



Alstahaug kommune

April 2021

FR 1179

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Er kommunens planlegging i tråd med statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning i kommunene?2. Har kommunen rutiner og praksis for anskaffelser som bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">- Kommuneloven- Plan og bygningsloven- Statlig planretningslinje- Lov om offentlige anskaffelser- Forskrift om offentlige anskaffelser- Kom i gang med grønne anskaffelser (veiledningsmateriell utarbeidet av DFØ)
Metode	<ul style="list-style-type: none">- Dokumentanalyse- Intervju
Tidsplan	<p>Her presenteres overordnet tidsplan:</p> <ul style="list-style-type: none">• 310 antall timer• Levering 15.mai 2022
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Johannes Nestvold, johannes.nestvold@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeider: Anna Ølnes, anna.olnes@revisjonmidtnorge.no</p>

	<p>Styringsgruppe:</p> <p>Line Johnsen Wirum, line.wirum@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Tor Arne Stubbe, tor-arne.stubbe@revisjonmidtnorge.no</p>
Uavhengighetserklæring	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
Kontaktperson Alstahaug kommune	<p>Rådmann Børge Toft eller den som rådmannen delegerer</p>

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Alstahaug kommune fattet i møte 26.02.21 (sak 03/2021) vedtak om å bestille et prosjekt med tema «*Bærekraftshensyn i planlegging og innkjøp*».

Revisor har bistått kontrollutvalgets sekretær ved å fremlegge et drøftingsnotat til kontrollutvalgets bestillingsmøte den 26. februar. Drøftingsnotatet tok utgangspunkt i påpekte utfordringer i den helhetlig, risiko- og vesentlighetsanalysen, som igjen danner grunnlaget for kommunens «*Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024*»¹. Revisor har forsøkt å fange opp innspillene som kom frem i kontrollutvalgets bestillingsmøte og tatt hensyn til disse i utarbeidelsen av foreliggende prosjektplan.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Både internasjonalt og nasjonalt er det en erkjennelse av at vi har felles utfordringer knyttet til ivaretagelse av klodens klima og naturmiljø. Internasjonalt reflekteres dette blant annet gjennom at FNs medlemsland har vedtatt 17 bærekraftsmål og at praktisk talt alle FNs medlemsland har sluttet seg til Parisavtalens mål om å begrense temperaturstigningen på jorda².

Norge har sluttet seg til FNs bærekraftsmål og Parisavtalen. Myndighetene på nasjonalt nivå jobber med å utvikle strategier og planer for hvordan bærekraftsmål og Parisavtalen skal følges opp. Per i dag adresserer norske myndigheter klima- og miljøutfordringene gjennom et bredt spekter av virkemidler som blant annet inkluderer avgifter, støtteordninger og ulike juridiske virkemidler og krav. De ulike virkemidlene berører i varierende grad både privat og offentlig sektor.

To sentrale regelverk hvor det stilles krav til ivaretagelse av klima- og miljø, og som i stor grad berører offentlig sektor, er plan- og bygningsloven (PBL) og lov om offentlige anskaffelser (LOA). PBL med tilhørende forskrift og retningslinjer setter blant annet rammer for ivaretagelse av hensyn til klima og miljø i kommunenes planarbeid. LOA og tilhørende forskrift setter blant annet rammer for ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i kommunenes innkjøp/anskaffelser.

¹ Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt av kommunestyret i sak 44/20 den 30. september 2020

² Jamfør omtale av Parisavtalen i [Store Norske Leksikon](#)

Planarbeid

Plan- og bygningsloven regulerer kommunens oppgaver og ansvar i tilknytning til planarbeidet. I § 10-1 i loven er det gitt at kommunestyret skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi minst en gang i løpet av valgperioden, hvor planstrategien blant annet skal drøfte miljøutfordringene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennom de «statlige planretningslinjene for klima- og energiplanleggingen og klimatilpasning» lagt føringer for det kommunale planarbeidet. Her påpekes det i formålet til retningslinjene at kommunene gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse skal stimulere til, og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging. Planleggingen skal også bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene.

Anskaffelser

Også i anskaffelsesregelverket er det satt retningslinjer for ivaretagelse av miljø- og klimahensyn. Det følger av anskaffelsesloven § 5 at:

«Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader. Disse oppdragsgiverne skal også ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter.»

Dette medfører at kommunen må vurdere hvilke anskaffelser som utgjør en vesentlig miljøbelastning og identifisere i hvilke anskaffelser det er relevant å stille miljøkrav. Videre må kommunen etablere rutiner for hvordan disse anskaffelsene skal følges opp³.

I anskaffelsesforskriften § 7-9 er det også pekt på at kommunen skal minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av prosessen der dette er relevant.

