



**KONTRAKTS-  
INNGÅELSE**  
Konsulenttjenester

**FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT  
2002**





# INNHold

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET.....	1
1.2 AVGRENSINGER.....	1
<b>2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET</b> .....	<b>2</b>
2.1 PROBLEMSTILLINGER.....	2
<b>3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET</b> .....	<b>3</b>
3.1 DATAINNSAMLING.....	3
3.2 DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET.....	3
<b>4. VURDERINGSKRITERIER</b> .....	<b>4</b>
<b>5. FUNN/FAKTA</b> .....	<b>6</b>
5.1 HAR KOMMUNEN EN FELLES OG ENHETLIG OPPTREDEN OVERFOR LEVERANDØRER AV KONSULENTTJENESTER?.....	6
5.2 ER KONTRAKTENE MED KONSULENTENE SKRIFTLIGE?.....	7
5.3 HAR KONSULENTKONTRAKTENE ET INNHOLD SOM SIKRER KOMMUNENS INTERESSER?.....	8
<b>6. REVISJONENS VURDERING</b> .....	<b>11</b>
6.1 HAR KOMMUNEN EN FELLES OG ENHETLIG OPPTREDEN OVERFOR LEVERANDØRER AV KONSULENTTJENESTER?.....	11
6.2 ER KONTRAKTENE MED KONSULENTENE SKRIFTLIGE?.....	11
6.3 HAR KONSULENTKONTRAKTENE ET INNHOLD SOM SIKRER KOMMUNENS INTERESSER?.....	11
<b>7. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER</b> .....	<b>14</b>
7.1 KONKLUSJON.....	14
7.2 ANBEFALINGER.....	15

VEDLEGG 1: KRITERIE-GJENNOMGANG

## **1. INNLEDNING**

Prosjektet er gjennomført fra juni 2002 til desember 2002 og Vera Hovelsen har vært ansvarlig for prosjektet.

Revisjonen har i prosjektet sett nærmere på 140 kontrakter som ulike administrative enheter har inngått om konsulenttjenester. Administrasjonen har bidratt aktivt i innsamlingen av disse kontraktene, samt gitt utfyllende informasjon der revisjonen har hatt behov for det.

### **1.1 Bakgrunnen for prosjektet**

Kontrollutvalget vedtok i møte 10.12.01 under sak 77/2001 *Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter 2002*, å be revisjonen om å gjennomføre et prosjekt om kontraktsinngåelse og oppfølging i Bærum kommune. Revisjonen har valgt å fokusere på kontraktsinngåelse knyttet til konsulenttjenester fordi vi i svar på oppstartsbrevet fra administrasjonen fikk indikasjoner på at det her er behov for klarere retningslinjer på området.

### **1.2 Avgrensinger**

Revisjonen har valgt å avgrense prosjektet til konsulentkontrakter som ulike enheter i kommunen inngår i forbindelse med enkeltoppdrag. Vi vil ikke vurdere kontrakter som inngår i større anbud som omfatter både kjøp av varer og tjenester. Dette innebærer at vi har konsentrert oss om kontrakter med konsulenter der utbetalingene føres i driftsregnskapet, og ikke sett på de som inngår i investeringsregnskapet.

Revisjonen har videre valgt å avgrense mot reforhandling av kontrakter. Ved tidsbegrensede oppdrag og kontrakter om konsulenttjenester er det ikke like aktuelt å reforhandle kontrakten som ved kjøp av varer eller tjenester av mer varig karakter.

Revisjonen har ikke sett på eventuelle anbudsprosesser i forkant av kjøp av konsulenttjenester. Årsaken er at de kontraktene vi har mottatt i stor grad dreier seg om kjøp under kroner 200.000 som ikke forutsetter anbud.

Revisjonen har ikke sett på om innholdet i kontraktene er godt i forhold til den konkrete jobb som skal utføres.

## **2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET**

Formålet med prosjektet er å se på kommunens kontrakter med eksterne leverandører av konsulenttjenester. Revisjonen vil undersøke hvordan innholdet i kontrakter fra ulike enheter samsvarer med oppsatte kriterier for hva kontrakter bør inneholde for å ivareta kommunes interesser.

Revisjonen vil se nærmere på om det er et ensartet system for konsulentkontrakter i kommunen, herunder foreta en vurdering av innholdet av konkrete kontrakter. Revisjonen har konsentrert seg om kontrakter fra enkelte enheter som etter regnskapet fra 2001 og 2002 har brukt mye på kjøp av konsulenttjenester. Vi har mottatt 140 kontrakter inngått i perioden 1999-2002.

### **2.1 Problemstillinger**

1. Har kommunen en felles og enhetlig opptreden overfor leverandører av konsulenttjenester?
2. Er kontraktene med konsulentene skriftlige?
3. Har konsulentkontraktene et innhold som sikrer kommunens interesser?

I den videre framstillingen setter vi i avsnitt 4 opp aktuelle krav som skal oppfylles. I avsnitt 5 presenterer vi de relevante faktiske forhold i saken og i avsnitt 6 foretar vi en vurdering av fakta opp mot kravene. Til slutt i rapporten konkluderer vi i forhold til problemstillingen.

## **3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET**

### **3.1 Datainnsamling**

Undersøkelsen av kontrakter med konsulenter er rettet mot 5 virksomheter i kommunen. De utvalgte enheter er Datakontoret, Barnevernet, IKT-avdelingen, Eiendomsforvaltningen og Kommunalteknisk seksjon. Virksomhetene er valgt ut på bakgrunn av et visst omfang av konsulentbruk for 2001 og 2002 basert på tall i LIS-Økonomi<sup>1</sup>. Dessuten ønsket vi en rimelig spredning på fagområder og type virksomhet.

Revisjonen har hatt møter med Datakontoret, Kommunalteknisk seksjon, Prosjekt utbygging, Eiendomsforvaltningen, samt snakket med representanter fra Barnevernet.

Revisjonen har mottatt og sett på 140 eksempler på kontrakter angående konsulentoppdrag inngått i løpet av de siste fire årene mellom kommunen og ekstern part. Kontraktene er ulike i sin form, men har det fellestrekk at de representerer en bindende avtale for kommunen og den aktuelle leverandør. De ulike formene er kontrakt/avtale, tilbud som er akseptert, oppdragsbekreftelse og mandat. Enhetene har i stor grad hatt anledning til selv å plukke ut kontrakter, men i noen tilfeller har revisjonen etterspurt konkrete kontrakter.

Vi ba enhetene oversende kontraktene med eventuelle vedlegg eller annet relevant materiale for forståelsen av kontraktinnholdet. Der vi har sett at vesentlig informasjon har manglet har vi tatt kontakt med enhetene, men ellers har vi gått ut fra at det mottatte materiale er utfyllende.

Innholdet i kontraktene er gjennomgått og registrert etter visse kriterier (se avsnitt 6 og vedlegg 1). Det vi har sett nærmere på, er hva slags type kontrakt det dreier deg om, hvem som har utarbeidet den, hvordan konsulentoppdraget er beskrevet og hvorvidt kontraktene inneholder bestemmelser om timetall, varighet, gjennomføring, pris, betalingsbetingelser, rettigheter, plikter, taushetsplikt, sanksjoner, ansvar, mislighold, tvist, endringer, samt inneholder dato og underskrift.

Ved gjennomgangen av kontraktene har vi registrert hvorvidt innholdet helt eller delvis oppfyller de oppstilte kriteriene. Det at noe mangler delvis betyr at kontrakten sier noe om det, men ikke regulerer forholdet helt ut.

### **3.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet**

Funnene fra kontraktene er basert på registrering av om bestemmelser er tatt med eller ei, og i liten grad basert på subjektive vurderinger. I noen tilfeller har det vært litt vanskelig å si klart om oppføringer i kontraktene kan sies å oppfylle de oppsatte kriteriene. Her har vi foretatt en helhetsvurdering.

