

FORVALTNINGSREVISJON

Offentlige anskaffelser

Følges regelverket



Selbu kommune

September 2019

FR 1073

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Selbu kommunes kontrollutvalg i perioden februar 2019 til september 2019.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Arve Gausen, prosjektmedarbeider Anna Ølnes, og kvalitetssikrere Margrete Haugum og Sunniva Tusvik Sæter. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Selbu kommune, jf. kommuneloven § 79 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Orkanger, 24.9.2019



Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Rapporten oppsummerer Selbu kommunes etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Vi har sett på utvalgte anskaffelser i 2018. Vi har vurdert om kommunen har ivaretatt sin dokumentasjonsplikt i disse anskaffelsene. Dette har vi gjort for å se om kommunens anskaffelser er utført i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav³. Videre har vi vurdert kommunens systematiske arbeid for å sikre at anskaffelsesregelverket følges. Vi har innhentet data ved å intervjuet et utvalg av kommunens ansatte og en ansatt i Værnesregionen-Innkjøp. Vi har innhentet og gjennomgått sentrale dokumenter og systemer knyttet til kommunens anskaffelser.

Følgende problemstilling er belyst:

Følger Selbu kommune regelverket for offentlige anskaffelser?

Hovedproblemstillingen belyses med to delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?

Selbu kommune deltar i Værnesregionen-Innkjøp, dette gir føringer og system for oppfølging av kommunens anskaffelser til daglig drift. Revisor konkluderer med at det i all hovedsak er etablert et system som legger grunnlag for betryggende kontroll av anskaffelser i kommunen. Det er likevel utfordringer knyttet til kommunens anskaffelser. Det er behov for en systematisk evaluering av kommunens vedtatte anskaffelsesstrategi og etiske reglement. Det er behov for å se nærmere på kommunens system for oppfølging av lojalitet til inngåtte rammeavtaler. Kommunen mangler en systematisk tilnærming til kontraktsoppfølging av krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår samt læringer i egne anskaffelser.

Delproblemstilling 2: I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarehet av konkurranse?

Kontrollutvalget har vært opptatt av om kommunens innkjøpspraksis er i samsvar med krav til dokumentasjon i anskaffelsesregelverket. Revisor har vurdert 12 anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 1,3 mill. og fire anskaffelser over 1,3 mill. i kommunen som ble gjennomført i 2018.

Revisors konklusjon for de minste anskaffelsene er at 9 av 12 anskaffelser er gjennomført i samsvar med krav til dokumentasjonsplikten i regelverket. For to av anskaffelsene mangler

³ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

det dokumentasjon av anskaffelsen ved anskaffelsestidspunktet, og en mangler anskaffelsesprotokoll.

De fire anskaffelsene over kr 1,3 mill. er vurdert til å være i samsvar med dokumentasjonsplikten i anskaffelsesregelverket. Videre er krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, underentreprenører og miljø og klima ivaretatt i kontraktbestemmelser. Dette er i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket. Her mangler det imidlertid en systematisk oppfølging av at kravene i kontrakten. Dette omfatter oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underentreprenører.

Revisor anbefaler Selbu kommune å evaluere vedtatte anskaffelsesstrategi og etisk reglement. Videre etablere en systematisk kontraktoppfølging av kontraktbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, antall underentreprenører og sosiale forhold i kommunens bygge- og anleggsprosjekter.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Bakgrunn.....	8
1.5 Anskaffelser i Selbu kommune	8
1.5.1 Værnesregionen Innkjøp.....	9
2 Rutiner og systemer	11
2.1 Revisjonskriterier.....	11
2.2 Data	13
2.3 Vurdering.....	18
3 Innkjøpspraksis	20
3.1 Revisjonskriterier.....	20
3.2 Data	22
3.2.1 Utvalgte anskaffelser mellom kr 100 000 og 1,3 mill.	22
3.2.2 Utvalgte anskaffelser over 1,3 mill.	27
3.3 Vurdering.....	29
3.3.1 Anskaffelser mellom kr 100'og 1,3 mill.	29
3.3.2 Anskaffelser over 1,3 mill.	30
4 Høring	32
5 Konklusjoner og anbefalinger	33
5.1 Konklusjon.....	33
5.2 Anbefalinger	34
Kilder.....	35
Vedlegg 1 – Høringssvar	36

Figurer

Figur 1. Administrativt organisasjonskart.....	9
--	---

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

I medhold til plan for forvaltningsrevisjon for Selbu kommune har kontrollutvalget i sak 34/18 bestilt en forvaltningsrevisjon med tema offentlige anskaffelser. Konsek Trøndelag IKS oversendte bestillingen i brev datert 23.11.2018. Kontrollutvalget behandlet i møte 5.2.2019 en plan for gjennomføring av undersøkelsen, og vedtok å slutte seg til prosjektplanen i sak 4/2019.

1.2 Problemstillinger

Hovedproblemstilling for undersøkelsen er: *Følger kommunen regelverket for offentlige anskaffelser?*

Hovedproblemstillingen belyses med to delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: *I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?*

Delproblemstilling 2: *I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarhet av konkurranse?*

1.3 Metode

Dokumentasjonen som ligger til grunn for denne forvaltningsrevisjonen er innhentet gjennom intervju, gjennomgang og vurdering av dokumentasjonen rundt kjøp av tjenester. Sentrale dokumenter har vært kommunens vedtatte anskaffelsesstrategi med tilhørende styringsdokumenter.

Det er gjennomført oppstartsmøte med rådmannen.

Videre er det gjennomført intervju med:

- Controller, seksjon økonomi
- Sektorsjef Helse og sosial
- Sektorsjef Oppvekst
- Virksomhetsleder Plan, areal og teknikk
- Virksomhetsleder Bygg- og eiendomsservice
- Innkjøpskoordinator Værnesregionen-Innkjøp

Det er skrevet referat fra oppstartsmøte og intervjuene som er verifiserte. Det har vært dialog gjennom e-post knyttet til undersøkelsens utvalgte anskaffelser med de som er intervjuet.

Det er nødvendig å avgrense prosjektet. Hensikten med delproblemstillingene er å spisse prosjektet, samtidig som det foretas en positiv avgrensing i innkjøpsområdet. Vi har i denne undersøkelsen sett på anskaffelser utført fra 1.1. til 31.12.2018. Vi har tatt et utvalg anskaffelser, både innen drift og investering i kommunen. Vi har videre tatt et utvalg anskaffelser i de ulike virksomhetsområder i kommunen, hvor det er gjennomført anskaffelser. Vi har innhentet data fra Værnesregionen-Innkjøp, da Selbu kommune deltar i vertskommunesamarbeidet. Dette gjelder i hovedsak inngåelse av rammeavtaler til anskaffelser i daglig drift hos kommunens virksomheter. Vi har sett på hvordan rammeavtalene er gjort tilgjengelig i Selbu kommune.

Innhentede data gir et tilstrekkelig grunnlag for å besvare undersøkelsens problemstillinger.

1.4 Bakgrunn

Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper. Disse er: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet⁴. De skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. At anskaffelser skal foretas på en samfunnstjenlig måte, vil kunne ivareta hensyn til blant annet konkurranse, arbeidslivskriminalitet, miljø, klima og sosiale forhold.

Anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper har forskjellig opphav. Dels springer de ut av EU og EØS-avtalens prinsipper om de fire friheter: Fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital, dels er de forankret i EUs anskaffelsesdirektiv. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å innføre direktiver som omfatter saksområder i avtalen. Det norske regelverket er bygget på prinsipper som gjelder etter EØS-avtalen, anskaffelsesdirektivene og forvaltningsrettens prinsipp om forsvarlig saksbehandling. Disse legger føringer på hvordan kommunene gjennomfører sine anskaffelser.

