespondanse at det den 3. mai 2019 skal ha blitt gjennomført et digitalt møte der representanter fra Nordreisa kommune (rådmann, sektorleder og saksbehandler), habiliteringen ved UNN, assisterende leder ved Sentral fagenhet for tvungen omsorg og brukers pårørende deltok. Det fremgikk av korrespondansen at saksbehandler ble bedt om å skrive møtereferat fra nevnte møte, samt at dato for nytt møte var satt til 18. mai 2019. Revisor har imidlertid ikke mottatt dette referatet.

I revisors samtale med Gaino opplyste hun om en *besiktigelse* som ble gjennomført i aktuell bolig. Ifølge henne måtte stiftelsen ha tydelig bestilling fra kommunen vedrørende hva som måtte gjøres av tilpasninger for å kunne beregne hva dette ville koste. Både representanter fra kommunen og Voksenhabiliteringa v/UNN deltok. Fagpersoner som deltok, uttalte seg om behovet ut fra et bruker- og sikkerhetsperspektiv. Under gjennomgangen av boligen ble det tatt bilder og notert hva måtte gjøres av ombygging, herunder for at boligen skulle være sikker nok. Sikringstiltakene ble besluttet ut fra en faglig vurdering. Når det gjaldt tilpasninger av boligen som gikk på andre forhold, herunder kontorfasiliteter for de ansatte i boligens underetasje, kunne ikke Gaino huske hvem som deltok i disse vurderingene. Hun mente å huske at verneombudet var involvert.

Blant hitsendte dokumenter fremgikk det et referat fra *befaring* i ovennevnte bolig og et etterfølgende møte den 7. juni 2019. Referatet var skrevet av Geir Lyngsmark for Stiftelsen Nybo. I tillegg til representanter fra stiftelsen, deltok brukerens pårørende, representanter fra Voksenhabiliteringa v/UNN og Nordreisa kommune, deriblant rådmann (Gaino) og saksbehandler ved Helse- og omsorgsavdelinga (Nilsen), på befaringen.

I ovennevnte referat var *emnet* angitt som befaring i bolig på konkret adresse og «*vurdering av brukbarhet og omfang på tilrettelegging*» av den aktuelle boligen. I post 1, «*Bakgrunn for befaringen*» fulgte det at Nordreisa kommune hadde behov for bolig til beboer med spesielle behov og at bolig på konkret adresse var aktuell. Videre fulgte det at *dersom boligen ble ansett*

som egnet av fagfolk tilknyttet beboeren, skulle boligen kjøpes, forvaltes, driftes og vedlikeholdes av Stiftelsen Nybo, at tiltak beskrevet i referatet fra befaringen og møtet dannet grunnlag for kostnadsberegning av planlagt boligtilpasning og at dette var kostnader som kom i tillegg til kostnaden for kjøp av boligen. I referatets post 12 fremgikk det at konklusjonen etter befaringa var at boligen ble ansett som *ideell som bolig for den aktuelle beboeren* samt *egnet for det aktuelle botiltaket forutsatt at den ble tilpasset/utbedret i henhold til beskrivelsene i referatet*.

Om *fremdrift* fulgte det av post 13 i det ovennevnte referatet at boligen måtte være klar til bruk 1. september 2019, og med hensyn til *behov for byggetillatelse* fulgte det av post 14 at det måtte gjennomføres forhåndskonferanse med byggesaksbehandler for å avklare om noen av de beskrevne tiltakene forutsatte søknad om tillatelse. I denne forbindelse kan det nevnes at revisor, under gjennomgang av tilsendt dokumentasjon, fant en e-post datert 12. juni 2019 der en byggesaksbehandler i Nordreisa kommune redegjorde for sin vurdering av hvilke planlagte tiltak som utløste krav om søknadsplikt.

I ovennevnte referat var det tatt inn *plantegninger* for alle tre etasjer i boligen, samt for utearealet, etterfulgt av *beskrivelser av konkrete tilpasninger* det var behov i post 3 - 11. Når det gjaldt *utearealet* fremgikk det blant annet at det var behov for gjerde i tomtegrense, anleggelse av uterom, parkeringsplass for fem biler, et rekkverk til inngangstrapp samt blokkering og sikring av kjellerluke ved hovedinngangen. *I boligen* måtte det *generelt* monteres systemlås på alle dører, lukkerhåndtak på alle vinduer måtte fjernes og det måtte monteres et internt kommunikasjonsanlegg for de ansatte. I tillegg måtte alle tekniske anlegg i boligen kontrolleres av fagfolk. For *1. og 2. etasje* ble det videre beskrevet behov for flytting og montering av dusjkabinett, badekar og vaskemaskiner, blokkering av luker i knevegg, montering av dobbel dør med glass til stue, dørpumpe på ytterdører og kodelås på skapdører og skuffer på kjøkken. I tillegg måtte benkeplate på kjøkken skiftes. Når det gjaldt *kjelleretasje*, skulle denne disponeres til bruk for personalet, herunder til soverom, kontor og møterom, og her var det behov for maling av rom samt utbedring av ytterdør og utvendig trappenedgang.

Oversendt dokumentasjon viser at det den 11. juni 2019 ble gjennomført styremøte i stiftelsen Nybo, hvor «*Anmodning om kjøp av bolig til nytt botiltak Nordreisa kommune*» ble behandlet som tilleggssak. I protokollen fra styremøtet som revisor har fått tilsendt, fremgikk det at Nordreisa kommune hadde anmodet stiftelsen om å skaffe bolig til en ressurskrevende bruker, at det var gjennomført befaring i den aktuelle bolig og at denne var anbefalt av fagfolk. Styret i stiftelsen traff vedtak om kjøp av den aktuelle boligen og av protokollen fra styremøtet fremgikk det at «*[p]risen på huset er 3 150 000,-, påkostninga med nødvendig ombygging antydes ca. 900 000,- kr inkl. mva. Husleia skal beregnes som ordinær husleie med tillegg av indeks, for utleid areal*». Det fremgikk også at styret krevde en kontrakt på 15 år.

Kommunen har oversendt til revisor «*Kontrakt ved leie av bolig*» mellom stiftelsen Nybo og Nordreisa kommune. Revisor registrerte at det var daværende ordfører, Øyvind Evanger, som hadde signert kontrakten på vegne av kommunen. Tidspunktet for kontraktinngåelse fulgte ikke av det oversendte dokumentet. I e-post av 30. august 2019 fra daglig leder ved Stiftelsen Nybo, Tore Elvestad, til virksomhetsleder for hjemmetjenester i Nordreisa kommune, Merete Karlsen, ble den aktuelle kontrakten vedlagt samtidig som at det i e-posten ble opplyst at kontrakten «ble skrevet i forbindelse med finansiering av huset». Kommunen har ikke oversendt annen dokumentasjon til revisor som kan kaste lys over tidspunktet for kontraktsinngåelsen, og kontraktstidspunktet ble heller ikke brakt på det rene gjennom revisors samtaler med personer som var involvert i prosessen med etablering av det aktuelle botiltaket.

I samtale med revisor bekreftet tidligere ordfører, Evanger, at han fikk leiekontrakt med Stiftelsen Nybo til underskrift, men han husket ikke når. Han var ikke kjent med om inngåelse av aktuell kontrakt hadde vært behandlet i Helse- og omsorgsutvalget. Han forutsatte at administrasjonen hadde sørget for at den var behandlet i nødvendige organer og gått gjennom der før han fikk den på sitt bord. Han hadde ikke vært involvert i prosessen med Stiftelsen Nybo og var ikke kjent med premisene som lå til grunn for kontrakten.

Om bakgrunnen for ovennevnte kontraktsignering, fortalte Evanger om en tidligere sak der kommunestyret hadde reagert på at rådmannen hadde forpliktet kommunen. Etter denne saken var det ordfører som signerte kontrakter om kjøp og leie på vegne av kommunen. Dette gjorde han i sin periode som ordfører etter at alle forberedelser var gjennomført av administrasjonen. Han oppfattet å ha fullmakt til dette. På spørsmål fra revisor bekreftet ordfører at han signerte på vegne av kommunestyret. Videre bekreftet han at den aktuelle saken ikke var behandlet der. Dette begrunnet han med at det var vurdert ikke å være nødvendig i og med at kommunestyret gjennom kommunens boligplan hadde vedtatt at Stiftelsen Nybo var redskapet som skulle benyttes ved anskaffelse av omsorgsboliger.

I samtale med tidligere rådmann, Gaino, stilte revisor også spørsmål relatert til hvem som har myndighet til å forplikte kommunen gjennom avtaler som den omhandlede. Gaino mente at det lå innenfor rådmannens/administrasjonens kompetanse å forplikte kommunen gjennom avtalen med Stiftelsen Nybo for å ivareta det konkrete boligbehovet. Hun baserte dette på at administrasjonen har myndighet til å inngå nødvendige avtaler for å kunne tilby lovpålagt tjeneste til ressurskrevende bruker, også avtaler som innebærer store kostnader for kommunen. Ordfører signerer kontrakter i større prinsipielle saker, men Gaino mente at den omhandlede saken ikke var av en slik art. Hun kunne ikke huske hvorfor ordfører skrev under på den konkrete leiekontrakten med Stiftelsen Nybo, da hun etter egen vurdering hadde nødvendig myndighet til å skrive under selv. På spørsmål fra revisor om politisk behandling ble vurdert, svarte Gaino at det ikke var påkrevd. Den aktuelle brukeren var ikke ny for kommunen, og tidligere da Aleris drev tiltaket kostet tjenestetilbudet totalt rundt kr 50-60 000 brutto per måned inkludert bolig. Det var tale om en ressurskrevende bruker som det ville påløpe store utgifter til, og Gaino anså ikke at dette lovpålagte tilbudet til brukeren var av prinsipiell interesse. Hun definerte det som rådmannens ansvar å tilby brukeren lovpålagt, forsvarlig tjeneste. Det var uansett ikke tid til å få saken politisk behandlet, da kommunen hadde tidspress på seg for å få ting klart til brukeren kom. Helse- og omsorgsutvalget ble imidlertid løpende orientert om situasjonen og progresjonen når det gjaldt botiltaket. Slik orientering ble gitt i hvert møte for lukkede dører. Det ble også sørget for at tiltaket ble budsjettet både i 2019 og 2020.

