

Behandling av saken

Saksnr.: 33/20
Utvalg: Kontrollutvalget
Kommunestyret

Møtedato:
7. september 2020
22. september 2020

UTREDNING AV FREMTIDIG LØSNING AV SEKRETARIAT FOR KONTROLLUTVALGET

Innstilling til vedtak

Tynset kommune konkurranseutsetter tjenesten kjøp av sekretariatstjenester for kontrollutvalget.

Kontrollutvalget gjennomfører anbudskonkurranser på kjøp av en rammeavtale sekretariatstjenester for perioder på 2 år med opsjon på 1+1 år. Valg av leverandører gjøres av kommunestyret etter innstilling fra kontrollutvalget.

Bakgrunn

Kommunelovens § 23-7 legger til grunn til at kommunestyret skal sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget. Kommuneloven og kontrollutvalgsforskriften åpner imidlertid for ulike løsninger når det gjelder organiseringen av sekretariatet.

Jf. Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 7 er sekretariatets oppgaver; Sekretariatet skal forberede sakene for kontrollutvalget og skal påse at de sakene som behandles av kontrollutvalget, er forsvarlig utredet. Sekretariatet skal også påse at kontrollutvalgets vedtak blir iverksatt.

Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens administrasjon og av de som utfører revisjon for kommunen.

Tynset kommune har tidligere konkurranseutsatt sin sekretariatsfunksjon for kontrollutvalget, senest for perioden 2017-2020. Inneværende periode er det Kontrollutvalg Fjell IKS som har ivaretatt denne funksjonen.

Kommunestyret kan velge blant flere alternativer når fremtidig ordning for sekretariat skal besluttes;

- deltakelse i interkommunalt selskap etter kommuneloven § 17-1
- kjøpe tjenester i markedet etter forutgående anbudskonkurranse
- egen ansatt sekretær direkte underlagt kontrollutvalget
- interkommunalt samarbeid eller vertskommunemodell.

Det er kun noen få av de største kommunene og fylkeskommuner som har valgt løsning med ansatt sekretær. Interkommunalt samarbeid (vertskommunemodell) er det ingen andre kommuner i vår region som har. Sør-Østerdal har i dag et vertskommunesamarbeid, men de er i en prosess for å inngå i Glåmdal sekretariat IKS. Av den grunn anses disse to alternativene som lite aktuelle for Tynset kommune og i det etterfølgende er det kun deltakelse i interkommunalt selskap etter kommuneloven § 17-1 og kjøp av tjenester i markedet etter forutgående anbudskonkurranse som blir utredet.

1. Deltakelse i interkommunalt selskap etter kommuneloven § 17-1

Hvis Tynset kommune skal tre inn i et eksisterende foretak, vil det være mest nærliggende å tre inn i Kontrollutvalg Fjell IKS.

Kontrollutvalg Fjell har pr i dag følgende eierkommuner; Alvdal, Folldal, Holtålen, Oppdal, Os, Rennebu, Røros og Tolga kommuner.

Det er kun Rendalen og Tynset kommune av kommunene i fjellregionen som dermed står utenfor dette foretaket.

For Sør-Østerdal er sekretariatet organisert som et vertskommunesamarbeid hvor Åmot kommune er vertskommune. Det arbeides med en sammenslåing med Glåmdal sekretariat IKS bestående av kommunene Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Våler og Åsnes kommune. Dette arbeidet er pt. ikke fullført.

2. kjøpe tjenester i markedet etter forutgående anbudskonkurranse

Tjenester fra et sekretariat kan kjøpes etter forutgående anbudskonkurranse. Dette har Tynset kommune gjort siden 2005. Det er inngått rammeavtaler og disse kan ha en varighet på inntil 4 år. Det er vanlig å inngå disse som en avtale for 2 år med opsjon på 1+1 år.

Tynset kommune har kjøpt sekretariattjenester fra Kontrollutvalg Fjell IKS siden 2005. Dette er samme år som Kontrollutvalg Fjell IKS ble etablert.