1.5 Anskaffelser i Selbu kommune

Det er rådmannen som har det administrative ansvaret for gjennomføring av anskaffelser i kommunen. Dette ansvaret er videredelegert til kommunens sektor- og virksomhetsledere, med unntak av rådmannens ansvarsområder. Områdene følger av kommunens administrative organisasjonskart vist i figur 1:

⁴ Lov om offentlige anskaffelser

Figur 1. Administrativt organisasjonskart



Kilde: Selbu kommune

Kommunens delegasjonsreglement viser at tjenesteleder/virksomhetsleder er ansvarlig for anskaffelser innenfor eget område. De skal påse at det er budsjettmessig dekning for anskaffelsen før anskaffelsen gjennomføres. Tjenesteleder kan gi ansatte fullmakt til å foreta anskaffelser innenfor eget tjenesteområde. Varer som anskaffes gjennom inngåtte rammeavtaler som er lagt inn i e-handelssystemet, bestilles via e-handel. Kommunen har videre utarbeidet en fullmaksstruktur. Denne gir en oversikt over ansatte med gitt fullmakt til å utføre anskaffelser innen tjenesteområdene.

1.5.1 Værnesregionen Innkjøp

Selbu kommune har deltatt i Værnesregionen siden 2010. Kommunen har inngått en revidert vertskommuneavtale⁵ om Værnesregionen-Innkjøp hvor Tydal, Meråker, Frosta, Holtålen, og Stjørdal (vertskommune) deltar. Værnesregionen-Innkjøp skal være ansvarlig for anskaffelser av varer og tjenester for deltakerkommunene. Værnesregionen-Innkjøp skal drive sin virksomhet etter overordnede vedtatte retningslinjer for innkjøpssamarbeidet og vedtatt innkjøpsstrategi. Herunder valg av innkjøpsområder som skal prioriteres og hvilke områder som ikke skal inngå. Gjennom samarbeidet:

- Skal det etableres en profesjonell innkjøpsorganisasjon med vekt på etiske normer, miljø og riktige anskaffelser av produkter til rett kvalitet og rett pris.

⁵ Fra 1.1.2019.

- Skal innkjøpsorganisasjonen stimulere leverandører i regionen til å styrke sin konkurransevne i markedet.

Det er etablert et rådmannsutvalg og politisk samarbeidsutvalg som følger opp Værnesregionen-Innkjøp på vegne av deltakende kommuner. Der vises det blant annet til at deltakerkommunene selv godkjenner/rullerer innkjøpsstrategien for samarbeidet minst hvert fjerde år. Valg av innkjøpsområder behandles årlig i en detaljert liste, som grunnlag for budsjettvedtak for enheten.

Det er videre vedtatt en anskaffelsesstrategi i 2014 for deltakende kommuner som gir føringer for Værnesregionen-Innkjøp sin virksomhet i dag. Der er det en overordnet målsetting om:

VR-Innkjøp skal være en profesjonell innkjøpsorganisasjon som vektlegger økonomiske effektive anskaffelser med vekt på etiske normer, samfunnsansvar og miljø.

Det er videre fem delmål som omfatter følgende forhold:

- *Delmål 1: Anskaffelser skal skje i henhold til gjeldende lover og regler*
- *Delmål 2: Anskaffelser skal være organisert med klare ansvarslinjer og kontrollmekanismer*
- *Delmål 3: VR-Innkjøp skal ha en enhetlig, effektiv anskaffelsesfunksjon med fokus på kvalitet og etterprøvbarehet*
- *Delmål 4: Teknologi utnyttes og utvikles for mest mulig effektiv anskaffelsesfunksjon*
- *Delmål 5: Anskaffelser skal utføres med vekt på samfunnsansvar og innovasjon*

Til hvert delmål er det utarbeidet tilhørende strategiske føringer og konkrete tiltaksplaner.

2 RUTINER OG SYSTEMER

I dette kapitlet ser vi nærmere på om kommunen har rutiner og system for å følge opp regelverket om offentlige anskaffelser. Kapitlet belyser undersøkelsens delproblemstilling 1: I hvilken grad har man kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser? Med kontrollrutiner defineres det å ha rutiner, prosedyrer og systemer som er oppdatert for å dokumentere at innkjøpsprosesser er i samsvar med lovkrav.

2.1 Revisjonskriterier

Kriteriene for problemstillingen er utledet fra Kommuneloven, § 23-2. Den omfatter administrasjonssjefens ansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1992). I dette tilfellet bør administrasjonssjefen sørge for at kommuneorganisasjonen har rutiner og systemer for at anskaffelser skjer i tråd med lov og forskrift for offentlige anskaffelser, og at disse er satt i system. For anskaffelser bør kommunen ha etablert system for å sikre at anskaffelser utføres i samsvar med regelverket.

Bedre intern styring av virksomhetens innkjøpsportefølje krever at virksomhetens ledelse prioriterer innkjøpsfunksjonen, jf. Meld.St. (2018-2019)⁶ om offentlige anskaffelser. Videre at denne organiseres på en måte som legger til rette for fornuftig styring av virksomhetens samlede innkjøp. Virksomheten må også ta i bruk gode styringsverktøy for å sikre hensiktsmessig drift, eksempelvis etablere anskaffelsesstrategi og analyseverktøy etc. Dette har vært føringer til anskaffelsesregelverket siden det ble etablert.

Difi⁷ har utviklet en veileder om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, som er anbefalt brukt. Kravet er at oppdragsgiver gjør nødvendig kontroll av om lønns- og arbeidsvilkår overholdes i kontraktperioden. Hva som er nødvendig kontroll, må konkret vurderes i hver kontrakt (risikoanalyse). Dette medfører at offentlige oppdragsgivere må ha god oversikt over og kan redegjøre for hvem som er leverandører og underleverandører. Det må gjennomføres en risikovurdering basert på fremlagt dokumentasjon i hver anskaffelse. Omfanget av kontrollplikten avhenger av hvor stor risikoen er for brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten. Oppdragsgiver må også vurdere hvordan brudd på reglene skal sanksjoneres.

Det er videre krav til at leverandører er tilknyttet en lærlingeordning, og at en eller flere læringer deltar i arbeidet med gjennomføringen av inngåtte kontrakter med kommunale myndigheter, jf.

⁶ Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, Kap. 14.1

⁷ <https://www.difi.no/verktoy/veiledere/veileder-om-lonns-og-arbeidsvilkar-i-offentlige-kontrakter>

lovens § 7. Difi har utviklet en oppfølgingsmetodikk som omfatter at oppdragsgiver må gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til bruk av lærlinger overholdes. Kontrollen gjelder både om leverandøren er tilknyttet lærlingordning og at lærlinger deltar i arbeidet som er en del av kontrakten.

I lovens § 5 skal kommunens anskaffelsespraksis innrettes slik at den bidrar til blant annet respekt for grunnleggende menneskerettigheter. Kommunale myndigheter skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger, der dette er relevant. Det å stille krav som sikrer lønns- og arbeidsvilkår, samt sosiale forhold er en sentral del av dette. Disse skal ikke være dårligere enn allmenngjort tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler for de aktuelle bransjene, jf. lovens § 6.

I denne undersøkelsen vurderer vi følgende kriterier:

- Følge opp anskaffelsesstrategi og etisk reglement i kommunen
- Sikre tilstrekkelig kompetanse for å gjennomføre anskaffelser
- Sikre at rutiner og systemer for anskaffelser fungerer hensiktsmessig og er kjent av ansatte
- Sikre krav og oppfølging av arbeidslivskriminalitet, miljø, klima
 - Etablere system for å stille krav om av lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger i anskaffelser samt kontraktsoppfølging av kravene

2.2 Data

I dette kapitlet presenteres data om overnevnte kriterier.

De som er intervjuet, sier at mange anskaffelser innenfor driftsbudsjettet skjer i rammeavtaler gjennom Værnesregionen. Anskaffelser innenfor tekniske tjenesters investeringsbudsjett skjer lokalt. Enkelte tjenester utover dette anskaffes lokalt, slik som eksempelvis banktjenester.

Værnesregionen-Innkjøp har innkjøpssamarbeid med flere kommuner, også kommuner utenfor samarbeidet deltar i noen rammeavtaler.