Under et innledende møte i forbindelse med oppstart av forvaltningsrevisjonen, stilte revisor spørsmål til kommunens representanter knyttet til hvem som hadde myndighet til å forplikte kommunen ved avtaler som den omhandlede. Hvem som deltok i det aktuelle møtet på vegne av kommunen fremgår av kapittel 1.3.1 i rapporten. Som svar på nevnte spørsmål ble det fra kommunens side fremholdt at tiltak etter helse- og omsorgslovgivninga og inngåelse av «kurante» leiekontrakter normalt besluttes på administrativt nivå. Oppfatningen var at administrasjonen hadde myndighet til dette i henhold til delegert fullmakt, jf. delegasjonsreglementet, så lenge tiltak lå innenfor vedtatte budsjetterammer. Det var ikke vanlig praksis at kurante leieavtaler ble signert av ordfører, og de tilstedeværende fra kommunen antok at det var størrelsen på den aktuelle avtalen med Stiftelsen Nybo som var bakgrunnen for at han hadde underskrevet i det konkrete tilfellet. Ordfører måtte ha oppfattet å ha fullmakt til å gjøre dette, men de tilstedeværende var ikke kjent med hvorfor eller hva som var grunnlaget

for dette. Oppfatningen til de tilstedeværende fra kommunen var at politisk behandling og vedtak i kommunestyret var nødvendig i såkalte «ikke-kurante» saker, men at enkelte større tiltak i kommunen etter omstendighetene også kunne bringes inn for behandling i aktuelt sektorutvalg. Dag Funderud, sektorleder ved Drift og utvikling i kommunen, fremholdt at den aktuelle kontraktinngåelsen mellom Nordreisa kommune og Stiftelsen Nybo nok måtte anses som «ikke-kurant» og derfor skulle vært gjenstand for politisk behandling i kommunestyret. Han viste i denne forbindelse til den høye månedsleien (som ikke kunne anses som standard leiepris) og den lange bindingstiden. Både leiepris og bindingstid var basert på og tok utgangspunkt i stiftelsens kostnader relatert til anskaffelse av bolig og gjennomføring av større endringer på denne for å tilpasse boligen etter kommunens behov. Det ble under oppstartsmøtet ikke fremsatt innsigelser mot denne forståelsen fra andre deltakere fra kommunen.

Olaug Bergset, leder for Helse- og omsorgsutvalget, har i samtale med revisor bekreftet at utvalget i flere møter, for lukkede dører, ble orientert om situasjonen til den aktuelle brukeren. Herunder ble utvalget orientert om når vedkommende ville ankomme kommunen og om at det ble opprettet et botiltak. Utvalget ble imidlertid *ikke* involvert i valg av konkrete løsninger relatert til botiltaket, men fikk bare plutselig informasjon om hvilken løsning administrasjonen hadde valgt, som også ble presentert som eneste mulige løsning grunnet tidspresset i saken. Ifølge Bergset ble utvalget aldri orientert om betingelsene i den konkrete leiekontrakten med Stiftelsen Nybo. På grunn av den høye leieprisen og lange leietiden, er hun sikker på at hun ville husket det dersom utvalget hadde fått opplysninger om dette. Orienteringen til utvalget knyttet til aktuell bruker gikk først og fremst på den personalmessige siden av tiltaket, og ikke på forhold knyttet til boligen.

Vedrørende det beskrevne tidspresset for å få etablert et forsvarlig tjenestetilbud, ga Bergset ovenfor revisor uttrykk for at administrasjonen, etter hennes oppfatning, fikk unødvendig hastverk med å få ting på plass. Hun mente at administrasjonen, vel vitende om hvor lenge den aktuelle brukeren skulle være borte og sannsynligheten for at vedkommende ville komme tilbake til kommunen etter endt opphold, kunne og burde vært bedre forberedt og tidligere kommet i gang med planlegging av hjemkomsten. Til tross for den usikkerheten som forelå, mente Bergset at kommunen ut fra forholdene hadde vært for avventende. Etter hennes syn kom administrasjonen for sent i gang med planlegging og brukte for lang tid på å få ting på plass. Bergset fortalte at også ved en tidligere anledning hadde brukeren, under et opphold i en annen kommune, snakket om å bosette seg andre steder. Likevel hadde vedkommende landet på å komme hjem til Nordreisa. Også den gangen hadde det ifølge Bergset oppstått tidspress for kommunen med hensyn til å få på plass nødvendige tjenester i tide, noe som skal ha ført til at det ble valgt en privat tjenesteleverandør uten at valget var basert på en nærmere utredning av om dette var det beste alternativet, både ut fra innhold (kvalitet) og kostnad.

Revisors kontaktperson i kommunen, Tor Martin Nilsen, har i anledning forvaltningsrevisjonen foretatt en gjennomgang av saker behandlet i Helse- og omsorgsutvalget i perioden november 2018 til mars 2020. Han fant ikke noen egen sak som omhandlet etablering av det aktuelle botiltaket.

I revisors samtale med både Gaino og Bergset ble det vist til sak i Helse- og omsorgsutvalget den 12. juni 2019 (sak 12/19). Saken gjaldt ikke etablering av Solbakken botiltak direkte, men behov for budsjettrevidering. Saken ble trukket frem av de nevnte fordi utvalget i denne forbindelse ble gjort kjent med kostnadene knyttet til det aktuelle botiltaket. Ifølge Gaino forelå det en beregning av hva Solbakken botiltak ville koste kommunen de siste fem månedene av 2019 (kr 7,1 mill.), og disse kostnadene ble tatt med. Den konkrete utvalgssaken gjaldt ikke

bare Solbakken botiltak, men et behov for mer penger til også andre tiltak innen helse- og omsorgssektoren. Utvalget traff vedtak om at nye omsorgstjenester skulle inndekkes av kommunestyret i budsjettreguleringssak. Ifølge Bergset ble ikke utvalget i forbindelse med behandling av nevnte sak gitt noen nærmere orientering om hva som nærmere lå til grunn for kostnadene relatert til botiltaket.

Revisor har gjennomgått rådmannens saksfremlegg til ovennevnte sak i Helse- og omsorgsutvalget, og det aktuelle botiltaket var der omtalt på følgende måte:

«*Utfordringer:*

- *5,9 mill ligger i budsjettet for to tiltak ansvar kjøp private tjenester. Ene tiltaket er budsjettert med 5 mnd virkning og er beregnet til å koste 7.1 mill kr i 2018. [...] Budsjettet er derfor ikke tilstrekkelig. Det foreslås derfor at kommunestyret må øke rammen til helse og omsorg jfr nye tiltak.»*

Kommunestyret behandlet ovennevnte sak vedrørende budsjettrevidering i møte den 24. juni 2019 (sak 30/19). Ved en gjennomgang av saksfremlegget til dette møtet så vi at det ble opplyst om «nye tiltak innenfor ressurskrevende tjenester» og netto merutgift knyttet til disse. Kommunestyret vedtok å øke budsjetttrammen for sektoren for 2019. Det fremgikk ikke av saksfremlegg eller protokoll fra nevnte møtet at kommunestyret fikk mer inngående informasjon om tiltakene eller hva som lå til grunn for merutgiftene.

Ifølge Gaino ble ikke kommunestyret orientert om botiltaket utover det som eventuelt ble nevnt i forbindelse med budsjettsaker. Hun påpekte at det heller aldri ble etterlyst informasjon eller bestilt noen egen sak angående det aktuelle tiltaket. Dersom kommunestyret ønsket informasjon, måtte man ifølge Gaino forberedt et saksfremlegg om saken og lukket møtet. Dette ble altså ikke gjort.

Av ovennevnte kontrakt fremgikk det at leieforholdet skulle starte den 1. september 2019, og videre at det opphørte uten oppsigelse den 30. september 2029. Avtalt leietid var altså på i overkant av ti år, og det var i kontrakten krysset av for at den ikke kunne sies opp av noen av partene i den avtalte leieperioden. Når det gjelder leiepris, fremgikk det av punkt 4 i leiekontrakten at boligens bruttoareal var på kr 381 kvadratmeter og det var avtalt husleie på kr 110 kr per kvadratmeter. Dette innebar en månedsleie på kr 41 910. På leiekontraktens forside fremgikk det imidlertid at leien ble endret til kr 96 per kvadratmeter den 1. januar 2020, som utgjorde en månedsleie på kr 36 195. Dette siste var skrevet på kontrakten for hånd, og revisor er ikke kjent med hvem som har skrevet det eller når det ble skrevet.

I samtale med revisor kunne tidligere rådmann, Gaino, ikke erindre at det ble forhandlet om kontraktens betingelser. Slik hun husket det, måtte kommunen gå med på betingelsene som ble presentert fra stiftelsens side hvis denne skulle kjøpe boligen og gjøre nødvendige tilpasninger på den. Det ble presentert et kontraktforslag basert på boligens størrelse, i tillegg til at kostnadene til ombygging også var med i regnestykket.

Til revisor opplyste Gaino at den aktuelle boligen kostet i overkant av kr tre millioner, og ombygging av boligen var beregnet til å koste rundt kr én million. Ifølge henne ga stiftelsen uttrykk for å kunne kjøpe den aktuelle boligen samt stå for gjennomføring av ønskede tilpasninger, men på betingelse av at dette kom til uttrykk i husleien (pris per kvadratmeter ifølge Gaino ble beregnet ut fra faste satser) samt at det ble inngått en langtidskontrakt. Det var en spesiell situasjon der stiftelsen ikke satt på boligen, men på vegne av kommunen måtte ut

på markedet og kjøpe en bolig for å møte kommunens behov i den konkrete saken. De investeringer på boligen som skulle gjøres innebar risiko for stiftelsen fordi de konkrete tilpasningene kunne gjøre det vanskelig å leie boligen ut til andre på et senere tidspunkt. På denne bakgrunn ble kontrakten utformet med ti års bindingstid.

I lys av at styret i Stiftelsen Nybo, som nevnt ovenfor, vedtok femten års bindingstid, erkjente imidlertid Gaino at det måtte ha funnet sted visse diskusjoner om dette punktet som førte til at bindingstiden ble redusert med fem år. Hvem som eventuelt «forhandlet» ned bindingstiden kunne hun imidlertid ikke svare på, da hun selv ikke husket noen forhandlinger. Den konkrete betydningen som stiftelsens investeringer hadde for fastsettelse av leiepris og leietid, herunder hvilke beregninger som lå til grunn for kontrakten, fremgikk ifølge Gaino av e-postkorrespondanse som hun forutsatte var arkivert i kommunens systemer.

Ifølge Gaino hadde Stiftelsen Nybo gitt uttrykk for at kommunen kunne kjøpe boligen fra stiftelsen, dersom man ikke ønsket et leieforhold. Det ville imidlertid forutsatt et investeringsvedtak i kommunestyret, samt at kommunen selv måtte driftet både bolig og leieforhold med bruker. En slik løsning ble ikke vurdert som aktuell på daværende tidspunkt, men Gaino vurderte at dette var en mulig løsning dersom bruker flyttet eller at botiltaket ikke lyktes.