Vi har vurdert subjektivt hvorvidt kontraktene inneholder en beskrivelse av oppdraget, som konsulenten skal utføre for kommunen. Vurderingen går på hvordan den gitte beskrivelsen generelt fremstår og ikke på hvor dekkende den faktisk er i forhold til det spesielle oppdraget.

---

<sup>1</sup> Ledelses-informasjons-system (LIS) for økonomi er en del av kommunens økonomisystem

## 4. VURDERINGSKRITERIER

I lovverket er det ikke gitt bestemmelser som regulerer hva en kontrakt om konsulenttjenester bør inneholde. Med denne avtalefriheten, kan kommunen i samarbeid med leverandøren av tjenesten fritt regulere det de ønsker i kontraktene.

Etter norsk rett er muntlige avtaler like bindende som skriftlige avtaler<sup>2</sup>. Til tross for dette utgangspunktet bør det skrives kontrakt med konsulenten eller konsulentfirmaet når det skal inngås avtale om kjøp av konsulenttjenester. Dette sikrer forutberegnelighet for kontraktforholdet, bevis for hva som er avtalt mellom partene, samt at det kan sikre kontraktsforholdet mot uforutsette hendelser. En god avtale skal være konfliktforebyggende og skriftlighet er en viktig forutsetning for dette. Videre tvinger skriftlige kontrakter enhetene til å tenke gjennom kontraktinnholdet, noe som er med på å gi kommunen gode avtaler.

Bærum kommune har utarbeidet overordnede retningslinjer for innkjøpsvirksomheten i kommunen. Et av de grunnleggende prinsipper ved innkjøp er at kommunens enheter skal ha *en mest mulig felles og enhetlig opptreden overfor sine leverandører i samsvar med god forretningsetikk*. Videre er det sagt at *alle innkjøp skal ha sitt grunnlag i vedtatte planer og budsjetter*.

Når det gjelder konsulenttjenester spesielt, har kommunen i innkjøpshåndboken retningslinjer for kontrahering av konsulenter. I punkt 3.4 om kontraktsinngåelse sies det at *alle kontrakter skal være skriftlige .... Videre oppstilles følgende dokumenter man kan benytte som kontrakt: Ved mindre oppdrag kan bestillingsbrev med henvisning til anbudet/tilbudet nyttes. Relevante henvisninger til Norsk Standard eller andre bransjestandarder bør foretas. Ved større oppdrag brukes kontrakter som skal underskrives av begge parter. Kontraktene bør være forankret i Norsk Standard eller andre bransjestandarder*.

Bærum kommunes personalhåndbok har regler om forholdet mellom kommunen og oppdragstakere. I punkt 17 om kontrakt står det at *det skal inngås skriftlig avtale med oppdragstakeren*.

Stein Erik Nordbø har skrevet en artikkel om revisjon av kjøp av konsulenttjenester<sup>3</sup>. Under avsnittet om etablering av kontraktsforhold skriver han at man bør skrive kontrakt *når et oppdrag er blitt tilbudt et konsulentfirma. Det hender dette ikke alltid blir gjort. Et eksempel er at en konsulent blir engasjert på timebasis for å bistå i et mindre arbeid. Underveis blir engasjementet utvidet, og før man vet ordet av det er konsulenten involvert i et betydelig arbeid uten at det er etablert et skikkelig kontraktsforhold. Ordnete kontraktsforhold er viktig. ... Det er utviklet en rekke standardkontrakter for kjøp av konsulenttjenester. Hvilken kontrakt som benyttes vil avhenge av konsulenttjenestens karakter*.

Underveis i et kontraktsforhold er det erfaringsmessig mye som kan gå galt. Av den grunn er det en del forhold som bør reguleres ved inngåelse av kontrakt. Aktører som inngår mange

---

<sup>2</sup> Kong Christian den Femtis Norske Lov av 15. april 1687, 5-1-1.

<sup>3</sup> Publisert i internrevisoren 3, 1996, side 22-25



konsulentkontrakter har utarbeidet generelle kontraktsvilkår og -bestemmelser. Disse vilkårene og bestemmelsene er slike som aktørene anser hensiktsmessige å ta med i konsulentkontrakter. Revisjonen har gått gjennom 7 ulike typer av generelle vilkår og bestemmelser og kommet frem til 5 punkter en kan anta bør være med i kommunens kontrakter om konsulenttjenester<sup>4</sup>.

Revisjonen presiserer at det i enkelte kontraktsforhold i kommunen vil det ikke være behov for alle kontraktsbestemmelsene. Det vil derfor måtte vurderes konkret for hvert enkelt kontraktsforhold hvorvidt bestemmelsene bør være med. I andre tilfeller vil det være behov for å kontraktsfeste mer enn det som fremgår nedenfor.

I denne rapporten har revisjonen sett nærmere på hvorvidt de 140 mottatte kontraktene om konsulenttjenester inneholder bestemmelser om de forhold vi har valgt ut. Revisjonen påpeker at rekkefølgen og måten punktene fremgår på i kontrakten er mindre vesentlige, såfremt de er inkludert.

Revisjonen fokuserer på følgende kriterier i den videre fremstillingen:

1. Kommunen bør ha en mest mulig felles og enhetlig opptreden overfor leverandører av konsulenttjenester.
2. Det bør skrives kontrakt når kommunen kjøper konsulenttjenester.
3. Innholdet i kontraktene bør ha bestemmelser om følgende 5 forhold:
  - Oppdraget/arbeidet som skal utføres, herunder beskrivelse av oppdraget, antall timer, varighet og gjennomføring av oppdraget.
  - Pris og betalingsbetingelser.
  - Rettigheter<sup>5</sup> og plikter, herunder taushetsplikt.
  - Mislighold, ansvar, sanksjoner, tvister.
  - Endringer.

I tillegg bør kontraktene inneholde datering, underskrift og henvisning til eventuelle vedlegg. Revisjonens undersøkelse viser at de 140 kontraktene ikke har mangler i forhold til dato, underskrift og vedleggshenvisning og vi knytter ingen videre kommentarer til dette i rapporten.

---

<sup>4</sup> Se vedlegg 1 for nærmere begrunnelse og vurdering av disse punktene.

<sup>5</sup> Opphavs-, eiendoms- og disposisjonsrettigheter. Se vedlegg 1.

## 5. FUNN/FAKTA

Bærum kommune har i 2002 brukt 81.038.655 kroner på kjøp av konsulenttjenester. Dette utgjør 1,57 % av kommunens utgifter. I 2001 ble det til sammen brukt 76.703.808 kroner<sup>6</sup>, noe som utgjorde 1,34 % av utgiftene i kommunen. Tallene baserer seg på det som er ført av utgifter under art 27: konsulenttjenester i økonomisystemet.<sup>7</sup>

Når det gjelder de enhetene revisjonen har mottatt kontrakter fra, har Datakontoret brukt 8.150.052 kroner på konsulenttjenester i 2002, Kommunalteknisk seksjon 4.897.964 kroner, IKT-avdelingen 3.273.394 kroner, Eiendomsforvaltningen 5.874.367 kroner og Barnevernet har brukt 6.701.981 kroner<sup>8</sup>. Samlet utgjør dette 35,6 % av kommunens utgifter på art 27: konsulenttjenester.

Fremstillingen videre er en sammenfatning av funnene etter gjennomgangen av de 140 kontraktene, presentert for hvert kriterium.