Oppfølging av vedtatte anskaffelsesstrategi

Kommunestyret vedtok⁸ Værnesregionen sin anskaffelsesstrategi i september 2014. I kommunestyrets vedtak punkt 3, ble det bedt om at det legges frem en sak for kommunestyret som gir grunnlag for å vurdere om «strategiene for anskaffelser og etisk reglement» har formuleringer som er presise nok. I anskaffelsesstrategien vedlagt saken vises det til at den skal gjennomgå i Værnesregionen. De som er intervjuet fra kommunen viser til at anskaffelsesstrategien er diskutert med jevne mellomrom i kommunen. Det sier videre at det ikke har vært gjennomført en systematisk evaluering i en egen sak til kommunestyret. De som er intervjuet fra virksomhetene sier at de er kjent med kommunens anskaffelsesstrategi. Det har vært gjennomført opplæringstiltak som gjelder anskaffelsesstrategien, som følges i det daglige arbeidet.

Innkjøpskoordinator fra Værnesregionen sier at anskaffelsesstrategien ble vedtatt av Værnesregionen i 2013, og deltagende kommuner i 2014. Denne ble av deltagende kommuner i Værnesregionen videreført frem til valget i 2019, ifølge innkjøpskoordinator. Videre er arbeidet med å revidere anskaffelsesstrategien startet. Det foreligger ikke jevnlig evalueringer av denne tidligere. Det utarbeides årlig detaljert tiltaksplan og handlingsplan som orienteres til rådmannsutvalget. De velger hvilke oppgaver som skal prioriteres påfølgende år. Disse er basert på føringene i anskaffelsesstrategien, samt egne behov for anskaffelser i deltagende kommuner. Videre utarbeides det årlige budsjetter og årsrapporter for Værnesregionen-Innkjøp sin virksomhet. Disse behandles i styrende organer i Værnesregionen og i deltakerkommunene.

Oppfølging av etisk reglement

Da kommunestyret vedtok å slutte seg til Værnesregionen sin anskaffelsesstrategi i september 2014 forelå det også etiske retningslinjer for anskaffelser i Værnesregionen. Etiske

8 i sak 47/2014

retningslinjer gir føringer for ansattes etiske adferd ved anskaffelser. De vi har intervjuet viser til at etiske retningslinjer ved anskaffelser revideres nå, og at disse har ikke vært gjennomgått systematisk siden 2014. Videre sier de at etiske refleksjoner ligger til grunn for det ansatte utfører av arbeid. Dette i tillegg til kommunens vedtatte verdigrunnlag. Revisor har ikke informasjon om at etiske diskusjoner knyttet til anskaffelser er faste tema i virksomhetenes interne møter, men det bekreftes at det diskuteres uformelt. Videre sies det at kommunen er liten og oversiktlig. Dette medfører at ansatte opplever å være kjent med etiske dilemma som kan oppstå ved kommunens anskaffelser.

Tilstrekkelig kompetanse for gjennomføring av anskaffelser

De som er intervjuet fra kommunen viser til at de som har roller og ansvar for anskaffelser har gjennomført opplæringstiltak knyttet til dette. Kommunen har en fullmaktsstruktur som viser hvilke ansatte som har innkjøpsansvar i kommunens tjenesteområder. Det har vært gjennomført kurs som følge av endringer i anskaffelsesregelverket fra 2017. Dette bekreftes fra virksomhetsleder i tekniske tjenester. De sier videre at ansatte har god erfaring i gjennomføring av anskaffelser i investeringsprosjekt. Det har ikke vært klager på gjennomførte anskaffelser i kommunen. Det har i liten grad vært bedt om innsyn i kommunens anskaffelser fra de som leverer inn tilbud. Dette er indikatorer som viser at regelverket følges for kommunens anskaffelser.

Koordinator fra Værnesregionen-Innkjøp sier at de opplever at kompetansen på regelverket om anskaffelser har økt i Selbu kommune, og at de følger opp inngåtte avtaler i Værnesregionen-innkjøp. Hvem som er bestillere og anvisere i Selbu kommune er klarlagt og god kjent, slik at systemet fungerer for inngåtte rammeavtaler som driftes av Værnesregionen-Innkjøp. Det er klarlagt hvem som sitter med innkjøpsansvaret i kommunen. Det er laget opplæringsvideoer som viser hvordan ansatte skal bruke e-handelssystemet for egenlæring. Erfaringer viser at man i tillegg må ha opplæring én til én, da dette gir best opplæring for den enkelte. Videre at noen av deltakerkommunene sier at Værnesregionen-Innkjøp skulle gjort mer knyttet til kommunens anskaffelser. På grunn av manglende kapasitet i Værnesregionen-Innkjøp kan ikke organisasjonen bistå i alle saker hos deltagerkommunene. Det er i dag fem ansatte i Værnesregionen-Innkjøp.

Rutiner og systemer for anskaffelser i organisasjonen

Virksomhetsledere innen teknisk virksomhet leder de prosjektledere som gjennomfører anskaffelser for tekniske tjenester, både innen investering og drift. Dette knyttes til gjennomføring av egne anskaffelser. De opplever at ansvaret for anskaffelser for området er klarlagt og at etablerte system fungerer hensiktsmessig. Systemene er videre kjent blant de ansatte. Ansatte benytter rammeavtaler fra Værnesregionen-innkjøp til driftskjøp.

Værnesregionen-Innkjøp utarbeider rammeavtaler for driftskjøp hos eierkommunene. Innkjøpsavtalene er lagt ut på kommunens intranettside – Innsida. Dette gir ansatte informasjon om alle inngåtte rammeavtaler. Det er en del arbeid med å vedlikeholde rammeavtalene. Rammeavtalene må legges inn manuelt i den enkelte deltakerkommunes intranettside, av ansatte i Værnesregionen-innkjøp.

Værnesregionen-Innkjøp følger opp lojaliteten til inngåtte rammeavtaler ved at det tas ut rapporter som viser kommunens lojalitet til avtalene. Det er en betydelig jobb å følge opp hver faktura knyttet til lojalitet. Rapportene knyttet til lojalitet, sendes til kommunene, men inntrykket er at disse blir brukt i mindre grad av kommunene. Rapportene viser at for visse varegrupper er lojaliteten økende i kommunene, men at det fremdeles er et forbedringspunkt på enkelte områder. Lojaliteten varierer ca. fra 60 til 90 prosent for de ulike avtaler. De fra kommunen sier at Værnesregionen følger opp lojaliteten til avtalene. Det kommer jevnlig rapporter fra Værnesregionen til kommunene. Noen ganger er det litt uklarheter i hva som inngår i rapportene og det er vanskelig å følge opp lojaliteten i kommunen.

Ansatte fra kommunen sier at Værnesregionen-Innkjøp har gitt oversikt over inngåtte rammeavtaler og har lagt disse til Innsida. Det er i dag inngått flere innkjøpsavtaler i Værnesregionen-Innkjøp enn hva som var tilfelle tidligere, da kommunen gjennomførte disse selv. Dette sikrer, ifølge de som er intervjuet, i større grad at regelverkets krav til anskaffelser følges ved driftskjøp i kommunen.

Kommunens ledere og nøkkelpersoner melder behov for aktuelle nye vare- og tjenesteområder for anskaffelser. Disse legges frem for Rådmannsutvalget i Værnesregionen. De prioriterer ut fra behov hos deltakende kommuner. Værnesregionen-Innkjøp følger disse prioriteringene ved inngåelse av nye rammeavtaler.

Virksomhetslederne viser til at avtalelojaliteten er til diskusjon og oppfølging. De viser imidlertid til at det er noen innkjøp kommunen tjener på, andre innkjøp blir dyrere. For noen områder kunne man ha tenkt seg mer spesifikke avtaler ut fra kommunens egne behov. Her må imidlertid Værnesregionen-Innkjøp ivareta alle deltakerkommunenes interesser. Det har videre vært noen tilfeller av at leverandører ikke har kapasitet til å levere varer i henhold til inngått rammeavtale. Dette må også følges opp, både av ansatte i kommunen og Værnesregionen-Innkjøp.

Kommunen benytter Visma TendSign som elektronisk innkjøpssystem. Dette er et verktøy for konkurransegjennomføring (KGV) og sikrer prosesser knyttet til anskaffelser følges. Videre gjør systemet det enkelt å lage elektroniske forespørsler, la leverandøren stille spørsmål eller

sende tilbud digitalt i en gitt struktur. Dokumentasjonen er tilgjengelig i systemet for alle som viser interesse for anskaffelsen.