Av punkt 9 i ovennevnte leiekontrakt fulgte det at *partene særskilt hadde avtalt ombygning og tilpasning av aktuell bolig for ressurskrevende bruker*. Hvilke tiltak som konkret skulle gjennomføres på/i boligen, av hvem eller til hvilken pris var ikke angitt i kontrakten. Ei heller fremgikk det i kontrakten hvilken betydning dette punktet hadde for øvrige betingelser i kontraktsforholdet, herunder for beregning av leiepris eller for avtalt leietid. Kommunen har imidlertid til revisor opplyst at avtalt månedslie og leiekontraktens betingelser for øvrig skulle avspeile kostnader for stiftelsen Nybo ved kjøp og oppgradering av boligen.⁵ Etter leiekontraktens punkt 10 skulle det ha fulgt et vedlegg med kontrakten, men dette lå ikke ved i oversendelsen til revisor. Revisor registrerte at det i det aktuelle kontraktpunktet var påskrevet «besiktigelsesrapport», og vi har regnet det som sannsynlig at dette er en henvisning til ovennevnte referatet fra befarings i boligen den 7. juni 2019. Revisor er imidlertid usikker på dette.

På spørsmål fra revisor opplyste Gaino at det ikke ble gjort noen egen vurdering av en eventuell kontraktsinngåelse med Stiftelsen Nybo opp mot anskaffelsesregelverket. Før det var avklart at botiltaket skulle etableres og driftes i kommunal regi hadde administrasjonen gjort noen innledende vurderinger opp mot anskaffelsesregelverket knyttet til et eventuelt kjøp av private helse- og omsorgstjenester for å ivareta den aktuelle brukerens tjenestebehov, og man hadde da kommet til at det gjaldt unntak fra regelverket på dette området. Ifølge Gaino var det brukerens verge, som var advokat, som i forbindelse med utforming av kravspesifikasjon til tjenestetilbudet gjorde dem oppmerksom på det aktuelle unntaket i anskaffelsesforskriften, og det var da de gikk bort fra tanken om å legge tiltaket ut på anbud. Gaino antok at det for inngåelse av kontrakt med en stiftelse om kjøp/ombygging av bolig for å huse et botiltak som så skulle driftes i kommunal regi, ville gjelde samme unntak som hvis kommunen hadde kjøpt «hele pakken» av privat aktør. Hun foretok derfor ikke noen fornyet vurdering opp mot anskaffelsesregelverket i forkant av kontraktsinngåelse med Stiftelsen Nybo.

⁵ Dette følger også av kommunedirektørens saksfremlegg for kommunestyret i møte den 7. mai 2020 (sak 43/20).

Utover befaringen den 7. juni 2019, har revisor fått oversendt korrespondanse per e-post som viser at det ble gjennomført en tilleggsbefaring av områdene utomhus den 24. juni 2019 hvor brukes pårørende, kommunen v/saksbehandler Nilsen og Stiftelsen Nybo v/planlegger Lyngsmark deltok. Av nevnte korrespondanse så vi også at Nilsen den 27. juni 2019 etterspurte og fikk oversendt en såkalt «situasjonsplan», altså en oppdatert skisse over boligen og tilhørende uteområde som blant annet viser planlagt lokalisering for parkering. Slik revisor har oppfattet det, var skissen utferdiget på bakgrunn av nevnte tilleggsbefaring, og Nilsen ønsket denne oversendt i forbindelse med at det samme dag var planlagt et møte med Voksenhabiliteringen v/UNN og involvert fagenhet ved St. Olavs hospital.

Den hitsendte dokumentasjonen viser at Stiftelsen Nybo den 27. juni 2019 så sendte ut en e-post med tittelen «*Forespørsel om tilbud på tilpasning av bolig for bruker med spesielle behov*» til bedriftene Malemester Løvoll AS, Betongsevice AS, Birkelund Sagbruk AS, Storesté entreprenør AS og Sandøy bygg AS.

I den nevnte tilbudsinvitasjonen opplyste stiftelsen at den aktuelle boligen skulle tilpasses til omsorgsbolig, at det ville bli gjennomført tilbudsbefaring i boligen den 9. juli 2019, at frist for å gi tilbud var 15. juli 2019 og at frist for ferdigstilling av arbeider beskrevet i teknisk kravspesifikasjon var den 1. september 2019. Tilbudsskjema samt teknisk kravspesifikasjon datert 26. juni 2019 var vedlagt tilbudsinvitasjonen.

Som en del av revisors undersøkelser har vi gjennomgått vedlegg til ovennevnte e-post av 27. juni 2019. Dokumentet «*Boligtilpasning [aktuell adresse], Teknisk kravspesifikasjon*» var inndelt i to hoveddeler; A) «*Krav til prosjektering og bygging*» og B) «*Teknisk kravspesifikasjon*».

Under punkt A.1.1 «*Generell orientering om prosjektet*» fremgikk det at prosjektet omfattet tilpasning av bolig for bruker med spesielle behov og at *den tekniske kravspesifikasjonen var basert på referat fra befaring på eiendommen og møte 07.06.2019* med brukere og omsorgspersonell i Nordreisa kommune. Videre at boligen etter tilpasningen var å anse som en *omsorgsbolig* i henhold til definisjon i plan -og bygningsloven. Det ble opplyst at personalet omfattet tre personer til stede på dagtid og fire personer på kveldstid/ nattetid og at kjelleretasje skulle anses som et personalområde med tilgang til garderobe med blant annet dusj, møterom, kontor og ett soverom for personale Videre fremgikk det at arbeider utomhus omfattet forskjønning av inngangspartiet ved hovedinngangen ved utlegging av beleggstein samt montering av et hagegjerde rundt boligen og langs tomtegrensen med høyde 1,2 meter. Endelig skulle det elektriske anlegget oppgraderes med hensyn til ny bruk som omsorgsbolig og nye krav.

Punkt A.1.2 i ovennevnte dokument omhandlet «*Eksisterende situasjon*». Her fremgikk det at boligen på daværende tidspunkt var i bruk som vanlig enebolig og at kjelleretasje hadde vært utleid som egen leilighet. I punkt A.1.3. ble så «*Ny situasjon*» beskrevet, og her ble en del av opplysningene som allerede var omtalt i punkt A.1.1 gjentatt, herunder at boligen skulle tilpasses bruker med spesielle behov, defineres som omsorgsbolig og hvor mye omsorgspersonale som var påkrevd til enhver tid. Det ble beskrevet at rom i kjelleretasje skulle endres fra rom til boligformål til rom for omsorgspersonale, samt hvilke rom som konkret skulle etableres.

Det ovennevnte dokumentets punkt 1.1 «Generell beskrivelse av planlagte arbeider/ tiltak», ble så innledet med at det var *basert på referat fra befaring og møte den 07.06.2019*. Konkret ble følgende tiltak beskrevet under det aktuelle punktet:

«Generelt

- *Systemlås monteres på alle dører*
- *Lukkehandtak på all lukkebare vinduer skal demonteres*
- *Internt kommunikasjonsanlegg skal leveres og monteres.*

Uteareal

- *Gjerde omkring boligen langs eiendomsgrensen*
- *Uteplass med belegningsstein ved hovedinngangen*
- *Sikring av kjellerluke ved hovedinngangen*
- *Trepanel på vegger og tak i kjellernedgang, inkl. belysning og ny dør 1.etasje*
- *Skap og skuffer i kjøkken og grovkjøkken påmonteres lås*
- *Benkeplate i kjøkken med gassbluss demonteres og erstattes med ny benkeplate.*
- *Dør mellom kjøkken og stue settes på plass*
- *Dusj monteres i bad. Badekar demonteres.*
- *Montering av vaskemaskin tatt fra 2.etasje*

2.etasje

- *Boblebad leveres og monteres i bad*
- *Vaskemaskin demonteres og flytte ned til bad/vaskerom i 1.etasje*
- *Bodluker/-dører til loft ved knevegger skal blokkeres*

Kjelleretasje.

- *Dusjkabinett leveres og monteres i bad*
- *Alle rom skal males omfattende vegger og himling.*
- *Utvendig trapp til kjeller skal klees trepanel el.l. på vegger og tak/himling.»*

Under punkt A.3.1 i det ovennevnte dokumentet fremgikk det at prosjektet ble gjennomført etter *NS8406 Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt* med tilhørende kontraktsformular, dersom ikke annet ble avtalt. Som en del av tilbudsdokumentasjonen skulle byggherren, her Stiftelsen Nybo, levere tegninger av planer, snitt og fasader basert på byggesøknadstegninger datert 1985. Entreprenøren var ansvarlig for nødvendig prosjektering og planlegging av teknisk anlegg samt søknad om tillatelse til tiltak for søknadspliktige arbeider. Dokumentets punkt A4 omhandlet «Situasjonsplan. Reguleringsplan», mens punkt A5 inneholdt «Tegninger», herunder av planer, fasader og snitt.

Under punkt B, den andre hoveddelen av ovennevnte dokument fulgte så «Teknisk kravspesifikasjon», som igjen var inndelt i *hovedpunktene B1 Rigg og drift, B.2 Byggfag, B.3 B4 VVS, 4.1 Elanlegg, 4.2 Andre installasjoner og 1.1 Utomhusarbeider*.

Under *B1 Rigg og drift* følger det blant annet at alle kostnader til komplett rigg og drift av prosjektet skulle medtas i tilbudet, herunder til rent bygg og byggeplass, rivning, avfallsdeponering, renhold brakkerigg og sluttrensjøring bygg, planlegging, ledelse og administrasjon av byggeplassen for kontraktarbeidet, bankgarantier, forsikring av ansvar og

kontraktarbeid samt avgifter og gebyrer, byggemøter hver andre uke i hele byggeperioden, utarbeidelse og oppfølging av HMS-prosedyrer og alle hjelpearbeider og bygningsmessige arbeider tilknyttet tekniske anlegg.

Under *B.2. Byggfag* fremgikk det at *bygningsmessige arbeider* omfattet:

1. Montering av dørblad med glass i dør mellom kjøkken og stue. Eksisterende demontert dørblad forutsettes brukt.
2. Rekkverk monteres på utvendig trapp.
3. Ny ytterdør til adkomsttrapp til kjelleretasje.
4. Montering av trepanel eller lignende på vegger og himling i utvendig trapp til kjelleretasjen.
5. Sikring /blokkering av kjellerluke ved hovedinngang.
6. Blokkering av bodluker til loft ved knevegger i 2. etasje.
7. Sikring av vinduer. Lukkerhandtak på lukkbare vinduer demonteres.
8. Systemlås monteres på alle innvendige dører.
9. Elektronisk dørlås av type Yale Doorman elektronisk eller tilsvarende monteres på alle ytterdører.
10. Lås monteres på alle skap og skuffer i kjøkken og grovkjøkken.
11. Demontering av benkeplate med to gassbluss på kjøkken.
12. Montering av ny benkeplate som erstatning for demontert benkeplate.
13. Maling: alle rom i kjelleretasje med malbare overflate skal males. Omfatter vegger og himling.

Under punkt *B.3. VVS* i den tekniske kravspesifikasjonen fulgte følgende arbeider:

1. Demontering av badekar i 1.etasje.
2. Levering og montering av dusjkabinett i bad i 1.etasje
3. Levering og montering av dusjkabinett i bad i kjelleretasje
4. Levering og montering av boblebad i bad i 2.etasje.