For perioden 2013-2016 ble det lyst ut som en åpen anbudskonkurranse og det innkam et tilbud fra Kontrollutvalg Fjell IKS. For perioden 2017-2020 ble konkurransen lyst ut som en begrenset konkurranse hvor Søstrene Åsjord AS, Rådhuset Vingelen AS og Kontrollutvalg Fjell IKS ble invitert. Alle de inviterte leverte tilbud. Kontrollutvalg Fjell IKS ble valgt som leverandør.

I 2014 utarbeidet Deloitte en evaluering av kontrollutvalg- og sekretariat på oppdrag fra KMD. I denne fremkommer det at mer enn fire av fem kontrollutvalg får sekretariattjenester levert fra en virksomhet som er organisert som et interkommunalt selskap (IKS) eller interkommunalt samarbeid.

Under ti prosent av norske kontrollutvalg får sekretariattjenester gjennom kjøp fra private selskaper og «sekretariatselskap».

Vurderinger

Ved å konkurranseutsette tjenesten kan en risikere å skifte leverandør hvert fjerde år. Det viser seg at så langt har ikke det vært tilfelle for Tynset kommune. Slik vi vurderer det kan det skyldes at markedet for å tilby sekretariattjenester i vår region er begrenset og at noen tilbydere vil komme dårligere ut på grunn av større avstander og derav høyere kostnader forbundet med reise til og fra møter.

Likevel er det konkurranse i markedet og Rådhuset Vingelen AS er én slik aktør som blant annet leverer tjenester til Rendalen kommune. I begrenset konkurranse som Rendalen kommune kjørte i 2016 kom det ett tilbud fra Rådhuset Vingelen AS. Her valgte Kontrollutvalg Fjell IKS ikke å levere tilbud. Årsak til dette kan være at de ikke har tilstrekkelig med ressurser til å betjene ytterligere kommuner.

Kapasitet og kompetanse er en svært viktig faktor. Kontrollutvalgets oppgaver er omfattende og hvor sekretariatet skal bistå utvalget med å utøve bestillerrollen, føre tilsyn med forvaltningen og revisjonen. Kvaliteten på sekretariattjenesten vil derfor være avgjørende for hvordan utvalget vil fungere. For kontrollutvalget vil det være viktig at sekretariatet har kompetanse og erfaring som spiller kontrollutvalget god, herunder vil forholdet til ny kommunelov være en viktig premisse som det er viktig å ha kompetanse om.

I en anbudskonkurranse vil kontrollutvalget ha en viss fleksibilitet med tanke på hvilke krav til kompetanse og erfaring som kreves. Hva som kreves, utover minimum, er det oppdragsgiver selv som bestemmer.

Den viktigste rollen til sekretariatet, i tillegg til den lovpålagte funksjonen, er å være en uavhengig rådgiver for kontrollutvalget. Det må stilles krav til objektivitet i alt arbeid de skal utføre for kontrollutvalget. De skal arbeide for kontrollutvalget og det er kontrollutvalget som setter rammene for det arbeidet sekretariatet skal utføre.

For kontrollutvalget er det viktig at det er noe kontinuitet. Det er sekretariatet som vil være kontinuitetsbæreren, noe som antagelig vil være enklere ved at dette arbeidet utføres i egenregi via et foretak hvor kommunen er eier. For å sikre kontinuitet ved anbudskonkurranser, kan det stilles krav til opparbeidelse av en viss kompetanse og erfaring med tidligere arbeid utført i kontrollutvalget som grunnlag for valg av ny leverandør.

Sekretariatet er en støttespiller for kontrollutvalget og er viktig for godt og effektivt kontrollarbeid i utvalget. De skal fungere som det administrative bindeleddet mellom kontrollutvalget og andre sentrale aktører som revisor, kommunestyre og administrasjonen. Hvilke oppgaver som skal tillegges sekretariatet defineres av utvalget selv.