### 5.1 Har kommunen en felles og enhetlig opptreden overfor leverandører av konsulenttjenester?

Kontraktene kan deles i fire hovedgrupper. I 17 tilfeller er avtale inngått ved at et tilbud fra en leverandør er bekreftet av kommunen (kontraktforholdet er i hovedsak bindende fra det øyeblikket kommunen aksepterer tilbudet). 51 er kontrakter/avtaler i ulike former, 64 er oppdragsavtaler (oppdragsbekreftelser) og 8 er mandater (i barnevernsaker). Alle er inngåtte og bindende avtaler med leverandør av den aktuelle konsulenttjenesten selv om det ikke i alle tilfellene eksisterer et formelt kontraktskriv. Når revisjonen heretter omtaler de 140 avtaletilfellene samlet bruker vi for enkelthets skyld betegnelsen kontrakter.

Revisjonen har fått opplyst at oppdragsavtaler i hovedsak blir benyttet når kommunen leier inn en fagkyndig konsulent til et oppdrag av kortere varighet, for eksempel særskilte utredninger eller omsorgstiltak for barnevernet. Et mandat er en bestilling av utredninger innen barnevernet der behovet for en fagkyndig konsulent fremkommer. Dersom den fagkyndige aksepterer bestillingen, avholdes det gjerne et møte for videre saksgang mellom partene. Det skrives ikke formell kontrakt utover det som fremkommer av mandatet og den skriftlige bekreftelsen. De endringer som eventuelt skjer i møter, er i all hovedsak muntlig fastsatt<sup>9</sup>.

Flere enheter<sup>10</sup> benytter seg av egne standardavtaler for visse kontraktforhold. Av de 140 kontraktene er det 16 slike standarder. Revisjonen har sett at enhetene i tillegg benytter seg av andre typer kontrakter enn disse standardavtalene.

19 av kontraktene er enten forankret i eller viser til en Norsk Standard (NS)<sup>11</sup>. Revisjonen har ikke undersøkt hvorvidt det samme burde gjelde for noen av de resterende. Videre er det i 13 av kontraktene en henvisning til leverandørens generelle betingelser, kontraktsvilkår el.

<sup>6</sup> I følge utskrift tatt fra LIS-økonomi per 31.12.2002.

<sup>7</sup> I tillegg har kommunen i 2002 og 2001 brukt henholdsvis 16.921.765 kroner og 4.836.086 kroner på honorar til selvstendig næringsdrivende (utgifter ført på art 1675).

<sup>8</sup> I følge utskrift tatt fra LIS-økonomi per 31.12.2002

<sup>9</sup> Fra samtale med en representant fra barnevernet.

<sup>10</sup> Blant annet Datakontoret og Eiendomsforvaltningen

<sup>11</sup> Norsk Standard er ulike standardkontrakter som skal brukes i kontraktsforhold mellom entreprenør og næringsdrivende/offentlig byggherre innenfor bygg og anlegg.

Ellers er det i ett tilfelle henvist til Bærum kommunes retningslinjer for byggeledere, mens det i 9 av 64 oppdragsavtaler er henvist til kommunens personallåndbok med rundskriv for oppdragstakere.

Enten kontraktforholdet baserer seg på tilbud med aksept fra kommunen eller formell kontrakt, har revisjonen fått opplyst at en vanlig fremgangsmåte er at enheten i møte eller ved skriftlig innbydelse ber leverandører komme med tilbud/kontraktforslag om utførelse av aktuelt oppdrag. I flere av kontraktene revisjonen har mottatt innledes det med å si at leverandøren viser til mottatte forespørsel om tilbud, viser til samtale e.l. Det er også eksempler på at konsulenten har vært på befaring i forkant av inngitt tilbud/kontraktforslag og i stor grad baserer sitt tilbud til kommunen på denne. Til det innkomne tilbudet/forslaget er det fra kommunens side mulig å komme med eventuelle tilføyelser og/eller endringer. Revisjonen har ikke sett konkrete eksempler på dette, men vi har fått opplyst at dette skjer og at kommentarer/tilføyelser ofte baseres på muntlighet mellom partene.

Enhetene lar det i stor grad være opp til leverandøren å utarbeide tilbudet og/eller kontraktforslaget og dermed gi innholdet i kontraktforholdet<sup>12</sup>. Av de 140 kontraktene har formularet kommet fra leverandøren i til sammen 82 av kontraktene. I de resterende 58 er det kommunen som har utarbeidet kontraktsformularet. Kommunen har med andre ord akseptert leverandørens kontraktsformular i underkant av 60 % av kontraktene revisjonen har gått gjennom. Av de 82 som er initiert av leverandørene, er det 17 tilbud, 19 kontrakter og 46 oppdragsbekreftelser.

Eiendomsforvaltningen i samarbeid med innkjøpsavdelingen jobbet høsten 2002 med å utarbeide rammeavtaler for de konsulentene avdelingen i hovedsak har behov for. Denne avtalen vil omfatte arkitekter, bygningsteknikk, vvs-teknikk, elektroteknikk, byggeledelse, samt heis og løfteinnredninger. Det vil bli inngått avtaler med flere firmaer slik at man kan ha valgmuligheter innenfor oppstått behov. Med en rammeavtale vil avdelingen kunne effektivisere hele kontraktprosessen ved kjøp av konsulenttjenester. I vedlegg til avtalesforslaget er det oppstilt generelle innkjøpsvilkår, med det forbehold at de gjelder i den grad de passer tjenesten.

Juridisk avdeling planlegger å inngå rammeavtaler med advokater/advokatfirmaer. IKT-avdelingen har gått ut med en anbudsforespørsel for å inngå rammeavtale med leverandører av konsulenttjenester innen IKT. Kontraktperioden er fra 01.10.02 til 30.09.05<sup>13</sup>.

## **5.2 Er kontraktene med konsulentene skriftlige?**

Av 17 tilfeller der et tilbud fra leverandør er bekreftet av kommunen, er det kun ett der det er skrevet en formell kontrakt. I de resterende 16 baserer kontraktforholdet seg på leverandørens tilbud og kommunens bekreftelse. Det er ikke skrevet formell kontrakt for noen av de 8 mandatene.

Revisjonen har gjennom datainnsamlingen fått opplyst at det forekommer tilfeller der det ikke inngås noen form for skriftlig kontrakt med konsulent om utførelse av et arbeid/oppdrag. Revisjonen har ikke søkt å kartlegge omfanget av innleie uten kontrakt, da det er vanskelig å få klare data her. Men vi har registrert at det er enheter som ikke skriver

---

<sup>12</sup> Opplyst i møter med revisjonen.

<sup>13</sup> Data fra Norsk Lysningsblad.

kontrakt eller oppdragsavtale. Blant annet har vi fått opplyst at det er blitt leid inn et advokatfirma til gjennomføring av rettssak uten kontrakt. Videre har vi fått vite at det forekommer at man ringer en konsulent man kjenner fra tidligere utført arbeid i kommunen og leier vedkommende til et nytt oppdrag uten skriftlig kontrakt.

I forlengelsen av dette har revisjonen sett at en del kontraktforhold baserer seg på muntlig oppfølging av kontrakten, særlig fra leverandørens side. Vi har i kontraktene sett flere eksempler på formuleringer som *omfanget av de enkelte arbeidene skal avtales fortløpende*<sup>14</sup> eller at enheten ønsker en dialog *vedrørende mandatene og eventuelt uklarheter...*<sup>15</sup>.

### 5.3 Har konsulentkontraktene et innhold som sikrer kommunens interesser?

Samlet har revisjonen ved gjennomgangen sett at det er 103 kontrakter som har 2 eller flere mangler i forhold til de oppstilte kriteriene. 14 kontrakter har en mangel, mens det er 23 som ikke har noen mangler. Dette vil si at 73,5 % av de 140 kontraktene har to eller flere mangler. I de 14 kontraktene med kun en mangel er det 2 som delvis mangler beskrivelse og 9 som delvis mangler gjennomføring.