Under punkt *4.1. Elanlegg* fulgte det at utbedring /oppgradering av elektrisk anlegg skulle gjøres i henhold til tiltak beskrevet i rapport fra befaring foretatt 17. juni 2019 av Reisa Installasjon AS v/Frode Rudberg, hvor det ble funnet at følgende punkter burde utbedres:

Sikringsskap: Merking, måler og kurssikringer flyttes til eget skap og alle kurssikringer skiftes til jordfeilautomater.

Ute og trappenedgang: To nye kurser med fem uttak for motorvarmere, to nye utelys, lys og bryter i trapperom,

Skap på loft/bad: Avdekning over jordfeilautomater og merking av skap, egen kurs for vaskemaskin på bad.

To soverom: Flere kontakter, vurdere ny belysning hvis et rom blir brukt som kontor.

Under punkt *4.2. Andre installasjoner* var levering og montering av internt kommunikasjonsanlegg oppgitt, og under punkt *1.1. Utomhusarbeider* var levering og montering av hagegjerde oppgitt.

I ovennevnte e-post med tilbudsinvitasjon av 27. juni 2019 ble det videre bedt om at det ved eventuelt tilbud ble vedlagt et tilbudsbrief hvor total tilbudspris, timepris for tilleggsarbeider samt påslagsprosent for materialer og eventuelle tiltransporterte underentreprenører, ble

opplyst. Videre om at det i forbindelse med tilbud ble opplyst om type systemlås og internt kommunikasjonsanlegg.

Av referat fra tilbudserfaring i aktuell bolig den 9. juli 2019 fremgikk det at tilbudserfaringen skulle anses som en del av tilbudsgrunnlaget. I referatet så vi at det kun var daglig leder ved Malemester Løvoll AS blant de inviterte som deltok under befaringen. I referatet ble arbeidet som skulle gjennomføres på og i boligen beskrevet i punkter under overskriftene *Utomhus*, *Generelt*, *Underetasje*, *2. etasje* og *1. etasje*.

2	Utomhus. <ol style="list-style-type: none"> 1. Beleggstein ved inngangspartiet skal tas opp og legges på nytt 2. Parkeringsplasser skal asfalteres. 3. Dørlemmer til kjellernedgang ved hovedtrapp fjernes og nedgang blokkeres / mures igjen. 4. Utvendig trinn og platt i trapp ved hovedinngang skal utbedres til forskriftsmessig stand.
3	Generelt. <ol style="list-style-type: none"> 1. Søknad om tiltak og eventuell søknad om Arbeidstilsynets godkjenning utføres av tilbyder/ entreprenøren . Ref. Kravspesifikasjon pkt. A.3.1

5	Underetasje. <ol style="list-style-type: none"> 1. Tilbyder / entreprenør er ansvarlig for tilfredsstillende rømningsveger. 2. Tilbyder/ entreprenør er ansvarlig for tilfredsstillende ventilasjon av underetasjen. 3. Trapp opp til 1.etasje skal monteres nytt belegg. 4. Dør i trappeom til 1.etasje skal erstattes med ny dør. 5. Tilbudet skal inkluderes nytt belegg i alle rom i underetasjen. 6. Rekkverk skal monteres i innvendig trapp til 1.etasje, mot yttervegg. 7. Tilbudet skal inkludere ny kjøkkeninnredning egnet til underetasjen bruk som personalrom.
6	2.etasje. <ol style="list-style-type: none"> 1. Rom for varmvannsbereder på bad skal utbedres til forskriftsmessig stand. Rommet mangler bl.a membran iht. forskrift for våtrom.
4	1.etasje. <ol style="list-style-type: none"> 1. Fjerning av benkeplate og montering av ny ; ny benkeplate befinner seg i boligen. 2. Plassering av komfyr skal være som i dag. 3. Rekkverk skal monteres i innvendig trapp til 2.etasje , mot yttervegg. 4. Trapp opp til 2.etasje skal monteres nytt belegg.

I e-post fra Stiftelsen Nybo til Nordreisa kommune av 16. juli 2019 som revisor har fått tilsendt, ble det så opplyst at det ikke hadde kommet inn noen tilbud på planlagte tiltak og at alternativ fremgangsmåte for å få utført arbeidene var å ta direkte kontakt med byggmester/entreprenør for å få utført oppdraget basert på timer og påslagsbasert materialleveranse.

Revisor har forespurt kommunen om konkret fremgangsmåte som ble benyttet i forbindelse med at Malemester Løvoll AS etter det nevnte fikk det aktuelle oppdraget. I e-post fra Stiftelsen Nybo til revisors kontaktperson i kommunen av 12. februar 2021, som revisor har fått

videresendt, ble det opplyst at Malemester Løvoll v/daglig leder hadde blitt kontaktet av stiftelsen og forespurt om interesse for å utføre oppdraget basert på timer og påslagsbasert materialleveranse. Dette på bakgrunn av kommunens sterkt uttrykte behov for å ha aktuell boligen klar til bruk til en fast dato, samt ut fra bedriftens utviste interesse for oppdraget ved sin deltakelse på tilbudsbeferingen. På dette grunnlaget ble det inngått og signert kontrakt på utførelsene av oppdraget.

I ovennevnte e-post viste stiftelsen videre til tidligere nevnte vurdering fra byggesaksbehandler om at det for flere av de planlagte tiltakene måtte søkes byggetillatelse samt innhentes samtykke fra henholdsvis Arbeidstilsynet og Statens vegvesen. Det ville drøye å få dette på plass. På denne bakgrunn ba stiftelsen om tilbakemelding fra kommunen på en eventuell alternativ prosess for å gjøre boligen klar for bruk i tide.

I svar fra rådmannen i e-poster den 16. og 25. juli 2019 ble det fremhevet at boligen måtte være innflytningsklar til 20. september 2019 ettersom brukeren ankom hjemkommunen på dette tidspunktet. Byggesaksmyndigheten måtte derfor prioritere behandling av saken for at nødvendig ombygging skulle kunne igangsettes. Det ble videre fremhevet at var det innvendige arbeidet i *bodelen* av huset som var viktigst å få på plass. Klargjøring av kontorlokalene i kjelleretasjen kunne eventuelt utsettes. I korrespondanse mellom stiftelsen og rådmannen den 25. juni 2019, foreslo stiftelsen så at utbedring av kjelleretasjen til personal- og administrative lokaler (kontor og møterom) foreløpig skulle tas ut av byggeprosjektet i henhold til forslag fra rådmannen, samt at dette ble definert som et «byggetrinn 2». Innvendige arbeider som bestod av enkle utbedringer og vedlikehold kunne derimot igangsettes umiddelbart når håndverkere var tilgjengelige. Rådmannen sluttet seg til en slik fremgangsmåte.

Den 8. august 2019 ble det så gjennomført et prosjektmøte mellom stiftelsen Nybo og Nordreisa kommune. Sistnevnte var representert ved enhetsleder for Solbakken botiltak, Aina Eriksen. I tillegg til systemlås på dørene var det enighet om at følgende tiltak skulle prioriteres:

3	Kjeller etasje. <ol style="list-style-type: none"> 1. Kjøleskap sette inn i kjøkken 2. Komfyr settes inn i kjøkken 3. Kontor: <ol style="list-style-type: none"> a. internett-tilgang monteres b. Min. 4 kontakter skal være montert 4. Soverom for ansatte klart til bruk. 5. Bad: dusjkabinett må være montert Generelt: <ul style="list-style-type: none"> - maling av etasje generelt kan foretas ved et senere tidspunkt - paneling av kjellernedgang kan gjøres ved en senere anledning
4	Hovedetasjen. <ul style="list-style-type: none"> - Balkong/veranda: dekke må repareres. - Rekkverk ved inngangstrappa : kan utsettes - Rom 103 brukes som personalsoverom. - Stue: takvifte demonteres/fjernes. Ny lysarmatur i tak monteres. Må være robust mot tilfeldig demontering etc. Med dimmer. - Kjøkken: dør til kjøkken skal ikke ha glass. Må være låsbar. Ref. systemlås - Bad: badekar demonteres og flyttes til 2.etasje. Boblebad er ikke aktuelt på dette tidspunkt. - Fryseboks i trapperom i kjeller flyttes til grovkjøkken
5	2.etasje <ul style="list-style-type: none"> - Rekkverk i trapp fra 1.etasje kan utsettes - 202 Soverom er for personale - 204 Soverom er for beboer.
6	Generelt. <ul style="list-style-type: none"> - Folie på vinduer: alle vindu i 1. og andre etasje skal påmonteres folie som sikkerhetstiltak ved eventuell knusing av glass. - Speil i bad, soverom , gaderover etc. skal være uknuselig. - Løst inventar i bad som såpedispenser, handklenger skal fjernes. - Brannalarmanlegg med branntavle i kjeller må være på plass før boligen tas i bruk. - Ventilasjon iht. krav i pbl og hos Arbeidstilsynet monteres ved første anledning. Eventuell montering etter ibrukttagelse 20.september tilpasses bruk/drift av boligen
7	Befaring vedr. låssystem med driftsavd. I Nordreisa kommune v/ drift.ing Ketil Jensen. Det gjennomføres en befaring med drift.ing Ketil Jensen , Nordreisa kommune i morgen for å vurderes aktuelle systemlås-opplegg.

Et ytterligere prosjektmøte ble gjennomført i stiftelsens lokaler dagen etter, den 9. august 2019. I dette møtet deltok representant fra stiftelsen, fungerende rådmann i kommunen, Christin Andersen, og enhetsleder for botiltaket. Oversendt referat fra møtet viser at det deretter ble gjennomført et etterfølgende møte med daglig leder ved Malemester Løvoll AS. Formålet med møtevirkosomheten var å klargjøre hvilke tiltak som skulle prioriteres og omfang på tiltakene. I referatet fra det etterfølgende møte med daglig leder ved Malemester Løvoll AS fremgikk følgende: «*Kontraktforhold: Kyrre Løvoll oversender tilbud på timepriser, påslag for materialer og påslagsprosent for arbeider utført av eventuelle underentreprenører.*» Revisor kan ikke se å ha fått oversendt dette.

Den 30. august 2019 ble «Byggemøte nr. 1» gjennomført mellom representant fra Stiftelsen Nybo og daglig leder ved Malemester Løvoll AS, hvor status på byggeplassen ble gjennomgått. I møtet ble referat fra *brukeravklaringsmøte den 28.08.2019* og *befaring med IT-avdelinga i Nordreisa kommune* gjennomgått og tatt til etterretning. Revisor har ikke fått tilsendt disse referatene.

