

Offentlige anskaffelser i Grong kommune

*PROSJEKTPLAN*



Grong kommune

September 2021

FR 1184

# 1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

<b>Problemstilling</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. I hvilken grad har Grong kommune kontrollrutiner som skal sikre at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves?</li><li>2. Gjennomfører Grong kommune anskaffelser i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder<ul style="list-style-type: none"><li>○ Krav til konkurranse?</li><li>○ Krav til lønns og arbeidsvilkår?</li><li>○ Krav til bruk av lærlinger?</li><li>○ Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?</li></ul></li></ol>
<b>Kilder til kriterier</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Lov om kommuner og fylkeskommuner</li><li>- Relevante utgaver av Lov om offentlige anskaffelser (LOA)</li><li>- Relevante utgaver av Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)</li><li>- Lov om arkiv (Arkivloven – ARKL)</li><li>- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet</li><li>- Internkontroll for offentlige innkjøp – Direktoratet for økonomistyring</li><li>- Kommunens vedtatte delegasjons-/økonomireglement</li></ul>
<b>Metode</b>	Intervju og dokumentgjennomgang
<b>Tidsplan</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 310 timer</li><li>• Levering 15. april 2022</li></ul>
<b>Prosjektteam</b>	Oppdragsansvarlig revisor: Eirik Gran Seim  Prosjektmedarbeider: Johannes Nestvold

	<p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Arve Gausen</li><li>• Hanne Marit Ulseth Bjerkan</li></ul>
<b>Uavhengighetserklæring</b>	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
<b>Kontaktperson Grong kommune</b>	<p>Kommunedirektør Bjørn Ståle Aalberg eller den som kommunedirektøren delegerer</p>

## 2 MANDAT

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

### 2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Grong kommune fattet i møte 24.03.21 følgende vedtak (sak 09/21):

- *Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon av offentlig anskaffelser*
- *Kontrollutvalget ber Revisjon Midt-Norge SA utarbeide en prosjektplan til utvalgets neste møte, med forslag til ressursbruk og leveringstidspunkt*

Av saksopplysningen fremgår at det er ønskelig at Revisjon Midt-Norge SA ser på tidligere investeringer og anskaffelser i kommunen som eks. Kuben, som er Grongs nye kulturhus.

Med bakgrunn i diskusjonspunkter satt opp i saksframlegget oppfatter revisor at kontrollutvalget er interessert i:

- Vurdering av hvorvidt det er forbedringspunkter mht. saksbehandlingen knyttet til anskaffelser
- Vurdering av hvorvidt beslutningen blir fattet på rett nivå
- Vurdering av internkontrollen mht. saksbehandling, anskaffelser og beslutningsprosesser, herunder
  - I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges ved anskaffelser og etterleves regelverket for anskaffelser?
  - Er regler om krav til konkurranse i kommunens anskaffelser fulgt og gjennomført i samsvar med regelverkets krav?
  - Er arkivlovens krav knyttet til arkivering av dokumentasjon av anskaffelsene fulgt?
  - Er lønns- og arbeidsvilkår, samt bruk av lærlinger i kommunens bygge- og anleggsprosjekt fulgt?

Ut fra diskusjonen i møtet oppfatter revisor at kontrollutvalget er opptatt av at undersøkelsen skal omfatte Kuben, utbygging av svømmebasseng og Næringsparken. Kontrollutvalget stilte spørsmål ved om det var uryddighet knyttet til lønns- og arbeidsvilkår – lærlinger etc. i disse prosjektene.

### 2.2 Bakgrunnsinformasjon

Ifølge Konkurransetilsynet gjennomføres det i Norge hvert år offentlige anskaffelser til en verdi av 500 – 600 milliarder kroner. Små prosentvise besparelser i disse anskaffelsene kan gi store absolutte gevinster i kroner og øre for fellesskapet. Formålet med anskaffelsesregelverket er

å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmenheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. At anskaffelser skal skje på en samfunnstjenlig måte vil kunne ivareta hensyn til blant annet konkurranse, arbeidslivskriminalitet, miljø, klima og sosiale forhold.