#### 5.3.1 Oppdraget/arbeidet som skal utføres, herunder beskrivelse av oppdraget, antall timer, varighet og gjennomføring av oppdraget

		Mangler helt Mangler delvis <sup>16</sup>	
<b>Oppdraget/arbeidet som skal utføres</b>	Beskrivelse	-	28
	Timetall	9	-
	Varighet	10	-
	Gjennomføring	45	19

Når det gjelder kontraktens beskrivelse av oppdrag/utførelse av arbeid skiller revisjonen mellom de kontraktene der beskrivelsen er god, de der beskrivelsen er kortfattet men grei og de der beskrivelse delvis mangler eller er mangelfullt fremstilt<sup>17</sup>. Dette skillet baserer seg på en generell vurdering av beskrivelsen. Kategorien *kortfattet, men grei* består av de beskrivelsene som revisjonen anser tilstrekkelig omfattende til tross for at de kan fremstå som korte. De beskrivelsene vi anser som noe mangelfulle er slike der oppdraget er meget kortfattet og generelt beskrevet. Et eksempel på dette er i en kontrakt der oppdraget er beskrevet med *oppdraget gjelder for forprosjekt, delprosjekt, bygge- og garantifase*. Revisjonen tar forbehold om at det i noen tilfeller kan være muntlig avtalt noe mer om oppdraget enn det som fremkommer av selve kontrakten. Slik muntlighet har revisjonen ikke hatt muligheter til å gå nærmere inn på.

<sup>14</sup> Eksempel fra kontrakt om prosjektering.

<sup>15</sup> Eksempel fra kontrakt om psykologutredning.

<sup>16</sup> Det at noe mangler delvis betyr at kontrakten sier noe om det, men ikke regulerer forholdet helt ut. For eksempel er det i et avtaledokument sagt at timeprisen for konsulenten er kroner 500, men ikke noe om hvor mange timer vedkommende skal jobbe eller varigheten på oppdraget.

<sup>17</sup> Revisjonen har ikke sett eksempler på at beskrivelse er fraværende i sin helhet.

### **Beskrivelse av oppdraget/arbeidet**

God	63
Kortfattet, men grei	49
Kortfattet, - noe mangelfull	28

Tallene viser at det i 28 kontrakter (19 %) er gitt noe mangelfulle beskrivelser. Av disse har revisjonen sett at det er 24 som i tillegg mangler bestemmelser om gjennomføring.

Når det gjelder timetall, varighet og pris mangler noen kontrakter bestemmelser om dette. I 12 av kontraktene der pris mangler helt eller delvis, mangler i tillegg timetall eller varighet.

Videre er det til sammen 64 kontrakter som ikke fullt ut har bestemmelser om hvordan konsulentoppdraget skal gjennomføres. Av disse 64 er det 24 kontrakter (de fleste oppdragsavtaler) der revisjonen har kategorisert beskrivelsen som kortfattet, - noe mangelfull.

### **5.3.2 Pris og betalingsbetingelser**

		<b>Mangler helt</b>	<b>Mangler delvis</b>
<b>Pris og betalingsforpliktelser</b>	Pris	7	6
	Betalingsforpliktelser	19	-

13 av de 140 kontraktene mangler helt eller delvis bestemmelser om pris på oppdraget. Pris kan følge av muntlige avtaler mellom partene, men dette har revisjonen ikke undersøkt.

### **5.3.3 Rettigheter<sup>18</sup> og plikter, herunder taushetsplikt**

		<b>Mangler helt</b>	<b>Mangler delvis</b>
<b>Rettigheter og plikter</b>	Rettigheter	98	-
	Plikter	15	5
	Taushetsplikt	24	-

Av tabellen fremgår det at kun 42 av 140 kontrakter regulerer hvem som har hvilke rettigheter. Det vil ikke alltid være like hensiktsmessig å ha bestemmelser om eiendoms-, opphavs- og disposisjonsrett i alle kontraktforhold. Av de 42 kontraktene hvor spørsmål om rettigheter er regulert, er det 23 kontrakter som er initiert av kommunen og 19 som kommer fra leverandør.

Bestemmelser om taushetsplikt mangler i 24 kontrakter. Revisjonen har fått opplyst at noen konsulenter kan ha skrevet under taushetserklæring selv om det ikke er nevnt i kontrakten.

### **5.3.4 Mislighold, ansvar, sanksjoner, tvister**

		<b>Mangler helt</b>	<b>Mangler delvis</b>
<b>Mislighold, ansvar, sanksjoner, Tvister</b>	Mislighold	87	-
	Ansvar	33	1
	Sanksjoner	84	8
	Tvister	51	-

<sup>18</sup> Opphavs-, eiendoms- og disposisjonsrettigheter. Se vedlegg 1.

Som tallene viser er det særlig bestemmelser om mislighold og sanksjoner som mangler i kontraktene, henholdsvis i 87 og 84 kontrakter. Dette utgjør 62 % og 60 % av de 140 kontraktene. Videre har revisjonen sett at det er 81 kontrakter som mangler bestemmelser om begge. Regulering av ansvar mangler i 33 kontrakter. Revisjonen har sett at partenes plikter og ansvar ofte reguleres i samme bestemmelse i kontraktene. I 14 kontrakter er verken plikter eller ansvar regulert. 51 kontrakter mangler bestemmelser om tvisteløsning.

### **5.3.5      *Endringer***

Det er 94 kontrakter som verken regulerer om kontrakten kan endres eller hvordan dette eventuelt skal skje. Revisjonen skiller ikke mellom kontrakter der det ikke fremkommer bestemmelser om endringer og der det er sagt at noe kan avtales noe muntlig senere. Dette fordi muntlige avklaringer/utfylling mellom partene ikke nødvendigvis gir anledning til faktisk å endre kontrakten. Revisjonen har dessuten ikke mulighet til å få sjekket opp eventuell muntlighet.

## **6. REVISJONENS VURDERING**

### **6.1 Har kommunen en felles og enhetlig opptreden overfor leverandører av konsulenttjenester?**

Undersøkelsen viser at det forekommer flere former for kontrakter når kommunen kjøper konsulenttjenester. Revisjonen finner det mindre hensiktsmessig å ha så ulike former for inngåelse av kontrakt med konsulenter. Kontraktforholdene fremstår som svært ulike og etter revisjonens vurdering kan forholdet mellom på den ene side kommunen og på den andre de forskjellige leverandørene, bli uoversiktlig og vanskelig å håndtere når man opererer med såpass ulike kontraktformer.

### **6.2 Er kontraktene med konsulentene skriftlige?**

Når det kjøpes konsulenttjenester for over 80 millioner kroner i året bør det etter revisjonens vurdering være et minstekrav til kontrakter med konsulenter at de er skriftlige i sin form og underskrevet av begge parter. Vi har sett at kontraktforhold bygger på tilbud som er bekreftet og mandater uten formelle kontrakter, samt vi har hørt at det i noen tilfeller kun inngås muntlige avtaler eller at deler av avtalene bygger på muntlighet. Revisjonen mener dette ikke bør forekomme.

Det er etter revisjonens vurdering viktig at kommunens kontraktforhold med leverandører av konsulenttjenester er ryddige og i størst mulig grad konfliktforebyggende. Det er av den grunn vesentlig å klart kunne vite når bindende avtale faktisk er inngått. Uten skriftlig kontrakt underskrevet av begge parter, kan det være vanskelig å fastslå når avtalen binder partene i innhold og omfang.

Skriftlige formelle kontrakter er viktig for å gi klare bestemmelser for det arbeidet en konsulent skal utføre for kommunen. Det er mye som kan gå galt i form av forsinkelser, manglende oppfyllelse av plikter, mangler og feil ved utført arbeid osv. Har man i forkant av kontraktsinngåelsen tatt bevisst stilling til mulige kontraktsbrudd, mener revisjonen at man i stor grad vil kunne unngå konflikter mellom partene.