De som er intervjuet sier at kommunen ikke kan velge lokale leverandører bare fordi de er «lokale», ut fra anskaffelsesregelverket. Kommunen kan imidlertid bidra til opplæring og utvikling av de lokale næringsaktørene. Dette for å gjøre de konkurransedyktige og sikre deltakelse i kommunens anbudsprosesser. Kommunen må informere lokale leverandører om hvilke krav de må oppfylle, eksempelvis de må ha god administrativ kapasitet og kompetanse. Dette for å sikre at det formelle er i orden når de leverer tilbud. Kommunen og Værnesregionen-Innkjøp har startet med å informere lokale entreprenører om fremtidige anskaffelser, dette for å legge bedre til rette for at disse kan delta på kommunens anskaffelser.

Å få brukertilgangene til å fungere likt i alle fagsystem i deltakerkommunene er fremdeles en utfordring knyttet til brukeradministrasjon i Værnesregionen-Innkjøp. Her vil det være behov for andre systemer som har bedre integrasjon med hverandre. Kommunene mangler videre et helhetlig digitalt innkjøpssystem. Dette for å systematisk dokumentere innkjøpene, fra de bestilles, attesteres og anvises, lageroversikt og dokumentasjon på at disse brukes.

Oppfølging av arbeidslivskriminalitet, miljø og klima

Miljø og klima

De som er intervjuet, sier at kravene til miljø og klima ligger i maler som ligger til grunn for anskaffelser både i kommunen og Værnesregionen-Innkjøp. Det er videre vist til at miljø og klima er mer på dagsorden i nye anskaffelser. Det er likevel utfordringer knyttet eksempelvis etablering av ladepunkter for elbil og mange ulike leverandører som transporterer varer til kommunen. Kommunen har vedtatt en klima- og energiplan som følges ved byggeprosjekter knyttet til valg av byggematerialer, oppvarming og alternative energikilder. Virksomhetsledere fra teknisk sier at når skisseprosjekt og detaljprosjekt utarbeides, ligger kommunens klima- og energiplan⁹ til grunn for ulike løsninger. Videre beregnes kost-nytte analyser ved valg av løsninger. I eksempelvis det nye sykehjemmet ble det laget en energirapport som viser valgte løsninger. En doktorgradsstudent fra NTNU har på eget grunnlag sett på planlegging av ungdomsskolen. Dette for å se nærmere på vurderinger knyttet til miljø og klima som ser på totale utslipp, materialvalg, etc. Kommunen har også et samarbeid med Selbu videregående skole knyttet til felles bruk av flisfyringsanlegg, noe som er et tiltak gjennom kommunens klimaplan.

⁹ Vedtatt juni 2009.

Koordinator fra Værnesregionen-innkjøp sier at miljøkrav stilles der dette er hensiktsmessig, men utfordringen ligger i å følge opp disse når kontrakten er inngått. Det krever verktøy/kompetanse for å håndtere oppfølging, som ikke er på plass i dag. I dag er det krav til dokumentasjon for ivaretagelse av miljø og klima knyttet til den enkelte vare. Dette kontrolleres ved anskaffelsestidspunktet. Det er også et kostnadsspørsmål til kommunen, da varer som ivaretar miljø og klima krav ofte er dyrere.

Arbeidslivskriminalitet

Arbeidstilsynet har meldt tilsyn til Værnesregionen-Innkjøp for rammeavtaler om vikar- og håndverkertjenester. De har bedt om innsyn i hvilken dokumentasjon leverandørene har fremskaffet ved anskaffelsen.

Deltakende kommuner i Værnesregionen må selv kontrollere og følge opp de som jobber i den enkelte kommune. Kontraktsoppfølging er generelt en utfordring som utfordrer den enkelte kommune og Værnesregionen-Innkjøp. Samtlige kommuner i Værnesregionen har vedtatt SMSØ's¹⁰ strategiske grep mot svart økonomi, noe som også er krevende å følge opp. Dette omhandler både systematisk tilnærming og tilstrekkelig kapasitet for kommunen og Værnesregionen-innkjøp til å håndtere oppfølgingen av arbeidslivskriminalitet, ifølge de som er intervjuet.

System for å stille krav om lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger i anskaffelser samt kontraktsoppfølging av kravene

De som er intervjuet, sier at kravene ligger i maler som ligger til grunn for anskaffelser i kommunen. Virksomhetsleder på teknisk sier at det stilles krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger i konkurransegrunnlaget og kontrakt med valgt leverandør. Kommunen har ikke fulgt opp leverandører godt nok på slike forhold i kontraktperioden. Flere som er intervjuet sier at det er en utfordring å ha ressurser til dette, både for anskaffelser i investering og drift.

Kommunen har sikret seg en mulighet til uanmeldte tilsyn i kontrakten med leverandører. I det nye helsetunet er det innleid en uavhengig ansvarlig som følger opp HMS i byggetiden, som også følger opp lønns- og arbeidsvilkår og utfører en tredjepartskontroll på oppdrag fra kommunen.

¹⁰ Samarbeid mot svart økonomi - <http://www.samarbeidmotsvartokonomi.no/>

2.3 Vurdering

I hvilken grad har Selbu kommune kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser? Her vurderer vi følgende kriterier:

- Følge opp anskaffelsesstrategi og etisk reglement i kommunen
- Sikre tilstrekkelig kompetanse for å gjennomføre anskaffelser
- Sikre at rutiner og systemer for anskaffelser fungerer hensiktsmessig og er kjent av ansatte
- Sikre krav og oppfølging av arbeidslivskriminalitet, miljø, klima
 - Etablere system for å stille krav om av lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger i anskaffelser samt kontraktsoppfølging av kravene

Selbu kommune inngår i Værnesregionen-Innkjøp. Dette gir i stor grad føringer for strategier og rutiner for oppfølging av anskaffelsesregelverket knyttet til daglig driftskjøp.

Anskaffelsesstrategi og etisk reglement

Det er vedtatt en anskaffelsesstrategi med tilhørende etisk reglement, som følges opp i det daglige arbeidet. Disse ble vedtatt i 2014 i Selbu kommune. Det har ikke vært systematiske evalueringer av disse etter dette. Det er etter revisors vurdering behov for en ny gjennomgang av anskaffelsesstrategien og etisk reglement. Dette for å sikre at målsettinger med strategiske føringer og tilhørende tiltak samt etisk reglement er tilpasset dagens anskaffelsesbehov i Selbu kommune.

Kompetanse for å gjennomføre anskaffelser i kommunen

Kommunen har oversikt over hvilke ansatte som har ansvar for anskaffelser. Det er etablert opplæringstiltak i kommunen og Værnesregionen-Innkjøp. Dette legger til rette for at ansatte har riktig kompetanse til å gjennomføre anskaffelser i kommunen.

Rutiner og systemer for anskaffelser er hensiktsmessige og kjent i organisasjonen

Ansatte innen teknisk virksomhet har et eget system for gjennomføring og kvalitetssikring av anskaffelser, dette legger til rette for at regelverket følges. Kommunen har videre anskaffet et elektronisk verktøy for egne anskaffelser, som ansatte innen teknisk virksomhet bruker i samsvar med krav.

For kommunens øvrige driftsanskaffelser benyttes i hovedsak Værnesregionen-Innkjøp sine rammeavtaler ved anskaffelser. Disse er gjort tilgjengelige på kommunens intranettside «Innsida» og gir ansatte informasjon om hvordan disse anskaffelsene gjennomføres. Ansattes lojalitet følges opp av Værnesregionen-Innkjøp gjennom årlige rapporter. Rapportene viser at lojaliteten til rammeavtalene har økt for kommunens anskaffelser siden 2014. Det er imidlertid

et behov for å se om rapportene for oppfølging av lojaliteten kan gi bedre informasjon. Dette for bedre oppfølgingen av virksomhetenes lojalitet til inngåtte rammeavtaler. Videre er det viktig å avklare hvem som har ansvaret for oppfølging av avtalelojaliteten i kommunen.