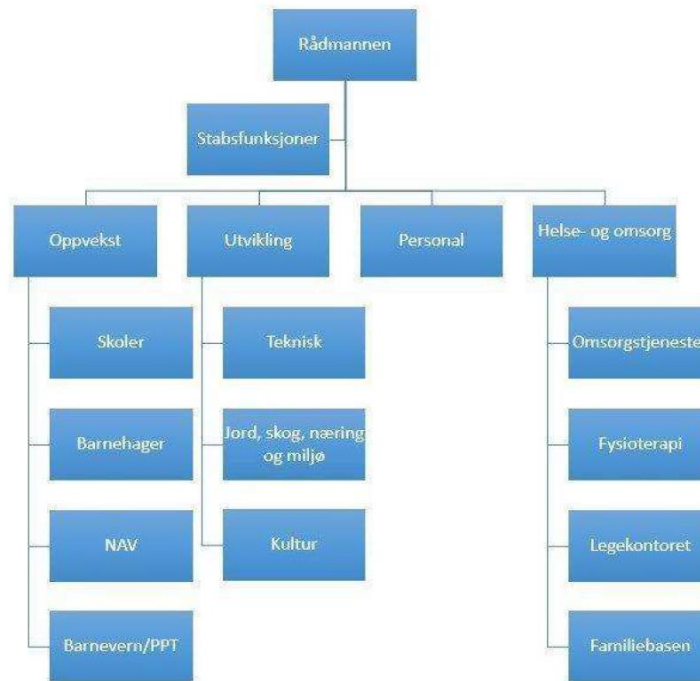
Lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse når offentlige virksomheter, inkludert kommuner og fylkeskommuner, inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift. Videre skiller regelverket mellom anskaffelser med verdi over og under 1,3 millioner kroner eksklusive moms, og hvor kravet til konkurranse er større for anskaffelser som overstiger denne terskelverdien.

Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper som er nedfelt i lovens § 4. Bestemmelsen fastsetter at offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. 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 disse 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.

Ved mistanke/påstander om brudd på regelverket for offentlige anskaffelser kan saken bli påklaget til klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). KOFA er en uavhengig nemnd for behandling av klagesaker. Formålet med nemnda er å være et rådgivende organ, som skal behandle klager om brudd på anskaffelsesloven og forskrifter gitt med hjemmel i denne. Nemnda skal bidra til at tvister om offentlige anskaffelser løses på en effektiv, uhildet og grundig måte. Nemnda har også kompetanse til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr. Klagenemndas rolle er å være en rask og rimelig klagemulighet for næringslivet på et lavere konfliktnivå enn ved domstolene. En klage til KOFA må gjelde overtredelser av anskaffelsesloven eller tilhørende forskrifter. Dette kan gjelde unnlatelser, handlinger eller beslutninger under gjennomføringen av anskaffelser, inkludert påstand om at oppdragsgiveren har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse. Sakene som behandles er delt opp i rådgivende saker og gebyrsaker. De sistnevnte omfatter klager med påstand om at det har skjedd en ulovlig direkte anskaffelse.

## 2.3 Offentlige anskaffelser i Grong kommune

Grong kommune ligger i Namdalen og har om lag 2350 innbyggere. Ifølge revisors Helhetlig risiko- og vesentlighetsvurdering fra 2020 er økonomi, personal og organisasjon og service og informasjon stabsfunksjoner. Øvrig virksomhet er organisert i tre enheter (Oppvekst, Utvikling, Helse og omsorg) slik det er vist i organisasjonskartet i figur 1.



Figur 1. Organisasjonskart Grong kommune (Kilde: HRV 2020)

Ifølge kommunedirektørens forslag til årsbudsjett og økonomiplan for 2021-2024 var det i 2020 budsjettert med om lag 31,8 millioner kroner til investeringer, fordelt på 16 ulike prosjekter. Fire av de budsjetterte investeringene for 2020 var anslått å overstige terskelverdi på 1,3 millioner kroner i anskaffelsesregelverket.

Ifølge rådmannens forslag til årsbudsjett og økonomiplan for 2021-2024 legges det opp til investeringer på om lag 22,4 millioner kr i 2021, 30,4 millioner kroner i 2022, 10,9 millioner kroner i 2023 og om lag 4,1 millioner kr i 2024. Åtte av i alt 20 investeringsprosjekter planlagt i perioden 2021-2024 er anslått å overstige terskelverdi på 1,3 millioner kroner.

Revisjon Midt-Norge SA utarbeidet i 2020 en helhetlig risiko- og vesentlighetsvurdering (HRV) for Grong kommune. I HRV gir revisor en vurdering av hvilke områder av kommunens virksomhet som kan undersøkes gjennom revisjon. I HRV for Grong vurderer revisor at det er høy risiko knyttet til offentlige anskaffelser. Dette begrunnes i at det er mange i

organisasjonen som gjør innkjøp og at det er usikkerhet knyttet til hvilke rammeavtaler kommunen har. Kommunens offentlige anskaffelser er dessuten prioritert i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Ifølge opplysninger i HRV fortelles det i et møte med ledelsen høsten 2018 at alle gjør innkjøp. Kommunen bruker rammeavtaler, men etter at det ble ny fylkeskommune har det vært vanskelig å se hvilke avtaler som gjelder for kommunene. Det finnes noen rammeavtaler lokalt i Namdalen. Det er usikkerhet omkring

## Prosjektdesign

I kapittel 3 vil revisor gå nærmere inn på problemstillingene og avgrensningen av prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

## 2.4 Problemstillinger og avgrensning

Prosjektet avgrenses ved at revisor vil belyse følgende to problemstillinger:

1. I hvilken grad har Grong kommune kontrollrutiner som skal sikre at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves?