Et annet vesentlig moment i vurderingen er det bevismessige. Revisjonen mener det er av betydning både underveis i og i etterkant av kontraktforholdet å kunne bygge på den skriftlige kontrakten dersom det skulle oppstå konfliktsituasjoner om rekkevidden av det man har inngått avtale om.

### **6.3 Har konsulentkontraktene et innhold som sikrer kommunens interesser?**

#### **6.3.1 *Oppdraget/arbeidet som skal utføres, herunder beskrivelse av oppdraget, antall timer, varighet og gjennomføring av oppdraget***

Gjennomgangen av kontraktene har vist at 28 kontrakter har noe mangelfull beskrivelse av oppdraget konsulenten er leid inn for å utføre. Revisjonen mener at den enheten som skal leie inn en konsulent bør kunne ta stilling til hva vedkommende skal gjøre og kontraktfeste dette. Mangelfulle beskrivelser vil etter revisjonens vurdering dessuten samsvare lite med kravet til at ethvert innkjøp skal ha grunnlag i vedtatte planer og budsjetter. Har man planer for

virksomheten, er det til en viss grad gitt hva man har behov for konsulentbistand til og hvor omfattende denne bistanden kan/skal være.

Undersøkelsen har vist at bestemmelser om gjennomføring mangler helt eller delvis i om lag 47 % av kontraktene. Dette er etter revisjonens vurdering ikke nødvendigvis problematisk. Det kan for eksempel fremgå av oppdragsbeskrivelsen hvordan kommunen ønsker jobben gjort eller det kan fremgå av oppdragets art at det ikke er mange ulike måter å gjennomføre det på. Det revisjonen derimot finner betenkelig er at det i 24 av 28 kontrakter med noe mangelfull beskrivelse i tillegg mangler bestemmelser om gjennomføring. Etter revisjonens vurdering kan dette bety at oppdraget ikke er gjennomtenkt av enheten og vi savner forutberegnelighet i kontraktforholdet. Dersom det i slike saker oppstår konflikt mellom partene om tjenestens innhold, vil det være vanskelig for kommunen å hevde kontraktsbrudd.

Regulering av partenes plikter i kontraktforholdet har også nær sammenheng med beskrivelse av oppdraget og bestemmelser om gjennomføring. Det vil likevel ikke alltid være relevant å pålegge plikter, og vår undersøkelse har vist at det kun er 20 kontrakter hvor slike mangler helt eller delvis. Revisjonen ser ikke dette som problematisk, men ønsker å påpeke betydningen av å kontraktfeste det dersom partene skal ha plikter i kontraktforholdet. Ser man bestemmelser om plikter i sammenheng med sanksjoner og mislighold ser man at det for eksempel vil være vanskelig å regulere at en konsulent ikke har overholdt å utarbeide fremdriftsplan dersom det ikke er sagt noe i kontrakten om at vedkommende skal utarbeide slik plan.

### **6.3.2      *Pris og betalingsbetingelser***

Noen av kontraktene mangler bestemmelser om timetall, varighet eller pris. Dersom et oppdrag har en avtalt kostnadsramme, er det etter revisjonens vurdering mindre viktig at det avtales noe om timetall. Kommunen vil kunne kreve at arbeidet blir utført innenfor kostnadene. Det forekommer derimot at pris per time er avtalt uten at det er sagt noe om timeantall og/eller varighet. Det er gjerne da slik at konsulenten leverer inn timelister over anvendt tid. Dette ser revisjonen som noe betenkelig da kommunen overfor den aktuelle konsulent i forkant ikke vil ha kontroll på anvendte timer. Det er ikke nødvendigvis kritikkverdig å gi konsulenten tillit og det er ikke i alle kontraktforhold mulig å sette opp konkrete tidsrammer eller timeantall. Men etter revisjonens vurdering bør kommunen være den som avgjør timeforbruket eller i det minste kostnadsrammen konsulenten har til rådighet.

### **6.3.3      *Rettigheter<sup>19</sup> og plikter, herunder taushetsplikt***

Det at bestemmelser om rettigheter mangler i 98 kontrakter er etter revisjonens vurdering i utgangspunktet ikke heldig. Men mange av konsulentkontraktene dreier seg ikke om materiale det knytter seg eiendoms-, opphavs- og disposisjonsrettigheter til. Av den grunn kan det være legitimt å utelate bestemmelser om dette. Der det derimot er relevant mener revisjonen at konsulentkontraktene alltid bør sørge for å sikre kommunens rettigheter. Tar man med bestemmelser om dette i generelle kontraktsvilkår, vil eiendoms-, opphavs- og disposisjonsrettighetene utløses der det er aktuelt.

Det at 24 kontrakter ikke regulerer konsulentens taushetsplikt anser revisjonen som betenkelig. Uansett hva slags oppdrag en konsulent er leid inn for å utføre kan vedkommende komme over opplysninger om kommunen eller de ansatte som ikke bør videreføres. Det er

---

<sup>19</sup> Opphavs-, eiendoms- og disposisjonsrettigheter. Se vedlegg 1.



etter revisjonens vurdering en enkel sak å ha med bestemmelser om taushetsplikt og dette bør kunne kreves av ethvert kontraktsforhold kommunen er del av. Dersom konsulenten skriver under en separat taushetserklæring er plikten fastslått, men etter revisjonens vurdering kan dette med fordel også fremgå av kontrakten.

#### **6.3.4 Mislighold, ansvar, sanksjoner, tvister**

Revisjonen har sett at bestemmelser om sanksjoner, mislighold og tvisteløsning i stor grad mangler i kontraktene. Dette kan, slik revisjonen ser det, bety at man ikke anser det for en risiko at noe kan gå galt i kontraktforholdet eller at man ikke har tenkt på å regulere forholdet. Mye av formålet med å regulere et partsforhold er å si hva som kan kreves av de enkelte partene, og hva som skal skje dersom dette ikke overholdes. Revisjonen mener at bestemmelser om dette alltid bør være med i de kontraktene kommunen inngår med leverandører av konsulenttjenester uansett om det ansees for usannsynlig at man vil ha bruk for dem. At bestemmelser om både sanksjoner og mislighold mangler i hele 81 kontrakter er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende. Dette kunne slik vi ser det vært unngått dersom kommunen i generelle kontraktsvilkår for konsulentkontrakter blant annet regulerte sanksjoner, mislighold og tvisteløsning. Slike vilkår kan legges ved enhver oppdragsavtale, tilbud, formell kontrakt eller andre avtaleformer med konsulenter.

Undersøkelsen har vist at ansvar ikke reguleres i 33 kontrakter. Dette kan komme av at partene ikke har noe særskilt ansvar i kontraktforholdet, og revisjonen finner ikke å ta stilling til om disse manglene er uheldige. Ansvar vil videre kunne knyttes opp mot eventuelle plikter partene har. Ser vi på sammenhengen her, er det 12 kontrakter fra leverandører som verken regulerer plikter eller ansvar, mens kun 2 fra kommunen mangler tilsvarende. Tallene gir ingen klare indikasjoner på at praksis rundt kontraktinngåelse ikke er god. Etter revisjonens vurdering kan dette tyde på at enhetene for fremtiden bør foreta en noe grundigere gjennomgang av kontrakter fra leverandører for å sikre kommunens interesser.

Revisjonen mener det vil være forskjell på de tilfellene der kommunens enheter etter en vurdering bevisst har utelatt å ta med bestemmelser om det ovennevnte og på de kontraktene der utelatelse er skjedd av andre grunner. Som for eksempel at enheten har godtatt leverandørens tilbud eller kontraktforslag uten selv å ta stilling til innholdet, eller man har skrevet en kontrakt som regulerer det samme som den forrige man inngikk.