Revisor har merket seg at det fremdeles er behov for bedre og mer brukervennlige systemer knyttet til det å administrere og følge opp kommunens rammeavtaler i Værnesregionen-Innkjøp. I tillegg etablere digitale innkjøpssystemer for bedre oversikt over kommunens anskaffelser.

Sikre krav og oppfølging av arbeidslivskriminalitet, miljø og klima, lønns- og arbeidsvilkår samt lærlinger.

Kommunen har gjennom vedtatte klima- og energiplan samt systematiske krav sikret at miljø og klima krav ivaretas. Krav til miljø og klima vektlegges videre i anskaffelser knyttet til eksempelvis det nye sykehjemmet og ungdomsskolen. Det samme gjelder for anskaffelser i Værnesregionen-Innkjøp knyttet til daglig driftskjøp.

Det er vedtatt føringer for arbeidslivskriminalitet. Det pekes likevel på utfordringer med å følge opp at leverandører leverer i samsvar med avtalene. Det savnes et system med kapasitet til å følge opp slike forhold i kommunen og i Værnesregionen-Innkjøp.

Det foreligger system for å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår samt lærlinger i kommunens anskaffelser. Kommunen mangler imidlertid en systematisk tilnærming for kontraktsoppfølging av disse forholdene i kommunens anskaffelser.

3 INNKJØSPRAKSIS

Kontrollutvalget har vært opptatt av kommunens innkjøpspraksis, og om denne er i samsvar med lovverket. Dette besvares i delproblemstilling to i undersøkelsen: *I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarhet av konkurranse?*

Vi har sett nærmere på et utvalg anskaffelser fra kommunen i denne undersøkelsen og vurdert disse ut fra gitte kriterier basert på anskaffelsens størrelse.

3.1 Revisjonskriterier

I dette kapitlet ligger bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016) og tilhørende forskrift for offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016a) til grunn for dokumentasjon og vurderinger.

Vi har benyttet følgende revisjonskriterier:

- Anskaffelser innenfor de ulike terskelverdiene skal gjennomføres i henhold til regelverket
- Kunngjøring, anskaffelsesprotokoll, kontrakt, og attest for skatt og mva. er dokumentert ved anskaffelsestidspunktet
- At det er stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og universell utforming samt at dette følges opp i kontraktsperioden.

Lovverket som administrasjonssjefen har ansvar for at blir fulgt er i dette tilfellet er Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrift om anskaffelser. I disse lovene finner vi bestemmelser som gjelder anskaffelser over visse terskelverdier. I gjeldende lov og forskrift gjelder det at:

De grunnleggende prinsippene i offentlige anskaffelser er beskrevet i § 4 i loven: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. I denne undersøkelsen har vi hatt søkelys på at anskaffelsene er gjennomført i samsvar med kravene til konkurranse og etterprøvbarhet i anskaffelsesprosessen.

Regelverket om offentlige anskaffelser ble endret i 2016, med ikrafttredelse fra og med 1.1.2017. Terskelverdiene er endret som følge av det. I dette prosjektet er det reglene om konkurranse og kunngjøring som vil bli belyst, samt at dette er dokumentert i samsvar med krav til dette.

Vi nevner her spesielt kravene knyttet til å dokumentere konkurranse for anskaffelser over kr 100 000. Det er ikke krav til kunngjøring, men man kan gjøre en frivillig kunngjøring av

konkurranse. Det er et generelt krav at vurderinger og dokumentasjon av betydning for gjennomføringen av konkurransen skal foreligge skriftlig for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger 100.000 kroner ekskl. mva., jf. § 7-1. Oppdragsgiveren skal dokumentere vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen. Dette inkluderer både viktige beslutninger og vurderinger. Dette kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen. Vesentlige forhold vil også være opplysninger om navnene på leverandørene som har inngitt tilbud og navnet på valgte leverandør.

For anskaffelser over kr 500 000 er det i tillegg krav til skatte- og merverdiavgiftattest. Det følger av forskriften § 7-2 at oppdragsgiveren skal kreve at den valgte leverandøren leverer skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt for de anskaffelser som overstiger 500.000 NOK ekskl. mva. I dette ligger det at kun leverandøren som vinner konkurransen må levere skatteattest, og at det ikke er nødvendig å innhente skatteattest fra de øvrige deltagerne i konkurransen.

Videre stiller FOA et krav i § 5.4, punkt 1 og 2 et krav til at kommunen dokumenterer hvilken verdi anskaffelsen forventes å ha ved anskaffelsestidspunktet. Beregningen skal være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen av konkurransen. For anskaffelser som ikke krever kunngjøring, skal beregningen være forsvarlig på det tidspunktet oppdragsgiveren innleder anskaffelsesprosessen. Verdivurderingen er viktig for at kommunen skal vite hvilken terskelverdi anskaffelsen er forventet å ha, og hvilke regler man skal forholde seg til ved anskaffelsen.

Når det gjelder anskaffelser over kr 1,3 mill. er det krav til føring av anskaffelsesprotokoll jf. § 10-5 i forskriften del II og § 25-5 i forskriften del III. Det er også opplistet krav til innholdet i denne. Kravet til relevans vil si at oppdragsgiveren kun må gi opplysninger om det som faktisk har skjedd i den konkrete konkurransen. Dette er for eksempel terskelverdi, hvem har gitt tilbud, hvem er valgt, hvem er avvist og på hvilket grunnlag, begrunnet valg av leverandør. Det er videre krav til kunngjøring av disse anskaffelsene. Hovedregelen er at anskaffelser som har en anslått verdi over den nasjonale terskelverdien skal kunngjøres på Doffin jf. § 8-17. Over EØS terskelverdien skal anskaffelsen i tillegg kunngjøres på TED basen.

I forskrift om plikt til å stille krav om lærlinger i offentlige kontrakter vises det til at for statlige myndigheter gjelder kravet for anskaffelser som overstiger kr 1,3 mill., mens for andre oppdragsgivere gjelder kravet for kontrakter med en verdi på kr 2 mill. jf. § 5.

Det er også krav til oppdragsgiver skal ha rutiner for at grunnleggende menneskerettigheter, (sosiale forhold) ved offentlige anskaffelser ivaretas¹¹. Rutinene anbefales å inkludere en vurdering av om det som anskaffes innebærer risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter.

3.2 Data

I dette kapitlet presenterer vi data fra etterspurt dokumentasjon i et utvalg anskaffelser.

3.2.1 Utvalgte anskaffelser mellom kr 100 000 og 1,3 mill.

Vi har innhentet følgende dokumentasjon for utvalgte anskaffelser i kommunen mellom kr 100 000 og 1,1 mill. Følgende dokumentasjon er etterspurt:

- Beregning av terskelverdi for anskaffelsen – legger til grunn hvilket regelverk som skal gjelde for den enkelte anskaffelse
- Anskaffelsesprotokoll eller dokument som viser vesentlige forhold inkluderer både viktige beslutninger og vurderinger. Vesentlige forhold vil være opplysninger om navnene på leverandørene som har inngitt tilbud og navnet på valgte leverandør
- Den valgte leverandørens skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt og eventuelt underleverandører (fra kr 500 000)

1. Anskaffelse av advokatfirma Lund & Co (kr 115 605) og Gulbrandsen (kr 121 544)

I et notat fra kommunen datert 12.3.2019 er følgende beskrevet. Anskaffelser fra advokatfirmaet Lund og Co gjelder kjøp av juridiske tjenester i forbindelse med klagesaker på eiendomsskatt på «verk og bruk». I forbindelse med alminnelig taksering av verk og bruk i 2015 ble det inngått oppdragsavtale om bistand ved klagesaker på eiendomsskatt (vedlagt). Videre ble det inngått egen oppdragsavtale for bistand klagesaker kraftlinjer (vedlagt), dette som følge av at Selbu kommune deltar i et fellesprosjekt i regi av LVK om klagesaker for kraftlinjer med formål om enhetlig takseringsprinsipper i slike saker. Ansvarlig for direkteanskaffelsen er rådmannen i samråd med eiendomsskattekontoret. Beslutningen om anskaffelser er ikke nedfelt skriftlig. Omfanget av klagebehandlingene var ikke kjent ved inngåelse av oppdragsavtalene. Dette er en direkteanskaffelse uten beregning av terskelverdier og er gjort med bakgrunn i medlemskap i LVK (Landssammenslutninga av Vasskraftkommuner). LVK organiserer kommuner som er vertskap for vannkraftutbygging og skal ivareta medlemskommunenes interesser i alle spørsmål om kraftutbygging, herunder eiendomsskatt. Som medlem i LVK benytter kommunen tjenester fra Advokatfirmaet Lund &