Miljødirektoratet har uttalt at kommunenes klima- og energiplan er ett av flere viktige strategiske dokumenter for å fremme hensyn til klima, energi og miljø i kommunens

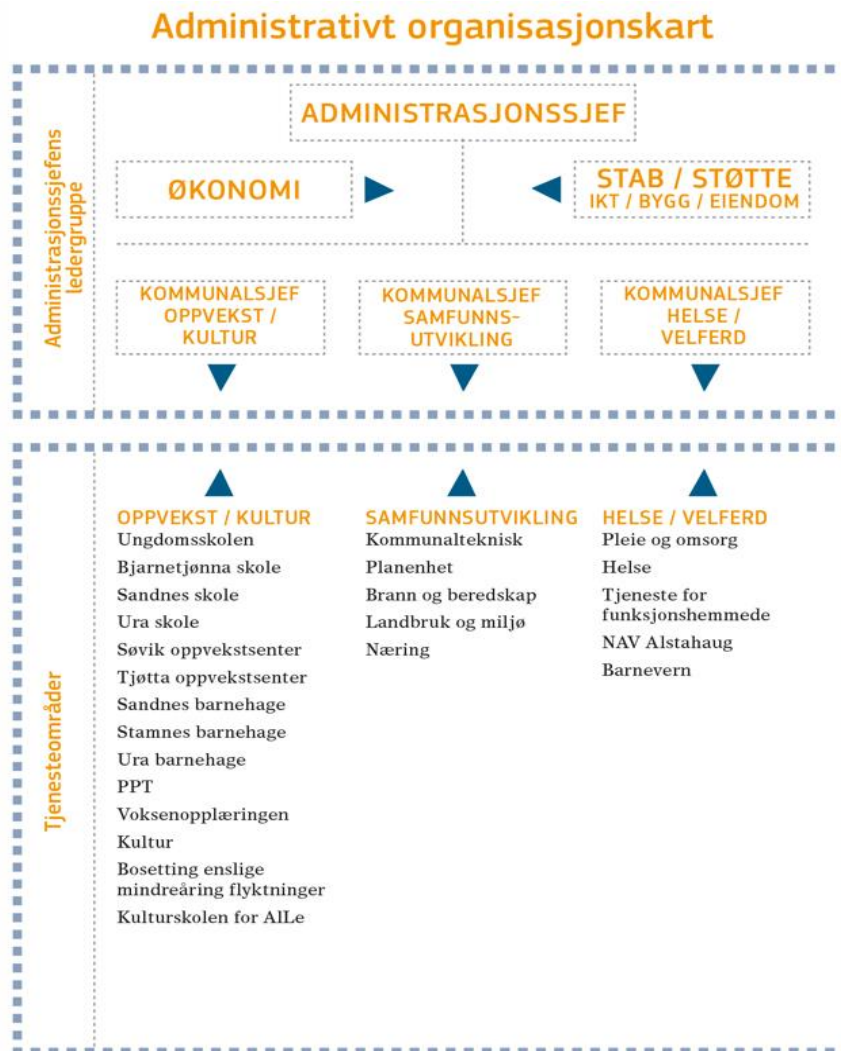
³ Prop 51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser, se merknad til §5

anskaffelsesvirksomhet. Det er derfor pekt på at planen bør brukes som et verktøy for forankring av klima- og miljøkrav i anskaffelser⁴.

2.3 Kommunens organisering

Alstahaug kommune i Nordland har om lag 7 400 innbyggere, hvorav omtrent 6 000 er bosatt i administrasjonssenteret Sandnessjøen.

Figur 1. Administrativ organisering Alstahaug kommune



Jfr. figur 1 er kommunen administrativt organisert i tre tjenesteområder: oppvekst/kultur, samfunnsutvikling og helse/velferd. Hvert tjenesteområde ledes av en kommunalsjef som rapporterer til administrasjonssjefen. I tillegg til de tre kommunalsjefene inngår lederne for økonomiavdelingen og avdeling for stab/støtte i administrasjonssjefens ledergruppe. Drift av

⁴ Hentet fra: [Innkjøp – Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no)

tjenestene i økonomiavdelingen skjer i et samarbeid mellom Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna (HALD-kommunene). Økonomiavdelingen leverer tjenester innen regnskap, budsjett og økonomiplanarbeid, intern og ekstern rapportering, fakturering, overordnet innkjøps og forsikringsarbeid, skatteinnkreving, arbeidsgiverkontroll m.m. Planenheten i kommunen er plassert i tjenesteområdet Samfunnsutvikling.

Ifølge kommunens hjemmeside har kommunen utarbeidet følgende kommuneplaner:

- Kommuneplanens arealdel med kystzone 2016-2022
- Kommunal planstrategi 2017-2019
- Kommunedelplan for fysisk aktivitet og naturopplevelser 2019-2023
- Kommunedelplan for kulturminner 2018-2023
- Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2022
- Kommunedelplan for energi og klima 2010 -2020
- Utviklingsplan for Sandnessjøen sentrum
- Forvaltningsplan for Åsen

Revisjon Midt-Norge utarbeidet i 2020 en helhetlig risiko og vesentlighetsvurdering (HRV) for Alstahaug kommune. I HRV vurderte revisor risikoen knyttet til en lang rekke tema, inkludert planarbeid, offentlige anskaffelser og miljø og klima.