Det fremgikk av referatet fra «Byggemøte 1» at det i møtet ble avtalt at daglig leder ved Malemester Løvoll AS skulle ettersende en beskrivelse av status til Stiftelsen Nybo per e-post. Dette ble gjort. I dokumentet fulgte under «Byggetrinn 1» arbeider som måtte være utført innen 20. september 2019; *Nye innerdører, låssystem, låskasse med smekklås på utvalgte dører, ny*

benkeplate kjøkken, montering folie på vinduer, montering brannanlegg, montering sensoranlegg på dører og vinduer, kontroll av elektrisk anlegg, montering nettverkskabler, innkjøp og montering av hvitevarer, montering av rekkverk på trapp i inngangsparti, samt blokkering av ventil/inspeksjonsluke på gulv og vegg. Under «Byggetrinn 2» var det beskrevet arbeider som skulle utføres etter innflytting; Nye vinduer og ytterdør, ombygging og oppgradering av kjeller, etablere gjerne rundt eiendommen og innbygging av veranda med glass.

Dokumentasjonen revisor har fått tilsendt viser at det den 16. september 2019 ble gjennomført enda et prosjektmøte i stiftelsens lokaler. I møtet deltok tre representanter fra kommunen, blant annet enhetsleder for botiltaket og virksomhetsleder for hjemmetjenester, Merethe Karlsen, representant for stiftelsen og daglig leder ved Malemester Løvoll AS. Dette møtet hadde «brukeravklaringer» som tema. Ifølge referatet ble det i møtet også opplyst at det ble vurdert en alternativ plassering av kontor for enhetsleder i kjelleretasje som ville forutsette ombygging av et vindu.

Revisor har videre fått tilsendt referat fra et møte den 08.10.2019, kalt «Byggemøte nr. 3». Revisor vil i denne forbindelse bemerke at vi ikke har fått tilsendt noe referat fra et «Byggemøte nr. 2». Også i dette møtet deltok enhetsleder for botiltaket samt virksomhetsleder for hjemmetjenester på vegne av kommunen, i tillegg til representant for stiftelsen og daglig leder ved Malemester Løvoll AS. Av referatet så vi at gjenstående tilpasningstiltak som *ikke* var søknadspliktig ble bedt beskrevet av enhetsleder for botiltaket på en prioritert liste og oversendt til Nybo og Malemester Løvoll AS. Revisor kan ikke se å ha fått denne listen. Når det gjaldt *søknadspliktige tiltak* fremgikk det av referatet at disse i hovedsak omfattet «*ombygging av kjelleretasje til administrative lokaler for ledelse og omsorgspersonell*».

Etter det opplyste tiltrådte de ansatte sine stillinger ved botiltaket den 1. august 2019, mens brukeren ankom den 20. september 2019. I samtale med revisor opplyste tidligere rådmann, Gaino, at kommunestyret bevilget penger til tiltaket i budsjettet for 2020.

En gjennomgang av sakspapirer og protokoller fra møter i Helse- og omsorgsutvalget og kommunestyret angående budsjettet for 2020 har ikke gitt revisor holdepunkter for at det i forbindelse med budsjettbehandlingen ble gitt nærmere opplysninger om hva som lå til grunn for kostnadene som knyttet seg til etablering og drift av det aktuelle tiltaket.

Revisor har imidlertid registrert at det aktuelle botiltaket er nevnt ved noen anledninger i forbindelse med saker i Helse- og omsorgsutvalget vedrørende nevnte budsjett. I saksfremlegg til møte den 3. september 2019 (sak 17/19, Budsjett 2020, nr. 1) ble det vist til at kommunestyret den 24. juni 2019 behandlet sak om foreløpig budsjetttramme for 2019 og opplyst at det ville bli en stor økning i driftsutgiftene i helse- og omsorgssektoren som følge av to nye botiltak. I saksfremlegg til møte den 8. oktober 2019 (sak 30/19, Budsjett 2020, nr. 2) ble det igjen vist til at kommunestyret den 24. juni 2019 behandlet sak om foreløpig budsjetttramme for 2020. I utredningen var det tatt med stipulerte utgifter til botiltaket med kr 5,3 millioner. I innstillingen fra Rådmannen fremgikk følgende opplysninger: "Rammene til sektor for helse og omsorg økes tilsvarende netto utgifter til nye botiltak og BPA, da sektoren drifter med vesentlig lavere rammer enn sammenlignbare kommuner med samme utgifts- og inntektsnivå." I møteprotokollen var det påført at møtet ble utsatt på grunn av vedtaksførhet.

Gaino har til revisor opplyst at de nærmere beregningene av kostnadene til botiltaket lå tilgjengelig i kommunens budsjettssystem, Arena, i konsekvensjustert budsjett. Hun viste til at

det, etter ovennevnte budsjettregulering for helse- og omsorgssektoren sommeren 2019, forelå beregninger som ble videreført inn i konsekvensjustert budsjett. Hun presiserte at det var det den **økte** utgiften til botiltaket som fremkom i sak 30/19 i Helse- og omsorgsutvalget og utgjorde kr 5,3 millioner. Gaino fremholdt at detaljene bak de konkrete tallene således fantes i budsjettssystemet, som politikerne hadde tilgang til. Ved behandling av budsjettet i utvalgene var det ifølge Gaino vanlig å ha budsjettssystemet åpent på storskjerm, slik at man lett kunne lete frem detaljer ved spørsmål. Etter kommunestyrets budsjettvedtak ble tallene fra budsjettssystemet så lest inn i regnskapssystemet Agresso. Slik ble det ifølge Gaino også gjort for Solbakken botiltak.

Slik revisor har forstått det, ble alle planlagte tiltak på den aktuelle boligen gjennomført før Solbakken botiltak ble besluttet avviklet gjennom politisk behandling vinteren/våren 2020. Avviklingsspørsmålet ble først behandlet i formannskapet den 27. februar 2020 og deretter i Helse- og omsorgsutvalget den 17. mars 2020 (sak 6/20). I sistnevnte møte traff Helse- og omsorgsutvalget vedtak om å godkjenne avvikling av det aktuelle botiltaket. Bakgrunnen for avviklingen var en hendelse 25. februar 2020 som medførte at aktuell bruker ikke lengre skulle ha opphold i kommunen. Utvalgets vedtak ble tatt til etterretning av kommunestyret i møte den 1. april 2020. Ansatte ved Solbakken botiltak ble følgelig omdisponert til andre oppgaver eller sluttet, og kommunen hadde ikke lengre behov for boligen som var innleid for å huse tiltaket.

På denne bakgrunn vedtok kommunestyret i møte den 7. mai 2020 (sak 43/20) at kommunen ønsket å avvikle leieavtalen med Stiftelsen Nybo. I kommunedirektørens saksfremlegg for kommunestyret ble det redegjort for en e-post fra stiftelsen av 21. april 2020 som inneholdt en oversikt over hvilke kostnader stiftelsen ville kreve dekket av kommunen ved en eventuell terminering av leieavtalen, kostnader som i hovedsak var relatert til kjøp og investeringer for å boligen etter kommunens behov. I e-posten stilte stiftelsen som forutsetning at inndekning skulle skje ved salg av boligen og ved at Nordreisa kommune dekket et eventuelt tap. Under oppstartsmøtet med revisor påpekte Dag Funderud, sektorleder for Drift og utvikling, sannsynligheten for at salgssummen kunne bli lavere enn stiftelsens samlede kostnader til anskaffelse av og påkostninger på boligen, og at kravet fra stiftelsen altså var at kommunen dekket denne differansen. Før kommunen kunne gå med på dette, måtte det imidlertid bringes på det rene hvor mye en slik terminering av leieforholdet konkret ville koste kommunen, noe som igjen forutsatte et tilbud fra en potensiell kjøper.

I ovennevnte vedtak i kommunestyret ble stiftelsen bedt om å innhente en uavhengig takst på eiendommen og deretter forberede salg på det åpne markedet. Avklaring med hensyn til om kommunen ville dekke eventuelt tap for stiftelsen, ville først finne sted etter at eventuell salgssum var kjent. I det aktuelle vedtaket ga kommunestyret formannskapet fullmakt til å godkjenne eventuelt tap ved salg.

Under det nevnte oppstartsmøtet ble det imidlertid opplyst fra kommunens side at prosessen med tanke på salg av den aktuelle boligen og terminering av leieavtalen med Stiftelsen Nybo, midlertidig var satt på vent. Bakgrunnen for dette var at boligen for tiden var leid ut til privatpersoner for en månedsleie på kr 30 000. Til revisor har nåværende kommunedirektør, Jan Hugo Sørensen, opplyst at de midlertidige leietakerne var en familie som måtte flytte ut av sin egen bolig på grunn av vannskade. Videre at leieinntektene for perioden boligen var utleid til denne familien, ville godskrives kommunens leieavtale med Stiftelsen Nybo. Kommunens kontaktperson har til revisor opplyst at det av e-postkorrespondanse i sak 2020/1303 i Ephorte⁶

⁶ Kommunens saksbehandlings- og arkivsystem.

fremgikk at boligen hadde vært leid ut i perioden primo juni 2020 til primo desember 2020. Videre at kommunedirektøren i e-post av 9. desember 2020 hadde påført følgende: *«Jeg regner med at Stiftelsen Nybo forbereder salgsprosess av den aktuelle boligen slik at kommunens leieavtale kan vurderes avsluttet. I påvente av salg bør boligen leies ut (framleie), og jeg ber om at Stiftelsen Nybo medvirker i slik utleie».*

Kommunedirektøren har til revisor opplyst at løpende kostnader knyttet til ovennevnte leieavtale, dekkes over budsjettet til Helse og omsorg. Videre at det er han selv som står for kontakten med daglig leder i Stiftelsen Nybo i forhold til eventuell terminering av leieavtalen. Når det gjelder ovennevnte salgsprosess, bekreftet Sørensen at stiftelsen er i gang med forberedelser for å legge den aktuelle boligeiendommen ut for salg i det åpne marked, etter at det først er innhentet takst. Han påpekte i denne forbindelse at et mulig salg av eiendommen vil måtte vurderes i forhold til Stiftelsen Nybos investeringer i eiendommen og den langsiktige leieavtalen som er inngått mellom kommunen og stiftelsen.

I e-post fra kommunedirektøren til revisor av 16. februar 2021 nevnte han for øvrig at Nordreisa kommune den 7. februar 2021 hadde fått bekreftet et nytt smittetilfelle av covid-19, og at kommunens kriseledelse i den forbindelse hadde godkjent å tilby den smittedes familie den aktuelle boligen i den midlertidige perioden de måtte sitte isolert og i karantene. Ifølge kommunedirektøren ville kommunens leiekostnad for denne perioden bli belastet deres særskilte utgiftspost for ekstraordinære koronakostnader.

3 REGELVERK OG REVISORS VURDERINGER

3.1 Avgjørelsesmyndighet

3.1.1 Kort om saksforholdet – revisors funn

Det foreligger ikke vedtak av politisk organ, verken i kommunestyret, formannskapet eller Helse- og omsorgsutvalget, om inngåelse av aktuell leiekontrakt mellom Stiftelsen Nybo og Nordreisa kommune.