Av Kontrollutvalgsboken går det frem at det er viktig at sekretariatet bør holde seg oppdatert om saker som er relevante for kontrollutvalget, og besitter kompetanse om blant annet regnskap, revisjon og offentlig forvaltning. Videre bør sekretariatet ha tilstrekkelig kapasitet til saksforberedelser, utredning og oppfølging av sakene, og være tilgjengelig for å drøfte saker mellom møter.

Sekretariatet er kontrollutvalgets viktigste hjelper og støttespiller. Et velfungerende sekretariat er en forutsetning for at kontrollutvalget skal kunne utføre sin tilsyns- og kontrollfunksjon på en god måte.

Sekretariatets oppgaver vil kunne være:

- lage og sende ut møteinnkalling
- påse at saker fra kontrollutvalget kommer til kommunestyret for behandling
- praktisk tilrettelegging av møter
- skrive protokoll fra møtene og sende ut utskrifter/informere om vedtakene
- sørge for at nettsidene til kontrollutvalget blir oppdatert
- følge opp vedtakene i kontrollutvalget

Sekretariatets oppgaver omfatter også arkivering og journalføring av kontrollutvalgets saker, møteprotokoller og korrespondanse. Sekretariatet skal opprette et eget arkiv eller en egen arkivdel for kontrollutvalget som tilfredsstiller kravene i arkivloven med forskrifter. Ansvaret for arkivet kan ikke legges til kommunedirektøren, da sekretariatsfunksjonen ikke ligger under kommunedirektørens myndighetsområde.

I forbindelse med utlysning av anbudet for perioden 2017-2020 var oppdragsmengden stipulert til ca 200 timer pr år, men at kontrollutvalget kunne pålegge arbeid utover dette. Av denne tiden var det stipulert 5 møter pr år av en varighet på 2-3 timer. Gjeldende avtalepris var en fastpris pr år på kr 155.000 for sekretariatsfunksjonen. Timepris for avtalt arbeid utover fastpris er kr 800 pr time.

Av leverandørstatistikk vi har tilgjengelig ser vi at både Folldal og Alvdal kommune utgiftsførte kr 154.000 i årlige utgifter til Kontrollutvalg Fjell IKS for regnskapsåret 2018.

Av regnskap og budsjett til Tynset kommune kommer det frem følgende utgifter til sekretariatstjenester for siste avtaleperiode:

	2017	2018	2019	2020 (budsjett)
Sekretariatstjenester Kontrollutvalg Fjell IKS	155.000	155.000	155.000	155.000

Dette kan tyde på at Tynset kommune har ligget på nivå med eierkommunene når det gjelder utgifter til sekretariatstjenester. Hvorvidt en kan oppnå like priser ved eventuell konkurranse senere er derimot usikkert.

En må anta at en over tid ikke vil oppnå like priser som eierkommuner ved konkurranseutsetting og hvor eksempelvis Kontrollutvalg Fjell IKS skulle vinne anbudet. Samtidig er det en konkurransesituasjon og oppdrag må prises ut fra konkurransesituasjonen. I tillegg vil det bli en kostnad for gjennomføring av konkurransen som vil være i størrelsesorden kr 20-40.000 hvert fjerde år avhengig av hvordan konkurransen utformes og kompleksiteten i den enkelte konkurranse.

Størrelsen på sekretariatet vil kunne spille en rolle der de mindre foretakene vil kunne ha begrensninger, men ikke nødvendigvis. De vil være sårbare ved eventuelle sykemeldinger, oppsigelser etc. I en konkurranse kan dette unngås ved at det stilles krav til hvor mange ansatte tilbydende firma skal ha tilgjengelig enten i egen organisasjon eller hos en underleverandør.