¹¹ <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosialt-ansvar/egnede-rutiner-krav-til-fremme-grunnleggende-menneskerettigheter>

Co DA som ivaretar sekretariatsfunksjonen i LVK, og gir juridiske råd til organisasjonen. Lund & Co er et spesialistfirma innen energirett med tilhørende rettsområder, herunder eiendomsskatt. Advokater i Lund & Co bistår på forespørsel også den enkelte medlemskommune i konkrete saker. Erfaringsutvekslingen mellom saker for organisasjonen og enkeltkommuner er av stor verdi - både for LVK og den berørte kommunen. Lund og Co anses med sin brede kompetanse totalt som eneste alternative leverandør av juridisk bistand på området «verk og bruk».

Det er ikke beregnet terskelverdier eller gjennomført konkurranse for advokattjenester fra advokat Line Gulbrandsen, men foretatt en direkteanskaffelse. Begrunnelsen for direkteanskaffelse var omstendighetene i saken der kommunen var kommet i en situasjon som tilsa at det hastet veldig å få på plass kvalifisert advokatbistand, det vil si fra noen med nødvendig kunnskap innen det aktuelle rettsområde, for å ivareta kommunens rettigheter i forbindelse med en sak der kommunen var stevnet. Stevningen gjaldt påstand om ugyldig vedtak der kommunen hadde gitt pålegg for forurensning og ilagt løpende tvangsmulkt for gjennomføring av pålegget. Ansvarlig for beslutningen om direkteanskaffelse var rådmannen, og beslutningen om anskaffelse er ikke nedfelt skriftlig. Det foreligger imidlertid kontrakt/oppleggsbekreftelse. Den skriftlige oppdragsbekreftelsen er datert 30.4.18, men avtale om å representere kommunen i saken ble muntlig inngått langt tidligere. Kommunen hadde tidligere benyttet advokat Stamnæs i slike saker, og han hadde også vært inne i denne saken noen år tidligere, men da stevningen dukket opp kunne ikke kommunen benytte advokat Stamnæs da han siden siste kontakt hadde pensjonert seg og lagt ned sin advokatpraksis. Med de frister som gjaldt i saken og sakens kompleksitet vurderte rådmannen at det ikke var tid til å gjennomføre en konkurranse for å få på plass en ny prosessfullmektig med tilstrekkelig kunnskap om det rettsforhold som saken gjaldt. Kommunens tidligere advokat ble derfor rådspurt om hvilken advokat han ville anbefale kommunen å ta kontakt med, som hadde nødvendig kunnskap om dette feltet, noe rådmannen så som en forutsetning for å representere kommunen i denne saken. Advokat Stamnæs anbefalte rådmannen å ta kontakt med advokat Line Gulbrandsen, dette ble så gjort. Formell oppdragsbekreftelse kom som nevnt ikke på plass før 30.4.18, men som nevnt ble avtale inngått og oppdrag påstartet tidligere enn dette tidspunkt.

Rådmannen ser at vurderingene og beslutningene som ble gjort med fordel kunne vært notert på saken som dokumentasjon på hvordan anskaffelsen kom på plass og begrunnelse for hvorfor direkteanskaffelse var nødvendig i dette tilfellet.

2. Anskaffelse av brøyting og strøing (Bjørn Hammer)

- Kunngjøring Doffin og annonsert lokalt

- Terskelverdier basert på erfaringstall
- Kontrakt underskrevet av begge parter samt timepris og regulering av denne.
- Mangler anskaffelsesprotokoll

3. Anskaffelser vei og anlegg (Kyllo Maskin AS)

- Kunngjøring
- Anskaffelsesprotokoll
- Attester for skatt og mva.
- Rammeavtale underskrevet av begge parter. Gyldig til 30.6.2021.

4. Anskaffelser Bygg og anlegg (Brødrene Dahl AS)

Virksomhetsleder plan, areal og teknikk sier i e-post at det ble kunngjort en utlysning gjennom rammeavtalen for fagområdet vann og avløp i 2017 av Innkjøp Værnesregionen. Det kom da ikke inn noen tilbud. Kommunen har kjøpt inn slikt utstyr av Brødrene Dahl siden.

5. Anskaffelser elektrotjenester (K. Eidem)

- Kunngjøring
- Anskaffelsesprotokoll
- Attester for skatt og mva.
- Rammeavtale underskrevet av begge parter. Gyldig til 14.7.2021.

6. Anskaffelser Ark bokhandel AS

Dette omfatter kjøp av bøker til Selbu folkebibliotek, samt en liten sum for Bell skolebibliotek. (ca. 25000,-). Biblioteket har forholdt seg til en bokavtale mellom Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen. Avtalens viktigste element er fast utsalgspris på nye bøker. Den har også bestemmelser om skaffe- og leveringsplikt, utjevning av frakt- og leveringsbetingelser. Bokavtalen er mulig fordi det blir gjort unntak fra gjeldende konkurranselov gjennom forskrift. Unntaket fra konkurranselovgivningen er begrunnet kulturpolitisk, og henger sammen med bransjens samfunnsoppdrag¹².

7. Anskaffelser (BS Undervisning)

- Kunngjøring
- Anskaffelsesprotokoll
- Attester for skatt og mva.

¹² <https://forleggerforeningen.no/vi-mener/rammebetingelser/bokavtalen/>

- Rammeavtale underskrevet av begge parter. Gyldig til 31.7.2020.

8. Anskaffelser (Accurate Care AS – bedriftshelsetjeneste helse)

- Tilbudsinnydelse til tre leverandører
- Anskaffelsesprotokoll – avtale med alle tre leverandører
- Attester for bemanningstjenester innen helse og omsorg samt skatt og mva.
- Rammeavtale underskrevet av begge parter. Gyldig til 25.2.2020.

9. Anskaffelser medikamenter (Apotek 1)

- Kunngjøring
- Anskaffelsesprotokoll (totalt 64 kommuner deltar i anskaffelsen)
- Signert avtale av begge parter for perioden 1.1.2014 – 31.12.2015 med opsjon på 1 + 1 år. Avtalen utgår 31.12.2017.
- Anskaffelsene revisor undersøker er fra 2018.
- Opprinnelig skulle ny avtale tre i kraft fra 1.1.2018. Etter en omfattende anbudskonkurranse med klager og klage til KOFA ble opprinnelig tildeling trukket tilbake og anbudskonkurransen avlyst. Dette grunnes i at prisene ikke lot seg evaluere på en god måte. KOFA sa at konkurransen måtte lyses ut på ny. Avtalen med Apotek 1 ble forlenget til 31.12.2018 i påvente av ny anbudskonkurranse. Dette var nødvendig for å sikre levering av medisin og pakking av multidose.
- Akseptbrev fra Apotek 1 på forlengelse av avtalen til 31.12.2018.
- Fra 1.1.2019 er det inngått ny avtale med Norsk Medisinaldepot AS.

10. Anskaffelser bilavtale (Autoplan)

- Kunngjøring
- Anskaffelsesprotokoll
- Tildelingsbrev
- Rammeavtale underskrevet av begge parter. Gyldig til 31.5.2020.

11. Anskaffelse forprosjekt ny ungdomsskole (Arkitekttjenester)

- Beregning av terskelverdi – kr 1 mill.
- Anskaffelsesprotokoll, tre leverandører invitert, to leverte tilbud.
- Kontrakt undertegnet på totalt kr 1 mill. for arkitekt og underrådgivere
- Attest for skatt og mva.