Det var daværende rådmann som i realiteten traff avgjørelsen om at kommunen skulle gå inn på det aktuelle kontraktsforholdet med Stiftelsen Nybo for å huse et konkret botiltak etter helse- og omsorgslovgivningen. Daværende ordfører signerte leiekontrakten på vegne av Nordreisa kommune.

Den aktuelle leiekontrakten forpliktet kommunen å betale en nærmere angitt månedsleie over en periode på ti år - uavhengig av om tjenestetilbudet til aktuell bruker ble opprettholdt eller ikke.

3.1.2 Regelverket og utledning av revisjonskriterium

Basert på gjennomgang av revisors funn i kapittel 2 legger vi til grunn at sentrale avgjørelser var tatt og at avtaler med Stiftelsen Nybo var inngått på tidspunktet da nytt kommunestyre konstituerte seg høsten 2019. Følgelig er det tidligere kommunelov av 1992 som får anvendelse.

Etter kommuneloven (1992) § 6 er det *kommunestyret* som treffer vedtak på vegne av kommunen *så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak*. Etter lovens § 9 nr. 3 er *ordføreren rettslig representant for kommunen og underskriver på dennes vegne* i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre, og av nr. 5 i samme bestemmelse følger det at kommunestyret *kan* gi ordfører myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Av kommuneloven (1992) § 10 nr. 1 og 2 følger det at kommunestyret selv kan opprette *faste utvalg* for deler av den kommunale virksomhet, at *kommunestyret selv fastsetter området for utvalgets virksomhet* og at slike utvalg *kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov*. Av lovens § 13 følger det videre at kommunestyret selv kan bestemme at et fast utvalg skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av annet organ når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette. Hvis vedtak treffes i medhold av nevnte bestemmelse, skal melding om dette forelegges vedkommende organ i nevnte møte.

Det fremgår av kommuneloven § 23 nr. 1 at *administrasjonssjefen* er den øverste leder for den samlede kommunale organisasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret fastsetter, og av nr. 2 følger det at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Videre fremgår det av nr. 4 i bestemmelsen at kommunalt folkevalgt organ *kan* gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i *enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning*, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.

Delegasjonsreglement for Nordreisa kommune ble vedtatt i kommunestyret den 16. juni 2016. I møte den 29. mars 2019 (sak 2/19) traff kommunestyret vedtak om videreføring av dette delegasjonsreglementet. Et nytt reglement skulle fremlegges for politisk behandling i 2020. Revisor legger til grunn at nevnte delegasjonsreglement av 16. juni 2016 er gjeldende for saksforholdet som denne forvaltningsrevisjonen omhandler.

I nevnte delegasjonsreglement er myndighet delegert til blant annet hovedutvalg, herunder Helse- og omsorgsutvalget, ordfører og rådmann. Av reglementets punkt 2 b), Formålet med delegering, fremheves delegering som et viktig element i effektiviseringsarbeidet i Nordreisa kommune. Videre følger det at ved å legge til rette for hensiktsmessig delegering, oppnår man å avlaste både kommunestyret og hovedutvalgene, som derved får bedre tid til å fokusere på sine hovedoppgaver, samt å avlaste administrasjonen som derved får frigjort tid til blant annet bedre tilrettelegging av saker som skal behandles av politiske organer. Det forutsettes i denne forbindelse at administrasjonen gjennom delegering gis avgjørelsesmyndighet i alle kurante enkeltsaker. I reglementets punkt 2 d) fremgår generelle bestemmelser om utøvelse av delegert myndighet, og av § 1 følger retningslinjer for fullmaktutøvelse hvoretter det fremgår at all delegert myndighet utøves i henhold til lover, forskrifter og retningslinjer gitt av overordnet organ, og innenfor budsjettets rammer og forutsetninger.

I reglementets punkt 3 beskrives kommunestyrets hovedarbeidsområde, og av siste strekpunkt følger det at kommunestyret fatter beslutning i alle saker som ikke er delegert til formannskapet, utvalg eller administrasjonen.

Nevnte delegasjonsreglement punkt 9 omhandler *delegasjon til hovedutvalget for helse og omsorg*. I medhold av kommuneloven § 10 nr. 2 gir kommunestyret her hovedutvalget for helse og omsorg, myndighet til å treffe avgjørelser i *saker som gjelder utvalgets ansvarsområde* og som det etter samme lov er adgang til å delegere til utvalg. Det følger imidlertid at hovedutvalget likevel ikke skal ha myndighet til å fastsette regler og generelle retningslinjer som kan få innvirkning på flere tjenesteområder i kommunen, eller til å avgjøre saker som krever samordnet behandling for flere tjenesteområder.

Etter § 3 *Ansvarsområde* fremgår det videre at hovedutvalget for helse og omsorg har som arbeidsoppgave *de oppgaver innenfor tjenesteområdet helse og omsorg som kommunen har ansvaret for*. Hovedutvalget skal ha seg forelagt *alle prinsipielle enkeltsaker der det ikke foreligger tidligere avgjørelser, saker som det ikke er gitt retningslinjer for og saker der det er ønskelig å fravike retningslinjer som er fulgt*. I særlige kontroversielle saker skal hovedutvalgets uttalelse innhentes før det fattes vedtak.

§ 4 omhandler saker hvor hovedutvalget har avgjørelsesmyndighet, og det fastslås i denne bestemmelsen at hovedutvalget treffer vedtak innenfor de rammer og etter de retningslinjer som er fastsatt i lov, i medhold av lov eller vedtatt av kommunestyret/formannskap, herunder forvalte og prioritere bevilgede midler innenfor budsjettets rammer og forutsetninger i overensstemmelse med gjeldende retningslinjer for budsjettbehandling og delegasjon av myndighet samt delegere avgjørelsesmyndighet til rådmannen etter reglene i kommuneloven § 23 nr. 4.

Det følger av § 6, om delegasjon til hovedutvalget etter særlov, at hovedutvalget *skal fatte vedtak i saker etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* av 24. juni 2011 nr. 30 *dersom* det ikke foreligger klare retningslinjer for tildeling, saken er av prinsipiell betydning eller en ønsker å fravike eksisterende retningslinjer.

Når det gjelder *delegasjon til rådmannen på området for helse og omsorg*, følger det at rådmannen *delegeres myndighet til å sikre at kommunen sikrer oppfyllelse av helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 og 3-6* (om blant annet sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering samt andre helse- og omsorgstjenester, herunder helsetjenester i hjemmet, personlig assistanse og plass i institusjon), kapittel 5, 7, 8, 9, 10, 11-2 og 12-4.

Delegasjonsreglementets punkt 10 omhandler *delegasjon til ordføreren*, hvorefter det delegeres avgjørelsesmyndighet ved søknader i saker hvor det omsøkte ikke beløper seg til mer enn kr 25.000, og søknader om permisjon etter kommuneloven § 15 andre ledd, samt i saker som gjelder nærmere angitte bestemmelser i alkoholloven.

I delegasjonsreglementets punkt 11 om *delegasjon til rådmannen*, fremgår det i § 1 at kommunestyret gir rådmannen fullmakt til å treffe vedtak i alle enkeltsaker eller typer saker som ikke er av prinsipiell interesse.

Under overskriften *Økonomisaker – kjøp – avtaler* fremgår at rådmannen ved enkeltkjøp avgjør kjøpsform/kjøp i.h.t. innkjøpsreglement, jf. nr. 1 og at rådmannen som prosjektleder har fullmakt til å a) innhente og godta tilbud/leveranser under kr. 1 000.000, - ekskl. m.v.a., samt b) foreta tilleggsbestillinger/innkjøp uten pristilbud innenfor en ramme på kr. 20.000, - ekskl. mva. pr. tilfelle. Punkt b) kan delegeres til byggeleder. Videre fremgår det at rådmannen har fullmakt til å undertegne avtaler godkjent av kommunestyre/formannskap og avtaler som ligger innen de rammer kommunestyre/ formannskap har trukket opp, jf. nr. 5. Rådmannen kan delegere denne myndighet til sektorleder.

Ut fra det ovennevnte utledes følgende revisjonskriterium:

Nordreisa kommune må sørge for at avgjørelser på vegne av kommunen treffes av den person/det organ som har myndighet til det i henhold til nasjonalt og lokalt regelverk.

3.1.3 Revisors vurdering

Revisor vurderer at den omhandlede leiekontrakten med Stiftelsen Nybo ikke ble truffet av person/organ med myndighet til det, da verken rådmann eller ordfører hadde fått delegert slik myndighet og da det ikke lå vedtak fra kompetent organ til grunn for den aktuelle kontraktinngåelsen. Følgelig er det revisors vurdering at det ovennevnte revisjonskriteriet ikke kan anses som oppfylt.

Når det gjelder *rådmannen*, legger revisor til grunn at vedkommende på området for helse og omsorg er delegert myndighet til å sikre oppfyllelse av forpliktelser kommunen er pålagt i helse- og omsorgslovgivningen. Revisor vurderer imidlertid at rådmannen ikke dermed var delegert myndighet til å avgjøre om kommunen skulle gå inn på den aktuelle kontrakten med Stiftelsen Nybo. I kommunens delegasjonsreglement forutsettes det at administrasjonen, gjennom delegering, gis avgjørelsesmyndighet i alle kurante enkeltsaker. Kommuneloven åpner bare for at rådmannen kan delegeres myndighet til å avgjøre alle enkeltsaker eller typer saker som *ikke er av prinsipiell interesse*. Slik myndighet er delegert i kommunens delegasjonsreglement. Revisor vurderer at leiekontraktens uoppsigelighet i ti år, et vilkår som etter ordlyden gjaldt uavhengig av om botiltaket etter helse- og omsorgstjenesteloven bestod, medfører at kontraktinngåelsen ikke kan anses kurant, men derimot må vurderes å være av prinsipiell betydning for kommunen.

Når det gjelder *ordførere*, vurderer revisor at vedkommende ikke var delegert myndighet til å forplikte kommunen gjennom leiekontrakt som den omhandlede. Revisor vurderer at han, som følge av kontraktens prinsipielle side, uansett ikke kunne vært delegert slik myndighet. Det at ordfører etter kommuneloven er rettslig representant for kommunen og tildelt myndighet til å *underskrive på vegne av kommunen*, må ikke forveksles med avgjørelsesmyndighet. Den store hovedregelen er at ordfører ikke kan forplikte kommunen på egen hånd, men at han normalt underskriver i henhold til avgjørelse truffet av rette myndighet.

Spørsmålet er så hvem/hvilket organ som etter lov eller i medhold av lov hadde myndighet til å beslutte om kommunen skulle forplikte seg gjennom den aktuelle leiekontrakten med Stiftelsen Nybo.

Helse- og omsorgsutvalget er riktignok av kommunestyret gitt vide fullmakter. Blant annet er utvalget på sitt ansvarsområde delegert myndighet til å avgjøre saker etter helse- og omsorgstjenesteloven som er av prinsipiell interesse og hvor det ikke foreligger tidligere avgjørelser, saker som det ikke er gitt retningslinjer for og saker som innebærer fravikelse fra eksisterende retningslinjer.