#### **6.3.5 Endringer**

Revisjonen ser det som uheldig at det er kun 33 % av kontraktene som regulerer noe om eventuelle endringer. I løpet av kontraktstiden kan det for eksempel være aktuelt å gjøre endringer i gjennomføringen, fremdriftsplanen, eller timeforbruket. Har man ikke bestemmelser om dette, kan det medføre noe uhåndterlige kontrakter og eventuelle konflikter dersom forholdene endrer seg underveis i kontraktsperioden. Dersom det i de generelle kontraktsvilkårene tas inn bestemmelser om at kontrakten kan endres etter gitte forutsetninger og fremgangsmåter, vil dette etter revisjonens vurdering være med på å skape forutsigbarhet og klarhet i kontraktforholdet.

## 7. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

### 7.1 Konklusjon

Gjennomgangen av kontrakter har vist at det er lite felles og enhetlig praksis rundt inngåelse av konsulentkontrakter. Revisjonen mener at kommunen i større grad enn i dag bør bidra til utformingen av kontraktene som inngås med leverandører av konsulenttjenester. Dette gjelder oppdragsavtaler, tilbud som blir akseptert eller formelle kontrakter som underskrives. At leverandørene legger rammene for hvordan kontraktforholdet med kommunen skal se ut i ca. 60 % av kontraktene, er etter revisjonens vurdering betenkelig. For å kunne ivareta egne interesser, er det etter revisjonens vurdering viktig at kommunen gir innspill og legger rammene for kontraktforholdet selv. Kommunen bør aktivt ha tatt stilling til hvilke forhold det er vesentlig å regulere i et kontraktforhold, fremfor å vurdere et tilbud/forslag fra leverandør. Ellers vil den endelige kontrakt kunne unndra kommunen generelle rettigheter den kunne hatt krav på.

Vi har sett at en del av kontraktene som er inngått om konsulenttjenester henviser til en bransjestandard eller leverandørens egne generelle kontraktvilkår på området. Revisjonen er av den oppfatning at Bærum kommune kan utarbeide tilsvarende vilkår, som kan følge som vedlegg til enhver kontrakt som inngås om konsulenttjenester. På den måten kan de enkelte enheter konsentrere seg om å regulere det konkrete oppdraget. I de generelle vilkårene kan det tas inn et forbehold om at de gjelder i den grad de passer tjenesten, tilsvarende det Eiendomsforvaltningen tenker tatt med i sine generelle innkjøpsvilkår.

Revisjonen ser det ikke som problematisk dersom kommunen for enkelte kjøp av konsulenttjenester ønsker å benytte seg av bransjestandarder som Norsk Standard. Vi ønsker likevel å påpeke at det vesentlige er at kommunen aktivt vurderer innholdet og sørger for at kontraktene ivaretar kommunens interesser i det konkrete kontraktforhold.

Generelle kontraktvilkår for kjøp av konsulenttjenester vil etter revisjonens oppfatning skape forutberegnelighet både for kommunens enheter og for leverandører av konsulenttjenester. Partene vil til enhver tid vite hvilke bestemmelser man må forholde seg til, noe som vil bidra til å skape ryddige kontraktforhold. Samtidig vil kommunen ha en felles og enhetlig opptreden utad hva gjelder konsulenttjenester, isteden for at enhetene opererer med flere ulike typer kontrakter.

Revisjonens undersøkelse viser at innholdet i mange av kontraktene om konsulenttjenester ikke ivaretar kommunes interesser. Dette kan gi uttrykk for usikkerhet rundt kontraktinngåelse eller til innholdet i kontraktene. For å unngå at det inngås kontrakter der det ikke tas bevisst stilling til hva man ønsker å regulere, mener revisjonen at kommunen bør ha egne kontraktmaler for kjøp av konsulenttjenester. Slike maler kan inneholde de bestemmelsene kommunen ønsker å regulere for det enkelte konsulentoppdrag. Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig å ha to slike maler. Den ene til bruk ved oppdragsavtaler av kortere lengde og den andre ved mer omfattende oppdrag. Med kontraktmaler vil kontraktinnholdet være gitt slik at kommunens enheter vet hvilke forhold som er viktig å avklare når de skal kjøpe konsulenttjenester. Hvilke bestemmelser som er relevant vil kunne variere fra oppdrag til oppdrag. Dersom det ikke er noe å kontraktfeste under enkelte bestemmelser, går det an å skrive ingen spesiell anmerkninger el. Man har da tatt stilling til spørsmålet, noe revisjonen anser for vesentlig.

Kontraktsmalene bør etter revisjonen vurdering komme i tillegg til de generelle kontraktvilkårene vi har nevnt tidligere. Vilkårene kan regulere det som vil være felles for alle kjøp av konsulenttjenester slik som betalingsforpliktelser, taushetsplikt, mislighold, sanksjoner, tvisteløsning osv. I kontraktsmalene kan man åpne for å regulere det som vil være spesielt for hvert enkelt tjenesteoppdrag. Slik revisjonen ser det vil disse to samlet sørge for at kontraktene får det innhold kommunen ønsker, det vil gi enhetene felles praksis og det vil redusere risikoen for tvister.

Omorganiseringen i kommunen har ført til at tjenestelederne får større handlefrihet og mer ansvar for drift av egne tjenestesteder. I denne forbindelse er det spesielt viktig at kommunen etablerer hjelpemidler som kan sikre at ansvarlige enkelt kan inngå kontrakter, som sikrer kommunens interesser og sørger for en mest mulig felles og enhetlig opptreden overfor leverandører av konsulenttjenester. Revisjonen mener dette best kan sikres ved et felles kontraktopplegg.

## **7.2 Anbefalinger**

1. Administrasjonen bør sikre at det inngås skriftlig kontrakt ved alle kjøp av konsulenttjenester.
2. Det bør vurderes å utarbeide generelle kontraktvilkår for konsulenttjenester som kan legge grunnlag for de kontraktene som inngås med konsulentene, og som eventuelt legges ved kontrakten.
3. Det bør vurderes å utarbeide kontraktsmal som skal benyttes i ethvert kjøp av konsulenttjenester i kommunen.

24.01.03

Per- Martin Svendsen  
revisjonssjef

Morten Mjøltnes  
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon



## LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER

### Bok:

Hov, Jo: "Avtaleslutning og ugyldighet", Papinan AS, 1995

Sjekkliste for kontraktsinngåelse, utarbeidet av advokat Torstein Arendt i forbindelse med hans lysark: "Hvordan lage gode IT-avtaler?"

Nordbø, Stein Erik (1996): "Revisjon av kjøp av konsulenttjenester". Artikkel i bladet Internrevisoren 3 1996, side 22-25.

### Lov:

- Lov av 25.09.1992 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner.
- Lov av 15.04.1687: Kong Christian Den Femtis Norske Lov.