- Ved undersøkelsestidspunktet er det antatt en utgift på 3,575 mill. for denne anskaffelsen. Tillegg ut fra inngått kontrakt omfatter følgende forhold, jf. e-post fra virksomhetsleder bygg og eiendom:
 - Mulighetsstudie knyttet til flerbrukshall kr 400 000
 - Bestilte endringer og prosjektledelse skisseprosjekt kr 300 000
 - Brukermedvirkning kr 300 000
 - Grunnundersøkelser kr 300 000
 - Søknader og anbudsutarbeidelse kr 405 000
 - Endringer knyttet til forprosjekt kr 870 000

I rådmannens høringssvar til rapporten vises det til følgende:

Kontraktsomfanget har økt her fordi det underveis i prosessen oppstod behov for tilleggsarbeider og endringer til inngått avtale. De endringer og tilleggsarbeider som er gjennomført her er definert av og gjennomført i henhold til anskaffelsesforskriftens §5-2 punkt c og d. Disse bestemmelsene oppstiller unntak for del II i anskaffelsesforskriften, og gir grunnlag for endringsbestilling eller tilleggsbestilling hos samme leverandør uten forutgående anbudskonkurranse der det inntreer uforutsette omstendigheter og der slik bestilling er nødvendig av tidsmessige hensyn eller nødvendig for å få fullført oppdraget. Rådmannen mener således at årsaken til det økte kontraktsomfanget ikke skyldes en feilberegning av terskelverdi, men at dette har oppstått som følge av uforutsette omstendigheter underveis i prosessen. Etter oppstart av oppdraget har det skjedd en rekke endringer underveis i prosessen og som skyldes omstendigheter som ikke var ventet på bestillingstidspunktet. Det dreier seg bl.a. om uventede endringer i forhold til romprogram og ønske om tilleggsutredninger etter brukermedvirkning/innspill og vedtak i kommunestyret. Rådmannen mener beregningen av avtalens verdi således har vært forsvarlig på det tidspunkt avtale ble inngått og endringene har skjedd som følge av omstendigheter som en ikke hadde oversikt over på bestillingstidspunktet. Dette ble også vurdert underveis i prosessen som da ble gjennomført ut fra vurderingen i henhold til anskaffelsesforskriftens §5-2 punkt c og d.

12. Anskaffelse av bedriftshelsetjeneste (Coperiosenteret AS) - Tjenestekontrakt

- Anskaffelsesprotokoll for bedriftshelsetjeneste i Værnesregionen
- Konkurransesgrunnlag
- Kunngjøring i Doffin 2014
- Kravspesifikasjon og tildelingskriterier
- Kontrakt Selbu underskrevet og utløper 31.12.2020

3.2.2 Utvalgte anskaffelser over 1,3 mill.

Vi har innhentet følgende dokumentasjon for utvalgte anskaffelser innen eiendom over kr 1,1 mill.

Følgende dokumenter er etterspurt:

- Beregning av terskelverdi for anskaffelsen – legger til grunn hvilket regelverk som skal gjelde for den enkelte anskaffelse – skal dokumenteres før anskaffelsen gjennomføres.
- Kunngjøring (Doffin og Ted)
- Stilte krav til lønns- og arbeidsvilkår samt lærlinger i konkurransegrunnlaget i bygge og anleggskontrakter
- Anskaffelsesprotokoll
- Skatte- og mva.attest valgt leverandør
- Kontrakt
- Kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår samt lærlingekravet i bygge og anleggskontrakter.

1. Anskaffelser Renseanlegg Innbygda (prosjektnummer 7003)

Mottatt dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin
- Beregning av terskelverdi i økonomiplan 2012-2015, side 40.
- Anskaffelsesprotokoll
- Krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underentreprenører i konkurransegrunnlaget.
- Egenerklæring fra leverandør knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt jf. ILO-konvensjon.
- Attest for skatt og mva.
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 23.2 mill. inkl. mva. underskrevet.
- Det mangler dokumentasjon på systematisk oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, og lærlingekravet. Det er ikke dokumentert eller gjennomført kontraktsoppfølging vedr. lønns-/og arbeidsvilkår og lærlingekrav i byggetiden.

2. Anskaffelser Nytt sykehjem (prosjektnummer 7419)

- Kunngjøring Doffin/Ted
- Beregning av terskelverdi av ekstern arkitekt.
- Åpningsprotokoll med tilbud fra åtte leverandører

- Tildelingsbrev
- Anskaffelsesprotokoll
- Krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underentreprenører i konkurransegrunnlaget.
- Egenerklæring fra leverandør knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt jf. ILO-konvensjon.
- Attest for skatt og mva.
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 126,1 mill. inkl. mva. underskrevet.
- Det mangler dokumentasjon på systematisk oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, og lærlinge kravet. Dette er planlagt fulgt opp periodisk i samråd med HMS koordinator for utførelse, ifølge prosjektleder.

3. Anskaffelser Boliger funksjonshemmede (prosjektnummer 7104)

- Kunngjøring Doffin
- Beregning av terskelverdi av ekstern arkitekt
- Tilbudsprotokoll
- Åpningsprotokoll med tilbud fra åtte leverandører
- Tildelingsbrev
- Anskaffelsesprotokoll
- Krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underentreprenører i konkurransegrunnlaget
- Egenerklæring fra leverandør knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt jf. ILO-konvensjon
- Attest for skatt og mva.
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 23,2 mill. inkl. mva. underskrevet.
- Det mangler dokumentasjon på systematisk oppfølging lønns- og arbeidsvilkår, og lærlinge kravet. Kravene er ikke fulgt opp utover at alle som jobbet på plassen måtte ha «Grønncort» og alle underentreprenører var godkjent av Byggeleder.

4. Anskaffelse av bedriftshelsetjeneste (Coperiosenteret AS) - Tjenestekontrakt

- Kunngjøring i Doffin 2014
- Anskaffelsesprotokoll for bedriftshelsetjeneste i Værnesregionen
- Konkurransegrunnlag
- Kravspesifikasjon og tildelingskriterier
- Kontrakt Selbu underskrevet og utløper 31.12.2020

3.3 Vurdering

3.3.1 Anskaffelser mellom kr 100'og 1,3 mill.

Vurdering

1. Anskaffelse av advokatfirma Lund & Co og Gulbrandsen

Kommunen mangler dokumentasjon av anskaffelsene ved anskaffelsestidspunktet. Dokumentasjonen skal begrunne kommunens anskaffelse av juridiske tjenester og bruken av unntaksbestemmelsene i forskriftens § 2-4 knyttet til juridiske tjenester.

2. Anskaffelse av brøyting og strøing (Bjørn Hammer)

Kommunen har i hovedsak dokumentert anskaffelsen med unntak av anskaffelsesprotokoll, som det var krav om ved anskaffelsestidspunktet i 2014.

3. Anskaffelser vei og anlegg (Kyllo Maskin AS)

Kommunen har fremlagt dokumentasjon som viser at anskaffelsen er gjennomført i samsvar med regelverkets krav.

4. Anskaffelser Bygg og anlegg (Brødrene Dahl AS)

Kommunen mangler en dokumentasjon av anskaffelsene ved anskaffelsestidspunktet som viser deres vurderinger av manglende interesse etter kunngjøring og begrunnelse for direktekjøp jf. regelverkets krav og unntaksbestemmelser.

5. Anskaffelser elektrotjenester (K. Eidem)

Kommunen har fremlagt dokumentasjon som viser at anskaffelsen er gjennomført i samsvar med regelverkets krav.

6. Anskaffelser Ark bokhandel AS

Kommunen har fremlagt dokumentasjon som viser at anskaffelsen er gjennomført i samsvar med regelverkets krav. Anskaffelser av bøker fra Ark bokhandel til folkebiblioteket er utført riktig av kommunen.

7. Anskaffelser (BS Undervisning)

Kommunen har fremlagt dokumentasjon som viser at anskaffelsen er gjennomført i samsvar med regelverkets krav.

8. Anskaffelser (Accurate Care AS)

Kommunen har fremlagt dokumentasjon som viser at anskaffelsen er gjennomført i samsvar med regelverkets krav.

9. Anskaffelser medikamenter (Apotek 1)

Kommunen har fremlagt dokumentasjon som viser at anskaffelsen er gjennomført i samsvar med regelverkets krav.