Nærhet og lokalkunnskap er viktig for kontrollutvalget. Det vil en få hvis en trer inn i et IKS. Ved konkurranseutsetting vil en ikke kunne garantere dette da lov og forskrift om offentlige anskaffelser regulerer hva en kan legge inn av føringer i en anskaffelse. Konkurransens omfang er likevel av en slik størrelse at en begrenset konkurranse (under del I, pt. kr 1.3 mill) kan gjennomføres. Derved kan en invitere minimum 3 leverandører som alle kan være lokale hvis de for øvrig tilfredsstillende krav som stilles til et sekretariat.

Ved å tre inn i et IKS vil kontrollutvalget stå fritt, innenfor vedtatt budsjett, til å kjøpe de tjenester en trenger for å kunne gjøre det arbeidet som kontrollutvalget er satt til. Ved konkurranseutsetting vil anbuds konkurransen sette rammene for hva som kan kjøpes av tjenester. Det vil si at en ved utlysning av konkurransen må angi hvilke tjenester som ønskes kjøpt og i hvilket omfang. Går en ut over dette omfanget vil en kunne bryte med regelverket.

Jf. Forskrift om offentlige anskaffelser § 11-2 Endringer i kontrakten

(1) Oppdragsgiveren kan foreta endringer som ikke er vesentlige i en kontrakt uten å gjennomføre en ny konkurranse etter forskriften.

(2) En endring er vesentlig dersom den fører til at innholdet i kontrakten blir vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontrakten.

Ved inngåelse av en kontrakt etter forutgående konkurranse er det derfor viktig å ikke sette for snevre rammer for hva som stilles som krav i en kravspesifikasjon slik at kontrollutvalget har romslighet til å få utført de tjenester de har behov for i kontraktsperioden.

Ved deltakelse i et IKS må en forholde seg til de rammer IKS'et har, inngåtte avtaler og ta del i utviklingen av selskapet i samarbeid med de øvrige kommuner. IKS'et er bemannet med faste ansatte og det er disse som utfører sekretariats arbeidet på vegne av kontrollutvalgene. Hvis kontrollutvalget ikke er fornøyd med hvordan dette arbeidet utføres er det vanskeligere å endre på dette enn om tjenesten er konkurranseutsatt. En avtale inngått etter forutgående konkurranse, kan en tre ut av etter 2 år ved ikke å utløse opsjon. Som deltaker i et IKS må en i praksis tre ut av selskapet for å komme seg ut av avtalen.

Konkurranseutsetting gir kontrollutvalget en større fleksibilitet til å sette rammene for oppdraget, sikre tilgang til tilstrekkelig kapasitet, samt stille ønskede krav til kompetanse og erfaring fremfor at de trer inn i et eksisterende IKS hvor disse faktorene er satt.

Oppsummering

Erfaringene kontrollutvalget i Tynset kommune har med konkurranseutsetting av tjenestene har i all hovedsak vært gode. Hvorvidt tjenestene som er kjøpt ville vært bedre ved kjøp av tjenesten i egenregi er usikre. Kontrollutvalget har en arbeidsform som fungerer og de tjenestene en får kjøpt via konkurranseutsetting av sekretariatet tilfredsstillende krav som de har til en sekretariatstjeneste.

Det er fordeler og ulemper med begge alternativene; kjøp i egenregi via et IKS vs. konkurranseutsetting, som beskrevet over. For Tynset kommune synes det som at fordelene ved å konkurranseutsette tjenesten og ha muligheten til å tre ut av avtale etter endt avtaleperiode oppveier de fordelene en har ved å kjøpe tjenestene i egenregi. Det fordrer imidlertid at konkurransen er godt forberedt og at det blir stilt krav til kompetanse, erfaring og gjennomføring som tilfredsstillende krav som kontrollutvalget har for tjenesten.

Kontrollutvalget innstiller på at Tynset kommune konkurranseutsetter tjenesten kjøp av sekretariatstjenester for kontrollutvalget.

Kontrollutvalget gjennomfører anbudskonkurranser på kjøp av en rammeavtale sekretariatstjenester for perioder på 2 år med opsjon på 1+1 år. Valg av leverandører gjøres av kommunestyret etter innstilling fra kontrollutvalget.