I HRV ble planarbeidet i kommunen vurdert til lav risiko. Offentlige anskaffelser ble i HRV vurdert til middels risiko. Ifølge opplysninger i HRV rapporterer kommunen at innkjøpsansvaret primært følger av budsjettansvaret. Det fremgår videre at kommunen har en ressurs knyttet til rådgivning ved offentlige anskaffelser.

I vurderingen av temaet miljø og klima påpeker revisor at det kan være stor risiko for at kommunen ikke fullt ut tar inn over seg konsekvenser av klimaendringene i planleggingen. På dette grunnlaget vurderer revisor i HRV at risikoen på området miljø og klima er høy.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Kilder til revisjonskriter vil også bli gjennomgått og metode for innsamling av data beskrives.

3.1 Avgrensning og problemstillinger

Bestillingen fra kontrollutvalget peker på *bærekrafts-hensyn* i planlegging og innkjøp som sentralt tema. *Bærekraft* er et vidt begrep som tar opp i seg både økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn. I denne forvaltningsrevisjonen vil revisor ha fokus på å belyse hvordan *miljømessige hensyn* ivaretas i kommunens planlegging og innkjøp. Vurderingen av miljømessige hensyn i planlegging avgrenses til å omfatte kommunens oppfølging av føringer gitt i statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning i kommunene. Vurderingen av miljømessige hensyn i innkjøp avgrenses til å omfatte kommunens oppfølging av relevante føringer i regelverket for anskaffelser, samt statens veiledning i beste praksis for grønne anskaffelser.

Basert på avgrensningene gjort rede for over foreslår revisor følgende problemstillinger:

- 1. Er kommunens planlegging i tråd med statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning i kommunene?**
- 2. Har kommunen rutiner og praksis for anskaffelser som bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant?**

I problemstilling 1 vil revisor gå nærmere inn på hvordan kommunen har innarbeidet krav og føringer i statlig planretningslinje i arbeidet med egne planer. Revisor vil ikke gå inn i vedtak / enkeltvedtak som er besluttet på grunnlag av kommunens planer.

Problemstilling 2 avgrenses til å omfatte inntil 10 anskaffelser gjennomført i perioden 2019-2020. I gjennomgangen av anskaffelsene vil revisor ha fokus på hvordan hensynet til miljø/klima er ivaretatt i anskaffelsesprosessen. Bestemmelser i LOA og FOA ut over de som er relevante for hensynet til miljø vil ikke bli berørt i undersøkelsen.

3.2 Kilder til kriterier

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen vil vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Kommuneloven
- Plan og bygningsloven
- Statlig planretningslinje
- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Kom i gang med grønne anskaffelser (veiledningsmateriell utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring)

3.3 Metoder for innsamling av data

Denne forvaltningsrevisjonen vil i all hovedsak basere seg på intervju med ansatte i kommunen og dokumentgjennomgang.

For å belyse problemstilling 1 vil revisor gå gjennom utvalgte planer i Alstahaug.

Dokumentgjennomgangen vil bli supplert med intervjuer av ledere og ansatte som har sentrale roller i kommunens planarbeid. Intervjuene skal bidra med informasjon om kontekst og gi nyanser som kan være viktig for revisors fortolkning av kommunens etterlevelse av statlig planretningslinje.

For å belyse problemstilling 2 vil revisor gå gjennom kommunens rutiner for anskaffelser, samt se på et utvalg anskaffelser gjennomført i perioden 2019-2020. Dokumentgjennomgangen vil bli supplert med intervjuer av ledere og ansatte med sentrale roller i kommunens innkjøpsarbeid. Intervjuene vil gi informasjon om kontekst og gi nyanser som kan være viktig for revisors forståelse av kommunens arbeid med å ta miljøhensyn i innkjøp.

Ved at revisor benytter flere kilder for å belyse de samme temaene er dette med på å sikre at de vurderinger som foretas har større pålitelighet.

Inderøy, 27.04.21

Johannes O. Nestvold

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Plan- og bygningsloven
- Statlige planretningslinjer
- Kom i gang med grønne anskaffelser (veiledningsmateriell utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring)
- Helhetlig risiko- og vesentlighetsvurdering (2020) for Alstahaug kommune. Revisjon Midt-Norge SA
- Kommunens hjemmeside
- Miljødirektoratets hjemmesider:
<https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/kutte-utslipp-av-klimagasser/klima-og-energitiltak/innkjop/>

M Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no