Det at utvalgets myndighet er knyttet til *sitt ansvarsområde*, som er tjenesteområdet for helse og omsorg, trekker imidlertid opp en viktig grense for utvalgets avgjørelsesmyndighet. Denne grensen kommer blant annet til uttrykk i delegasjonsreglementets punkt 9, hvor det fremgår at utvalget ikke har myndighet til å fastsette regler og generelle retningslinjer som kan få innvirkning på flere tjenesteområder i kommunen, eller til å *avgjøre saker som krever samordnet behandling for flere tjenesteområder*.

Revisor vurderer at den ovenfor beskrevne grensen for Helse- og omsorgsutvalgets myndighetsområde aktualiseres ved den konkrete kontraktinngåelsen som forvaltningsrevisjonen omhandler. Dette særlig som følge av kontraktvilkåret om ti års bindingstid, som etter ordlyden medfører at kommunen er bundet til å bevilge penger til å dekke månedlig leie i hele perioden selv om botiltaket etter helse- og omsorgstjenesteloven skulle avvikles og kommunens behov for boligen følgelig skulle opphøre før periodens utløp. Gjennom nevnte kontraktvilkår får kontraktinngåelsen således betydning utover tjenesteområdet for helse og omsorg.

På bakgrunn av det ovennevnte vurderer revisor at spørsmålet om inngåelse av kontrakt med Stiftelsen Nybo skulle vært forsvarlig utredet av rådmannen og deretter forelagt *kommunestyret* for avgjørelse. Etter revisors vurdering er det altså kommunestyret som er rette myndighet til å treffe denne avgjørelsen.

3.2 Offentlige anskaffelser

3.2.1 Kort om saksforholdet – revisors funn

Saksforholdet som omhandles i denne forvaltningsrevisjonen gjelder kontraktsforhold mellom Nordreisa kommune og Stiftelsen Nybo. Sistnevnte gikk etter det opplyste inn på avtale om å stå for kjøp av konkret bolig og tilpasning/ombygging av denne ut fra kommunens behov, mot at nevnte investeringer ble hensyntatt i leiekontrakt mellom stiftelsen og kommunen. I kontrakten som ble inngått ble investeringene avspeilet i vilkårene om leiepris og bindingstid.

Stiftelsen Nybo kjøpte den aktuelle boligen for kr tre millioner og ombygningene av den kostet omtrent kr 900 000. Vi har redegjort for de aktuelle byggearbeidene for å kunne ta stilling til om kontrakten mellom Nordreisa kommune og Stiftelsen Nybo etter anskaffelsesregelverket skal betraktes som en leiekontrakt eller en bygge- og anleggskontrakt. Det var stiftelsen som leide inn eksterne for å få utført byggearbeidene.

En stiftelse er et selvstendig rettssubjekt. Den er selveiende og uavhengig, slik at kommunen i utgangspunktet ikke kan kontrollere den. Stiftelsen drives etter egne vedtekter, med eget styre og etter en egen lov, stiftelsesloven.

Som redegjort for under punkt 2 i rapporten, er Stiftelsen Nybo opprettet av kommunen og har som *vedtektsfestet formål å skaffe boliger for tidsbegrenset utleie til vanskeligstilte grupper uten eget økonomisk formål*. Stiftelsens formål ligger således nært opp til kommunale lovpålagte oppgaver. Av kommunens boligplan følger det at Stiftelsen Nybo har *mandat for å håndtere boligsosiale forhold for Nordreisa kommune* og det er forutsatt at *tildelinger av boliger til vanskeligstilte skal gjøres av Stiftelsen Nybo i samarbeid med Nordreisa kommune*. Stiftelsens virksomhet synes således tett vevd sammen med den kommunale boligforvaltningen.

Revisor har ikke gjort nærmere undersøkelser knyttet til finansiering, organisering eller forvaltning av stiftelsen.

3.2.2 Regelverket og utledning av revisjonskriterium

Lov om offentlige anskaffelser (LOA) gjelder når «*kommunale myndigheter*» inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger kr 100 000 ekskl. merverdiavgift, jf. lovens § 2. Nordreisa kommune er altså bundet av dette regelverket.

Anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter stiller krav om at formelle prosedyrekrav må følges ved offentlige anskaffelser som omfattes av dette regelverket. Blant annet oppstilles det en plikt til å kunngjøre anskaffelser på nærmere bestemte måter. Kunngjøringen er en henvendelse til markedet for å informere om hva man vil anskaffe, og på bakgrunn av kunngjøringen skal leverandører kunne vurdere om det er relevant for dem å delta i anbudskonkurranse. Det følger av lovens § 4 at oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Videre følger det av lovens § 7-1 (1) og (3) at oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen, samt at vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll. Anskaffelsesregelverket skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. 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, jf. FOA § 1.

I kapittel 2 i forskrift om offentlige anskaffelser beskrives en del anskaffelser som er unntatt fra anskaffelsesregelverket. Blant annet fremgår det av § 2-4 at anskaffelsesloven og forskriften ikke gjelder for visse tjenestekontrakter, herunder kontrakter om «*erverv eller leie av jord, eksisterende bygninger eller annen fast eiendom, eller om rettigheter til slik eiendom*», jf. bokstav a). Unntaket innebærer i utgangspunktet at oppdragsgiveren ikke har kunngjøringsplikt og fritt kan velge en leverandør etter eget forgodtbefinnende. Begrunnelsen for unntaket er at anskaffelsen som regel vil være avhengig av geografisk plassering, og at den derfor ikke berører grenseoverskridende handel.

Selv om leiekontrakter til eksisterende bygninger eller annen fast eiendom altså som utgangspunktet er unntatt anskaffelsesregelverket etter ovennevnte bestemmelse, kan imidlertid dette unntaket i praksis by på vanskelige vurderinger. I tilfeller der leverandøren skal gjøre store bygningsmessige tilpasninger i leieobjektet etter oppdragsgivers krav og behov for å kunne ivareta samfunnsmessige oppgaver, vil kontrakten inneha elementer både fra *bygge- og anleggskontrakter* (som fullt ut er underlagt anskaffelsesregelverket) og fra *leiekontrakter* (som er unntatt fra anskaffelsesregelverket). For å avgjøre om anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse eller ikke, må oppdragsgiver i slike tilfeller ta stilling til hvordan kontrakten skal klassifiseres. Grensen mellom bygge- og anleggskontrakter og leiekontrakter må fastlegges. Dersom en kontrakt etter en nærmere vurdering må anses som en «*bygge- og anleggskontrakt*», vil den omfattes av anskaffelsesregelverket selv om den formelt er angitt som leiekontrakt. Den juridiske grensedragningen er omtalt i flere juridiske artikler, som revisor i arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen har støttet seg til. Herunder har revisor hentet veiledning fra nevnte kilder i forbindelse med både fremstilling av rettsstilstanden og tolkning av rettskildene på området.⁷

Ved nevnte grensedragning får anskaffelsesforskriften § 6-2 om blandende anskaffelser, anvendelse. Av § 6-2 (2) følger det at en oppdragsgiver som skal anskaffe ytelser som ikke kan skilles fra hverandre på en objektiv måte, og som delvis er omfattet av forskriften og delvis er unntatt fra anskaffelsesregelverket, skal inngå en blandet kontrakt etter reglene som gjelder for ytelsen som utgjør *kontraktens hovedelement*.

Bestemmelsen er en kodifisering av praksis i EU-domstolen, som Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har sluttet seg til. Praksis i EU-domstolen viser at det ved blandet kontrakt må vurderes konkret hva som er hovedformålet med kontrakten, jf. EU-domstolens sak C-215/09, og at et moment er om ombyggings- og påbyggingsarbeid er så omfattende at kontrakten mister sin karakter av leieavtale.

Blant avgjørelser i EU-domstolen kan videre sak C-536/07 (KölnMesse), trekkes frem. I henhold til tidligere praksis ble det her lagt til grunn at det var kontraktens hovedformål som fastslo hvilket regelverk som kom til anvendelse. I dommen uttales det således at «*where a*

⁷ Revisor har blant annet støttet seg til følgende juridiske artikler: «*Gjelder anskaffelsesregelverket når det offentlige inngår leiekontrakter til fast eiendom?*», skrevet av advokatfullmektig Thea Tomter, Advokatfirmaet CLP DA, publisert 16.08.18: <https://www.anbud365.no/bransjer/bygg-og-anlegg/gjelder-anskaffelsesregelverket-nar-det-offentlige-inngar-leiekontrakter-til-fast-eiendom/> «*Leie eller bygge- og anleggskontrakt*», skrevet av advokat Hanne S. Torkelsen, publisert 18.12.19: <https://linadvokater.no/dette-er-et-innlegg-om-naeringsliv/>

contract contains elements relating both to a public works contract and another type of public contract, it is the main purpose of the contract which determines the Community rules applicable.

I den konkrete vurderingen av hva som utgjorde kontraktens hovedformål ble det i EU-domstolens sak C-536/07 (KölnMesse) vist til at arbeidene ble utført i samsvar med detaljerte krav fastsatt av oppdragsgiver ut fra spesielle behov, og at kravene gikk langt utover det som var vanlig i leieforhold. EU-domstolen konkluderte derfor med at hovedformålet med kontrakten var elementene fra bygge- og anleggskontrakter, og at bygningene som skulle oppføres lå innenfor direktivets definisjon av bygge- og anleggsarbeid. Kontrakten ble derfor klassifisert som en bygge- og anleggskontrakt.

I EU-domstolens sak C-213/13 (Pizzarotti) bygger begrunnelsen i stor grad på ovennevnte sak C-536/07 (KölnMesse). I denne saken vurderte EU-domstolen om planlagte arbeider for oppføring av et bygg (som ble ansett som hovedelementet i den omhandlede kontrakten), lå innenfor direktivets definisjon av bygge- og anleggskontrakter, herunder hvorvidt de planlagte arbeidene korresponderte med de spesifiserte kravene som oppdragsgiver hadde fastsatt. Ifølge EU-domstolen var dette tilfellet når oppdragsgiver «*has taken measures to define the characteristics of the work or, at the very least, has had a decisive influence on its design*». De kravene oppdragsgiver hadde stilt til bygget satte, ifølge EU-domstolen, oppdragsgiver i stand til å kunne utøve avgjørende innflytelse på prosjekteringen av bygge- og anleggsarbeidet. Kontraktens hovedformål var dermed utførelsen av et bygge- og anleggsarbeid som svarte til oppdragsgivers fastlagte behov.