10. Anskaffelser bilavtale (Autoplan)

Kommunen har fremlagt dokumentasjon som viser at anskaffelsen er gjennomført i samsvar med regelverkets krav.

11. Anskaffelse forprosjekt ny ungdomsskole

Kommunen har fremlagt dokumentasjon som viser at anskaffelsen er gjennomført i samsvar med regelverkets krav.

12. Anskaffelse bedriftshelsetjeneste Coperiosenteret AS

Kommunen har fremlagt dokumentasjon som viser at anskaffelsen er gjennomført i samsvar med regelverkets krav.

3.3.2 Anskaffelser over 1,3 mill.

1. Renseanlegg Innbygda

Konkurransen er dokumentert og beskrevet. Det er satt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører i anskaffelsen. Leverandør har gitt en egenerklæring på at krav knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.

Kommunen mangler en systematisk oppfølging og dokumentasjon av at kravene knyttet til lønn og arbeidsforhold, lærlinger og antall underentreprenører er i samsvar med gitte krav i kontraktsoppfølgingen for bygge- og anleggskontrakter.

2. Anskaffelser Nytt sykehjem (prosjektnummer 7419)

Konkurransen er dokumentert og beskrevet. Det er satt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører i anskaffelsen. Leverandør har gitt en egenerklæring på at krav knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.

Kommunen mangler dokumentasjon av at kravene knyttet til lønns- og arbeidsforhold, lærlinger og antall underentreprenører er i samsvar med gitte krav i kontraktsoppfølgingen for bygge- og anleggskontrakter over 1,3 mill.

3. Anskaffelser Boliger funksjonshemmede (prosjektnummer 7104)

Konkurransen er dokumentert og beskrevet. Det er satt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører i anskaffelsen. Leverandør har gitt en egenerklæring på at krav knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.

Kommunen mangler dokumentasjon av at kravene knyttet til lønn og arbeidsforhold, lærlinger og antall underentreprenører er i samsvar med gitte krav i kontraktsoppfølgingen for bygge- og anleggskontrakter over 1,3 mill.

4 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmann i Selbu kommune den 30.8.2019. Rådmannen har i e-post den 13.9.2019 gitt en høringsuttalelse på rapporten. Høringssvaret er vedlagt i rapportens vedlegg 1. Revisor har lagt til rådmannens merknader knyttet til anskaffelser av forprosjekt ny ungdomsskole i høringsuttalelsen. Dette har medført endringer i rapportens vurderinger og konklusjoner knyttet til denne anskaffelsen. Utover dette er ikke rapporten endret.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag fra kontrollutvalget i Selbu kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av rutiner og prosedyrer for å ivareta lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og om kommunens praksis ved innkjøp er i tråd med regelverket. Følgende problemstilling er belyst:

Følger Selbu kommune regelverket for offentlige anskaffelser?

Hovedproblemstillingen belyses med to delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?

Selbu kommune deltar i Værnesregionen-Innkjøp, dette gir føringer og system for oppfølging av kommunens anskaffelser til daglig drift. Revisor konkluderer med at det i all hovedsak er etablert ett system som legger grunnlag for betryggende kontroll av anskaffelser i kommunen. Det er likevel utfordringer knyttet til kommunens anskaffelser. Det er behov for en systematisk evaluering av kommunens vedtatte anskaffelsesstrategi og etiske reglement. Det er behov for å se nærmere på kommunens system for oppfølging av lojalitet til inngåtte rammeavtaler. Kommunen mangler en systematisk tilnærming til kontraktsoppfølging av krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår samt læringer i kommunens egne anskaffelser.

Delproblemstilling 2: I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarehet av konkurranse?

Kontrollutvalget har vært opptatt av om kommunens innkjøpspraksis er i samsvar med krav til dokumentasjon i anskaffelsesregelverket. Revisor vurdert 12 anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 1,3 mill. og fire anskaffelser over 1,3 mill. i kommunen som ble gjennomført i 2018.

Revisors konklusjon for de minste anskaffelsene er at ni av 12 anskaffelser er gjennomført i samsvar med krav til dokumentasjonsplikten i regelverket. For to av anskaffelsene mangler det dokumentasjon av anskaffelsen ved anskaffelsestidspunktet, en mangler anskaffelsesprotokoll.

De fire anskaffelsene over 1,3 mill. er vurdert til å være i samsvar med dokumentasjonsplikten i anskaffelsesregelverket. Videre er krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, læringer, underentreprenører og miljø og klima ivare tatt i kontraktbestemmelser. Dette er i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket. Her mangler det imidlertid en systematisk oppfølging av at kravene i kontrakten. I dette ligger oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, læringer og antall underentreprenører.

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler Selbu kommune å:

- Evaluere vedtatte anskaffelsesstrategi og etisk reglement
- Etablere en systematisk kontraktoppfølging av kontraktbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, antall underentreprenører og sosiale forhold i byggeprosjekt

KILDER

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). (2017). Gjøre anskaffelser. Retrieved from <https://www.anskaffelser.no/gjere-anskaffingar>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven). Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=Kommuneloven>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2016a). Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2016b). Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=Lov> om offentlige anskaffelser

Nærings- og fiskeridepartementet. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. 24.4.2018.

Retrieved from: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/sec1>

Direktoratet for forvaltning og ikt. Offentlige anskaffelser. Retrieved from: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/anskaffelser>

[Melding til Stortinget nr 22](#), Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, (2018-2019)

VEDLEGG 1 – HØRINGSSVAR

Høringssvar er mottatt i E-post fra rådmannen den 13.9.19, den viser følgende:

Rådmannen har gjennomgått rapporten. Totalinntrykket er at den viser at vi har kontroll på selve anskaffelsen, men vi må se nærmere på våre interne kontroll- og oppfølgingsrutiner. Rådmannen tar til etterretning de anbefalinger som rapporten konkluderer med, og har i utgangspunktet ikke ytterligere kommentarer.

Uten at det endrer noe på tilbakemeldingen over, vil rådmannen likevel kommentere rapportens punkt 3.3.1, anskaffelse nr 11 - «anskaffelse av forprosjekt ny ungdomsskole». Rådmannen deler ikke revisors vurdering om at beregning av terskelverdi i dette tilfellet ikke har vært forsvarlig og at anskaffelsen således ikke er gjennomført i samsvar med regelverkets krav knyttet til beregning av terskelverdi. Kontraktsomfanget har økt her fordi det underveis i prosessen oppstod behov for tilleggsarbeider og endringer til inngått avtale. De endringer og tilleggsarbeider som er gjennomført her er definert av og gjennomført iht anskaffelsesforskriftens §5-2 punkt c og d. Disse bestemmelsene oppstiller unntak for del II i anskaffelsesforskriften, og gir grunnlag for endringsbestilling eller tilleggsbestilling hos samme leverandør uten forutgående anbudskonkurranse der det inntreffer uforutsette omstendigheter og der slik bestilling er nødvendig av tidsmessige hensyn eller nødvendig for å få fullført oppdraget. Rådmannen mener således at årsaken til det økte kontraktsomfanget ikke skyldes en feilberegning av terskelverdi, men at dette har oppstått som følge av uforutsette omstendigheter underveis i prosessen. Etter oppstart av oppdraget har det skjedd en rekke endringer underveis i prosessen og som skyldes omstendigheter som ikke var ventet på bestillingstidspunktet. Det dreier seg bl.a. om uventede endringer ift romprogram og ønske om tilleggsutredninger etter brukermedvirkning/innspill og vedtak i kommunestyret. Rådmannen mener beregningen av avtalens verdi således har vært forsvarlig på det tidspunkt avtale ble inngått og endringene har skjedd som følge av omstendigheter som en ikke hadde oversikt over på bestillingstidspunktet. Dette ble også vurdert underveis i prosessen som da ble gjennomført ut fra vurderingen iht anskaffelsesforskriftens §5-2 punkt c og d.

Med vennlig hilsen

Stig Roald Amundsen

Rådmann

Selbu kommune

7580 Selbu

Epost: stig.roald.amundsen@selbu.kommune.no

Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no