For å besvare denne problemstillingen vil revisor måle kommunens praksis opp mot utvalgte kriterier for internkontroll på innkjøpsområdet. Herunder vil det kunne være aktuelt å se nærmere på kommunens innkjøpsstrategi dersom dette finnes, om det foreligger rutiner for bruk av eventuelle rammeavtaler, rolle- og ansvarsfordeling, hvorvidt det er etablert interne retningslinjer for innkjøp og om kommunen har system for å etterleve disse retningslinjene. Det kan også være aktuelt å se på om det finnes system for å stille krav til arbeids- og lønnsvilkår for lærlinger.

2. Gjennomfører Grong kommune anskaffelser i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder
  - Krav til konkurranse?
  - Krav til lønns og arbeidsvilkår?
  - Krav til bruk av lærlinger?
  - Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?

For å besvare denne del-problemstillingen vil revisor velge ut og se nærmere på ulike anskaffelser som Grong kommune har gjennomført de senere årene. I samsvar med kontrollutvalgets ønsker vil utvalget av anskaffelser over kr 1,3 mill omfatte kulturhuset Kuben (ferdigstilt 2017), svømmehall (publisert på Doffin 2020) og Næringsparken (publisert på Doffin i 2020). Utvalget vil ellers bestå av anskaffelser under terskelverdi for utlysning på

Doffin<sup>1</sup> (1,3 millioner kroner) og gjennomført i 2020. Anskaffelsene vil bli vurdert opp mot utvalgte kriterier som gjenspeiler regelverkets krav til konkurranse, lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger og krav til arkivering av dokumentasjon. Revisor gjør oppmerksom på at fordi kulturhuset Kuben ble anskaffet før ny lov om offentlige anskaffelser trådte i kraft, må denne anskaffelsen vurderes opp mot utvalgte bestemmelser i tidligere versjon av anskaffelsesregelverket.

## 2.5 Kilder til kriterier

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

- Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Relevante utgaver av Lov om offentlige anskaffelser (LOA)
- Relevante utgaver av Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)
- Lov om arkiv (Arkivloven – ARKL)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet
- Internkontroll for offentlige innkjøp – Direktoratet for økonomistyring
- Kommunens vedtatte delegasjons-/økonomireglement

## 2.6 Metoder for innsamling av data

Problemstillingene i prosjektet vil bli belyst gjennom intervjuer og dokumentgjennomgang.

I undersøkelsen vil revisor legge vekt på å belyse bredden i kommunens anskaffelsespraksis. For å belyse bredden søker vi å inkludere anskaffelser foretatt innen ulike sektorer i kommunen. Som omtalt under avsnitt 3.1 søker vi også å ivareta bredden gjennom at anskaffelser som velges ut for gjennomgang har ulikt omfang og verdi. Ut over dokumentasjon av utvalgte anskaffelser vil dokumentgjennomgangen omfatte kommunens delegerings/økonomireglement og eventuelle andre rutiner og prosedyrer som setter rammer for kommunens innkjøpspraksis. Aktuelle intervjuobjekter er kommunedirektør/rådmann,

---

<sup>1</sup> Den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser



økonomisjef, sektorledere og eventuelt andre ansatte som er i befatning med offentlige anskaffelser.

Steinkjer, 30.08.21

Sett inn elektronisk signatur her

Oppdragsansvarlig revisor

## KILDER

Direktoratet for økonomistyring. Fagsider om offentlige anskaffelser -  
<https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/internkontroll>

Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)

Forslag til budsjett og økonomiplan 2021-2024, Grong kommune

Helhetlig risiko- og vesentlighetsvurdering for Grong kommune (2020). Rapport fra Revisjon Midt-Norge

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)  
<https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/om-kofa>

Konkurransetilsynet. Tilsyn kan hindre anbudsjuks. <https://konkurransetilsynet.no/tilsyn-kan-hindre-anbudsjuks/>

Lov om offentlige anskaffelser (LOA)

Nærings og fiskeridepartementet. De grunnleggende prinsippene.  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/grunnleggende-prinsipper2/id2581849/>

# VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)