«Bygge- og anleggskontrakt» er i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 4-1 bokstav d, nr. 3. definert som kontrakt om «*utførelsen på en hvilken som helst måte av et bygge- og anleggsarbeid som oppfyller kravene som er satt av en oppdragsgiver som har avgjørende innflytelse på arbeidets art eller planlegging*». Det følger av bestemmelsen i § 4-1 bokstav e) at det med «*bygge- og anleggsarbeid*» menes «*resultatet av et sett av bygge- og anleggsaktiviteter som i sin helhet er tilstrekkelig til å oppfylle en økonomisk eller teknisk funksjon*».

Av ovennevnte redegjørelse følger det at i tilfeller der det utføres endringsarbeider i eksisterende bygg, må det foretas juridiske grensedragninger. Hver sak må vurderes helt konkret. Veiledning til tolkningsarbeidet finnes i praksis i Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) og EU-domstolen.

Dersom oppdragsgiver trår feil i vurderingen og inngår en kontrakt direkte, uten at man følger kunngjøringsreglene i forskrift om offentlige anskaffelser der disse skulle vært fulgt, vil dette regnes som en ulovlig direkte anskaffelse. Dette kan få store konsekvenser, ikke bare for oppdragsgiver, men også for leverandøren. For oppdragsgiver kan en slik overtredelse føre til overtredelsesgebyr i KOFA, og i tillegg innebærer det risiko for at en domstol kjenner kontrakten uten virkning, avkorter kontraktens varighet, idømmer overtredelsesgebyr eller tilkjenner leverandøren erstatning, jf. lov om offentlige anskaffelser §§ 10 - 13. Det er derfor viktig å foreta en forsvarlig juridisk vurdering av hvorvidt en leiekontrakt må klassifiseres som en bygge- og anleggskontrakt.

Når det gjelder den aktuelle leiekontrakten mellom Nordreisa kommune og Stiftelsen Nybo, var kommunen forpliktet til å henvende seg til markedet dersom kontrakten må karakteriseres

som bygge- og anleggskontrakt. Anses den som en leiekontrakt, var det derimot anledning å henvende seg direkte til Stiftelsen Nybo.

Når det for øvrig gjelder tjenester til enkeltbrukere, kan det nevnes at det følger av forskrift om offentlige anskaffelser § 30-4 at oppdragsgiveren *ikke* er forpliktet til å følge forskriftens del IV (unntatt § 30-7) ved inngåelsen av *kontrakter om helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere, forutsatt at a) det ikke er mulig å gjennomføre en forsvarlig konkurranse uten å gi taushetsbelagte opplysninger om brukeren, og b) brukeren ikke samtykker til å gi ut slike opplysninger, eller bare samtykker til å gi ut slike opplysninger til en eller flere bestemte leverandører.*

Ut fra det ovennevnte utledes følgende revisjonskriterium:

Nordreisa kommune må, ved anskaffelse av bolig som forutsettes tilpasset etter kommunens behov, foreta en forsvarlig vurdering av om og hvordan kommunen skal forholde seg til regelverket om offentlige anskaffelser.

3.2.3 Revisors vurdering

Revisor vurderer at en kontrakt om leie av bolig mellom Nordreisa kommune og Stiftelsen Nybo etter omstendighetene kan utløse forpliktelse både for kommunen og stiftelsen til å overholde de prosedyrekrav som følger av lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

For det tilfellet at kontrakt om leie av bolig mellom Stiftelsen Nybo og Nordreisa kommune må klassifiseres som en bygge- og anleggskontrakt i henhold til anskaffelsesregelverket, vil dette regelverket som nevnt ovenfor gjelde fullt ut til tross for unntaksbestemmelsen for leiekontrakter, jf. FOA § 2-4 bokstav a). Hvordan en kontrakt skal klassifiseres og hvorvidt anskaffelsesregelverket får anvendelse, byr på grensedragninger og må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at kommunen, ved anskaffelse av bolig som forutsettes tilpasset etter kommunens behov, skal foreta en forsvarlig vurdering av om og hvordan kommunen skal forholde seg til regelverket om offentlige anskaffelser, *ikke er oppfylt*. Ifølge tidligere rådmann ble det ikke foretatt noen vurdering av aktuell kontraktinngåelse opp mot lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Som følge av at den konkrete boligen skulle leies og tilpasses et botiltak etter helse- og omsorgslovgivningen, ble det uten videre forutsatt at inngåelse av kontrakt som den omhandlede av denne grunn var unntatt fra anskaffelsesregelverket.

Kommunen tok således aldri, ut fra en konkret vurdering, stilling til hvordan den aktuelle kontrakten skulle klassifiseres ved å fastlegge grensen mellom en bygge- og anleggskontrakt og en leiekontrakt.

Når det gjelder unntaksbestemmelsen i forskrift om offentlige anskaffelser § 30-4 finner revisor grunn til å påpeke at denne etter ordlyden kan få anvendelse for kontrakter om levering av selve helse- og sosialtjenestetilbudet til enkeltbrukere, men at revisor ikke kan se at den vil kunne anvendes ved kontrakter som alene gjelder leie og tilpasning av bolig for å huse et helse- og sosialtjenestetilbud til en konkret bruker. Etter revisors syn faller den aktuelle kontrakten således utenfor virkeområdet til bestemmelsen i FOA § 30-4. For øvrig er det ikke dokumentert hvorfor kommunen eventuelt mener at det ikke var mulig å gjennomføre en forsvarlig

undersøkelse uten å gi taushetsbelagte opplysninger, jf. bokstav a) eller hvorfor øvrige forutsetninger som nevnes i bokstav b) eller c) gjorde seg gjeldende.

Etter revisors syn har kommunen heller ikke dokumentert å ha gjort en forsvarlig vurdering av om unntaksbestemmelsen ved inngåelse av kontrakter om helse- og sosialtjenester, jf. FOA § 30-4 kom til anvendelse i det konkrete tilfellet, og dermed av om kommunen var forpliktet til å følge anskaffelsesregelverket.

Selv om det ikke har betydning for spørsmålet om Nordreisa kommune har oppfylt det utledede revisjonskriteriet, vil revisor bemerke at kommunen etter vår vurdering sannsynligvis ikke var forpliktet til å følge prosedyrene i anskaffelsesregelverket ved inngåelse av den konkrete kontrakten som omhandles i denne forvaltningsrevisjonen. Kommunen kunne derfor gå direkte til stiftelsen og trenge ikke å gjennomføre prosedyrer for kunngjøring, konkurranse mv.

Ved den konkrete vurderingen har revisor sett hen til at Nordreisa kommune utvilsomt har stilt mange og detaljerte krav om tilpasninger ut fra egne, spesielle behov og at kommunen har hatt avgjørende innflytelse med hensyn til hvilke arbeider som skulle gjøres, jf. FOA § 4-1 bokstav d), nr. 3. Revisor har imidlertid vurdert at det konkrete ombyggings- og tilpasningsarbeidet som ble forutsatt utført, ikke var så omfattende at dette fremstod som hovedelementet i kontrakten, jf. FOA § 6-2 (2) og derfor medførte at avtalen mistet karakter som leiekontrakt.

4 SAMLET KONKLUSJON

Revisors *konklusjon* på problemstillingen er at etableringen av Solbakken botiltak ikke har vært i tråd med alt relevant lokalt og nasjonalt regelverk samt relevante vedtak og forutsetninger fra kommunestyret i Nordreisa kommune.

Relevant regelverk har i denne forvaltningsrevisjonen vært kommunens delegasjonsreglement og regelverket om offentlige anskaffelser. *Avgjørelsen om å inngå den konkrete kontrakten ble ikke foretatt av det organ som har myndighet til det i henhold til nasjonalt og lokalt regelverk. Den aktuelle boligen måtte tilpasses etter kommunens behov, men kommunen gjorde ikke en forsvarlig vurdering av om og hvordan kommunen skulle forholde seg til regelverket om offentlige anskaffelser.*

5 UTTALELSE

KomRev NORD sendte 15. februar 2021 forvaltningsrevisjonsrapporten til Nordreisa kommune v/kommunedirektør for uttalelse. Vi mottok uttalelse innenfor fristen vi hadde satt. Nedenfor har vi inntatt uttalelsen i sin helhet.

RE: Forvaltningsrevisjonen "Etablering av Solbakken botiltak" - Rapportutkast til uttalelse - Utsatt offentlighet, jf. offl. § 5 annet ledd



Jan Hugo Sørensen <Jan-Hugo.Sorensen@nordreisa.kommune.no>

Til Margrete Mjølhus Kleiven; Ida Lejon

Kopi Doris Gressmyr

Svar Svar til alle Videre send

man. 22.02.2021 09:56

Hei.

Jeg synes dere har gjort en grundig jobb, og jeg har ingen merknader til deres vurderinger og konklusjoner i rapporten.

Mvh

Jan-Hugo Sørensen
kommunedirektør

6 REFERANSER

Love

- Lov 16.6.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Lov 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) - opphevet

Forskrifter

- Forskrift 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser

Forarbeider

- Ot.prp.nr.42 (1991-1992) om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Rettspraksis fra EU-domstolen

- Sak C-215/09
- Sak C-536/07 (KölnMesse),
- Sak C-213/13 (Pizzarotti)

Veiledere

- Veiledning til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), Nærings- og fiskeridepartementet, sist oppdatert 24.04.2018

Juridiske artikler

- «Gjelder anskaffelsesregelverket når det offentlige inngår leiekontrakter til fast eiendom?», skrevet av advokatfullmektig Thea Tomter, Advokatfirmaet CLD DA, publisert 16.08.18: <https://www.anbud365.no/bransjer/bygg-og-anlegg/gjelder-anskaffelsesregelverket-nar-det-offentlige-inngar-leiekontrakter-til-fast-eiendom/>
- «Leie eller bygge- og anleggskontrakt», skrevet av advokat Hanne S. Torkelsen, publisert 18.12.19: <https://linadvokater.no/dette-er-et-innlegg-om-naeringsliv/>

Kommunalt planverk

- Boligpolitisk strategi, Nordreisa kommune 2014-2024

Kommunalt regelverk

- Delegasjonsreglement vedtatt av Nordreisa kommunestyre 16. juni 2016 (sak 57/16)

Politiske dokumenter

- Protokoll fra møte i Nordreisa helse- og omsorgsutvalg den 10.10.17, sak 37/17
- Innkalling til og protokoll fra møte i Nordreisa helse- og omsorgsutvalg den 12.06.19, sak 12/19
- Innkalling til og protokoll fra møte i Nordreisa helse- og omsorgsutvalg den 03.09.19, sak 17/19
- Innkalling til og protokoll fra møte i Nordreisa helse- og omsorgsutvalg den 12.02.20, sak 6/20
- Innkalling til og protokoll fra møte i Nordreisa kommunestyre den 24. juni 2019, sak 30/19
- Innkalling til og protokoll fra Nordreisa kommunestyre den 7. mai 2020, sak 43/20

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Sjøvegan, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 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 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonom

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Nordreisa kommune:

Ressursbruk og kvalitet i grunnskolen, 2014

Økonomistyring og økonomisk internkontroll, 2018

Kvalitet i sykehjemstjenestene, 2019