### Rundskriv etc:

- Overordnede retningslinjer for innkjøpsvirksomheten i Bærum kommune, vedtatt av direktørmøtet 11.08.98.
- Retningslinjer for kontrahering av konsulenter, vedtatt av direktørmøtet 11.08.98.
- Personelhåndbok for Bærum kommune, Oppdragstakere - generelle regler.
- Lønnshåndbok for Bærum kommune, Retningslinjer for utbetaling av honorar ved innleie av ekstern arbeidskraft - selvstendig næringsdrivende og firma, fra 22.02.01

### Internett:

- <http://www.nbr.no>
- [http://www.forvaltningsnett.dep.no/dok/anbudsdokumenter/avtaleverk/001116\\_konsulentavtalen.doc](http://www.forvaltningsnett.dep.no/dok/anbudsdokumenter/avtaleverk/001116_konsulentavtalen.doc)
- <http://www.statskonsult.no/prosjekt/SSA/avtaler/Konsulent/Konsulentbistandsavtalen.doc>
- <http://www.statskonsult.no/prosjekt/SSA/avtaler/Konsulent/Konsulentoppdragsavtalen.doc>
- <http://base.norsk.lysingsblad.no/doffin/underserskel/hentdata.stm?knr=31690>

### Kontrakter:

- Norsk Standard (NS) 3430 Alminnelige kontraktsbestemmelser om utførelse av bygg og anleggsarbeider, 1. utgave. aug 1991, utarbeidet av Norges Byggstandardiseringsråd (NBR).
- Avtale om konsulentbistand i forbindelse med utrednings- og utviklingsavtaler, utarbeidet av Statskonsult.
- Avtale om konsulentoppdrag i forbindelse med utrednings- og utviklingsavtaler, utarbeidet av Statskonsult.
- Rammeavtale for kjøp av konsulenttjenester, 30.11.2000, utarbeidet av Statens Forvaltningstjeneste, Statskjøp.
- Det Norske Veritas sin standardkontrakt med generelle vilkår for konsulenttjenester.
- Rammeavtale mellom Bærum kommune og Westaff vikarbyrå, med Samkjøp som kontaktformidler, inngått 01.01.00, gyldig til 31.12.02.
- Datakontoret i Bærum kommune sin standardavtale om konsulenttjenester.



## VEDLEGG: KRITERIE-GJENNOMGANG

Dette vedlegget er en redegjørelse for hvordan revisjonen har kommet frem til kriteriene vi har benyttet for gjennomgang av kontrakter om konsulenttjenester.

I norsk rett er det ikke gitt bestemmelser som regulerer hva en kontrakt om konsulenttjenester bør inneholde. Med denne avtalefriheten, kan kommunen i samarbeid med leverandøren av tjenesten fritt regulere det de ønsker i kontraktene.

I et kontraktsforhold er det erfaringsmessig mye som kan gå galt underveis i kontraktsperioden. Av den grunn er det en del forhold som bør reguleres ved inngåelse av kontrakt. Aktører som inngår mange konsulentkontrakter har i denne forbindelse utarbeidet generelle kontraktsvilkår og -bestemmelser det for dem er hensiktsmessig å ha med i en kontrakt. For å utvikle kriterier til å belyse problemstillingen, har revisjonen sett på:

- Norsk Standard (NS) 3430 Alminnelige kontraktsbestemmelser om utførelse av bygg og anleggsarbeider. Denne inneholder bestemmelser som regulerer forholdet mellom byggherre og entreprenør og er utarbeidet i regi av Norges Byggstandardiseringsråd og gitt ut av Norges Standardiseringsforbund.
- Statens standardavtaler for kjøp av konsulenttjenester utarbeidet av Statskonsult<sup>20</sup>: Avtale om konsulentbistand i forbindelse med utrednings- og utviklingsavtaler og Avtale om konsulentoppdrag i forbindelse med utrednings- og utviklingsavtaler
- Statens Forvaltningstjeneste, Statskjøp: Rammeavtale for kjøp av konsulenttjenester fra 30.11.2000.
- Det Norske Veritas sin standardkontrakt med generelle vilkår for konsulenttjenester.
- Rammeavtale inngått mellom Bærum kommune og Westaff vikarbyrå, med Samkjøp som kontaktfordrager. Avtalen er inngått med kommunen 01.01.00 og gyldig til 31.12.02
- Datakontoret i Bærum kommune sin standardavtale om konsulenttjenester.
- Bærum kommunes personallhåndbok. Denne inneholder regler om forholdet mellom kommunen og oppdragstakere<sup>21</sup>. I punkt 17 om kontrakt stilles det krav om skriftlige kontrakter med oppdragstakere og det er gitt regler om hva kontrakten skal inneholde.

I tillegg har vi sett på følgende litteratur om kontrakter og konsulenttjenester:

- Jo Hov: Avtaleslutning og ugyldighet.
- Stein Erik Nordbø: Artikkel om Revisjon av kjøp av konsulenttjenester.
- Sjekkliste for kontraktsinngåelse, utarbeidet av advokat Torstein Arendt i forbindelse med hans lysark: Hvordan lage gode IT-avtaler?

I rapporten har revisjonen sett nærmere på om kommunens kontrakter om konsulenttjenester inneholder bestemmelser som sikrer kontraktsforholdet. Vi har konsentrert oss om de bestemmelsene vi utfra ovennevnte materiale anser for de viktigste. En del av de følgende punktene går over i hverandre. Revisjonen vil påpeke at rekkefølgen og fremstillingsmåten er mindre vesentlige, det viktigste er at de er inkludert.

Revisjonen ser at det vil forekomme kontraktsforhold i kommunen der det ikke vil være hensiktsmessig å avtale noe i forhold til alle de følgende kontraktsbestemmelsene. Det vil

---

<sup>20</sup> Statskonsult har veiledende og rådgivende oppgaver. Standardavtalene er ikke obligatoriske, men er ment som nyttige hjelpemidler. De er laget for statlige virksomheter, men kan godt brukes av fylkeskommunale, kommunale og private virksomheter.

<sup>21</sup> Kapittel 3-6-1 Oppdragstakere – generelle regler.

derfor måtte vurderes konkret for hvert enkelt kontraktforhold hvorvidt bestemmelsene bør være med. I mange tilfeller vil det dessuten være behov for å kontraktsfeste mer enn det som fremgår av det nedenstående.

Revisjonen har ved gjennomgangen av ovennevnte materiale kommet frem til følgende punkter vi mener bør være med i kommunens kontrakter om konsulenttjenester:

- **Oppdraget/arbeidet som skal utføres.**

Med dette menes en beskrivelse av den konkrete jobben konsulenten leies inn for å utføre. Man kan her velge å referere til den beskrivelsen som fremgår av en eventuell anbudsinnbydelse eller et tilbud som har kommet fra leverandøren. Det kan også fremgå av vedlegg til kontrakten hva som spesifikt skal utføres av arbeid.

Dette/disse punktet/punktene i kontrakten bør inneholde bestemmelser om:

- hva oppdraget består i/hva som konkret skal utføres av konsulenten
- omfanget av oppdraget/antall timer/størrelsen på det arbeidet som skal utføres
- varighet/opphør av kontrakten (herunder eventuelt frist for ferdigstilling, opsjonsmuligheter, oppsigelse)
- hvordan gjennomføringen skal skje.

Hensikten med å kontraktsfeste dette er å unngå konflikter om oppdragets art og innhold underveis og i ettertid. Dersom kontrakten ikke sier noe om hva konsulenten konkret skal utføre av arbeid og hvordan man tenker dette gjennomført, kan kommunen få vanskeligheter med å hevde kontraktsbrudd dersom utførelsen viser seg ikke å være i henhold til intensjonene. Kommunen kan for eksempel ikke hevde forsinkelse eller overskridelse av budsjetterte timer dersom kontraktforholdet ikke har regulert hvor mange timer konsulenten har til rådighet eller når vedkommende skal være ferdig. Videre vil det være vanskelig å fremme krav om prisavslag, retting, heving el. dersom det ikke i kontrakten er angitt noe om tidsbruken, fordi det da vanskelig lar seg gjøre å hevde at oppdraget er forsinket.

Beskrivelse av oppdraget vil dessuten knyttes opp mot bestemmelser om mislighold, ansvar og sanksjoner. Det kan vanskelig sies at konsulenten har misligholdt sin del av kontrakten hvis den ikke regulerer hva konsulenten er leid inn for å gjøre.

- **Pris og betalingsbetingelser.**

Her kan det enten være avtalt en timepris, eller man kan ha satt en pris for hele oppdraget/økonomisk ramme for oppdraget. Dette vil naturlig nok avhenge av hva som skal utføres. Dreier det seg om konkrete undersøkelser og rapportskrivning, kan det lettere avtales pris for hele oppdraget enn dersom det dreier seg om et oppdrag der timebruken er noe uviss.

Det er viktig å være oppmerksom på faren ved å kun avtale en pris per time (og ikke kostnadsrammer) uten å anslå en frist for ferdigstilling eller et visst antall timer. På denne måten vil ikke kommunen ha kontroll over konsulentens timeforbruk. Risikoen for at konsulenten bruker et høyere antall timer enn høyst nødvendig er større dersom man ikke gir vedkommende visse rammer. Det kan i kontrakten åpnes for endringer av disse rammene dersom det skulle oppstå behov for det.



Dersom oppdraget er av en noe lengre karakter, kan det være hensiktsmessig å avtale noe om prisendringer. Uforutsette hendelser, skiftende økonomi osv. kan medføre at prisen vil endres i løpet av kontraktsforholdet. Dette bør reguleres i kontrakten.

Når det gjelder betalingsbetingelser, er det særlig hvordan betaling skal foregå, om det skal benyttes faktura og frister for betalingen som kan være aktuelt å regulere. Dette bl.a. for å sikre kommunen økonomisk ryddighet og forutsigbarhet, samt å unngå tap av renteinntekter.

- **Rettigheter og plikter<sup>22</sup>.**

Revisjonen snakker her ikke om oppdragets innhold eller utførelsen av det. Rettigheter og plikter er slike som kommer som et resultat av det oppdraget konsulenten skal utføre for kommunen. Konsulenten vil uansett bestemmelse om dette alltid plikte å utføre oppdraget etter den beskrivelsen som er fastsatt i kontrakten. I sin bok uttaler Hov<sup>23</sup> at *grunnleggende utgangspunkt for utarbeidelsen av en avtale, er at den innebærer en rettslig normering mellom partene – den fastsetter rettigheter og betingelser dem imellom. Derfor må kontrakten best mulig angi betingelsene for rettighetenes eller pliktenes inntrøden ... og rettighetenes og pliktenes innhold.* I motsatt fall kan det bli vanskelig å hevde at en av partene har misligholdt deler av kontraktsforholdet.

Mange konsulenter leies inn for å skrive rapport eller utarbeide planer, dataprogrammer e.l. Det bør kontraktfestes at kommunen har rettighetene til eksempelvis programvare, rapporter og utredninger som utvikles til bruk for/i kommunen. Rettigheter som bør reguleres er om en av partene skal ha opphavs-, eiendoms- og disposisjonsrettigheter til eventuelt materiale. I artikkelen til Nordbø<sup>24</sup> skriver han blant annet at *ordnede kontraktsforhold er viktig. Spesielt hvis konsulenten er involvert i utviklingen av et produkt, eller programvare. Det er da viktig å ha nedfelt i en kontrakt hvem som har eiendomsretten til det produktet som blir utviklet.*

En kontrakt bør i tillegg inneholde partenes plikter i kontraktsforholdet. Den enes plikt vil ofte være den andres rett, og dette har vi valgt å omtale som plikter. Det er særlig viktig å ha bestemmelser om taushetsplikt da en konsulent kan få tilgang til sensitiv informasjon som kommunen må sikre at ikke kommer videre. Videre kan det være aktuelt å regulere:

- leveringsbetingelser (dersom noe skal leveres)
- plikt til å stille lokaler/personale og/eller materiale til rådighet (eventuelt bestemmelser om plikt for partene til å samarbeide på et eller flere områder)
- plikt til vedlikehold under eller i etterkant av kontraktsforholdet
- plikt til en viss fremdrift
- partenes plikt til oppfølging

Vi har valgt å skille ut taushetsplikt som et eget kriterium for gjennomgang av kontraktene da revisjonen anser dette som et punkt som bør være med i enhver kontrakt Bærum kommune inngår.

---

<sup>22</sup> Kontraktene revisjonen har gjennomgått må si noe konkret om det vi har oppstilt i dette punktet for at vi skal anse noe som kontraktfestet her. Dersom partene muntlig har sagt noe om dette (eller i vedlegg uten å henvise til vedlegget) ligger det utenfor revisjonens kontroll og vi anser bestemmelsen for å være fraværende i kontrakt.

<sup>23</sup> Side 232.

<sup>24</sup> Side 25.

- **Mislighold, ansvar, sanksjoner, tvister<sup>25</sup>.**

Jo Hov<sup>26</sup> sier i sin bok at man under utforming av en kontrakt bør *prøve å tenke seg hva som kan gå galt, og hva som da eventuelt skal skje*. Kontrakten må regulere hva partene anser som mislighold, og gjerne hva som anses som vesentlig mislighold, samt hva som skal skje dersom en av partene faktisk misligholder sin del av oppfyllelsen.

Mislighold og ansvar har sammenheng med hverandre. Dersom man har ansvar for noe i et kontraktforhold, vil det være kunne være mislighold dersom ansvaret ikke overholdes. Bestemmelser om ansvar vil også kunne knyttes tett opp mot hvilke plikter partene har i kontraktforholdet. Eksempler på ansvar kan være ansvar for kvalitet, gjennomføring, informasjonsutveksling, oppfølging, fremdrift, betalingsforsinkelser osv. I tillegg kan det være ulike former for mislighold dersom konsulenten eller kommunen ikke oppfyller kontraktens bestemmelser.

Sanksjoner vil ha sammenheng med mislighold og ansvar. Det er viktig å regulere hva som utløser en sanksjon og hvilke sanksjoner man ønsker. Av sanksjoner kan det være aktuelt å ha med bestemmelser om retting, omlevering prisavslag, krav om oppfyllelse, heving, erstatning og dagbøter. Det kan også være aktuelt å henvide til kjøpslovens bestemmelser om manglende oppfyllelse. Det kan i visse tilfeller også være aktuelt å ha med en bestemmelse om force majeure (dvs. forhold som er utenfor den ansvarliges kontroll).

Det er av betydning at det kontraktsfestes hvilke lover som skal komme til anvendelse på forholdet mellom partene dersom kontrakten ikke gir løsningen. Det er videre av betydning å ha med en bestemmelse om hvilket verneting (hvilken domstol tvisten skal føres for) kontrakten faller inn under. Hov uttaler<sup>27</sup> at en under utforming av en kontrakt må *regne med den mulighet at det i forbindelse med en kontraktsavvikling vil oppstå spørsmål som en ikke har hatt mulighet til å forhåndsregulere. Det er derfor ikke så dumt å prøve å tenke seg hva som skal skje i et slikt tilfelle*.

- **Endringer.**

Det kan være viktig å kontraktsfeste om endringer kan foretas og hvordan eventuelle endringer av kontrakten skal håndteres. For eksempel kan det i løpet av kontraktstiden være aktuelt å gjøre endringer i selve tjenesteutførelsen, fremdriftsplanen, timeforbruket osv.

- **Datering, undertegning og angivelse av eventuelle vedlegg.**

Dette må være med i en kontrakt for at den skal ha gyldighet mellom partene. Dersom kontrakten i tillegg til selve kontraktsteksten skal bestå av ulike vedlegg, må dette fremgå av den underskrevne kontrakten for å ha samme gyldighet som kontrakten. Dette kan være for eksempel gjelde spesifisering av oppdraget eller fremdriftsplan.

---

<sup>25</sup> Kontraktene revisjonen har gjennomgått må si noe konkret om det vi har oppstilt i dette punktet for at vi skal anse noe som kontraktfestet her. Dersom partene muntlig har sagt noe om dette (eller i vedlegg uten å henvide til vedlegget) ligger det utenfor revisjonens kontroll og vi anser bestemmelsen for å være fraværende i kontrakt.

<sup>26</sup> På side 233.

<sup>27</sup> På side 233.