



Konsek
TRØNDELAG IKS

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Osen kommune

Arkivsak:

Møtedato/tid: 30.11.2021 kl. 10:00

Møtested: Kommunestyresalen

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS
v/ Paul Ivar Stenstuen på telefon 900 39 065, eller e-post: paul.ivar.stenstuen@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim/Steinkjer, 23.11.2021

Trygve Rånes (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Paul Ivar Stenstuen
seniorrådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, rådmann og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
25/21	Referatsaker
26/21	Orientering fra rådmannen vedrørende status for kommunens økonomi og budsjettarbeidet
27/21	Orientering fra rådmannen om aktuelle saker
28/21	Orientering fra regnskapsrevisor vedrørende revisjonsstrategien for 2021
29/21	Revisors rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon - Offentlig anskaffelser
30/21	Kontrollutvalgets års- og møteplan for 2022
31/21	Eventuelt
32/21	Godkjenning av møteprotokoll

Referatsaker

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Osen kommune

Møtedato

30.11.2021

Saknr

25/21

Saksbehandler Paul Ivar Stenstuen

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 21/318 - 1

Forslag til vedtak:

Referatsakene tas til orientering.

1.

Orientering fra rådmannen vedrørende status for kommunens økonomi og budsjettarbeidet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Osen kommune

Møtedato

30.11.2021

Saknr

26/21

Saksbehandler Paul Ivar Stenstuen

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 21/42 - 4

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar den gitte informasjon til orientering.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget har anmodet rådmannen om en orientering om status vedrørende kommunens økonomi og budsjettarbeidet.

Orienteringen vil bli gitt i møtet.

Orientering fra rådmannen om aktuelle saker

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Osen kommune

Møtedato

30.11.2021

Saknr

27/21

Saksbehandler Paul Ivar Stenstuen

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 21/42 - 5

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar den gitte informasjon til orientering.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget har anmodet rådmannen om en orientering om aktuelle saker.

Orienteringen vil bli gitt i møtet.

Orientering fra regnskapsrevisor vedrørende revisjonsstrategien for 2021

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Osen kommune

Møtedato

30.11.2021

Saknr

28/21

Saksbehandler Paul Ivar Stenstuen

Arkivkode FE - 216

Arkivsaknr 21/262 - 3

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar den gitte informasjon til orientering.

Saksopplysninger

Revisor skal i samsvar med gjeldende revisjonsstandarder utarbeide en strategi og plan for sitt revisjonsoppdrag. Revisors strategi og plan for hvordan det enkelte revisjonsoppdrag skal løses er interne vurderinger og interne dokumenter hos revisor. Regnskapsrevisor vil presentere revisjonsstrategien for regnskapet 2021 i møtet. I forbindelse med dette vil regnskapsrevisor gi en orientering om:

- Regnskapsrevisors risiko og vesentlighetsvurdering, herunder om avveiningen mellom revisjonskostnad og risiko for uavdekkede feil i regnskapet.
- Regnskapsrevisors arbeidsmetodikk – hvordan velges områder og utvalg ut for nærmere kontroll
- Hva regnskapsrevisor vil fokusere på for regnskapet 2021 og hva vil regnskapsrevisor ikke prioritere
- Regnskapsrevisors kontroll med kommunens økonomiforvaltning – herunder kommunens etterlevelse av aktuelle lovregler og kommunale vedtak
- Regnskapsrevisors kontroll med kommunens IKT systemer
- Regnskapsrevisors tidsbruk mht. særattestasjoner mv.
- Regnskapsrevisors tidsbruk mht. rådgivning og veiledning av kommunen

Saksbehandlers vurdering

Revisjonsstrategien skal utarbeides på faglig grunnlag og vil ha sitt utgangspunkt i risiko og vesentlighetsvurderinger. Formålet med å utarbeide en revisjonsstrategi er primært å avdekke områder med risiko for feilrapportering, samt hvilke revisjonshandlinger som må gjennomføres for at revisor skal kunne avgi sin revisjonsberetning.

Revisors rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon - Offentlig anskaffelser

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Osen kommune

Møtedato

30.11.2021

Saknr

29/21

Saksbehandler Paul Ivar Stenstuen

Arkivkode FE - 217, TI - &58

Arkivsaknr 21/29 - 6

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget oversender revisors rapport til kommunestyret for videre behandling.

Forslag til innstilling til kommunestyret

1. Kommunestyret tar revisors rapport til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen å
 - a. utarbeide forslag til anskaffelsesstrategi med tilhørende rutiner. Sak legges fram for kommunestyret i vårsesjonen.
 - b. vurdere etablering av rammeavtaler på områder med regelmessige innkjøp.
 - c. sikre kompetanse og opplæring for de med roller og ansvar for kommunens anskaffelse.
 - d. etablere kontrollfunksjon for etterlevelse av regelverket i kommunens enheter.
3. Kommunestyret ber rådmannen holde kontrollutvalget orientert om oppfølgingen av saken.

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport - offentlige anskaffelser

Saksopplysninger

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023, bestilte kontrollutvalget i Osen kommune en forvaltningsrevisjon med tema offentlige anskaffelser. I vedtak fattet 8. desember 2020 går det fram at kontrollutvalget ønsker svar på følgende spørsmål i forbindelse med forvaltningsrevisjon:

- Følger Osen kommune regelverket for offentlige anskaffelser?
- I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?
- I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvnbarhet av konkurranse?

Revisors forslag til prosjektplan ble for øvrig godkjent av utvalget i møte den 16.02.21, sak 4/21.

Revisor har avlevert sin rapport, se vedlegg.

Samlet sett konkluderer revisor med at kommunen i flere tilfeller ikke har fulgt regelverket for offentlige anskaffelser. Revisor er av den oppfatning at dette kan henge sammen med at kommunen i liten grad har kontrollrutiner som skal bidra til at regelverket følges.

Revisor anbefaler derfor kommunen at det etableres en internkontroll som kan bidra til å sikre at kommunens anskaffelser gjennomføres i samsvar med anskaffelsesregelverkets

krav.

«Dette omfatter blant annet å:

- *Vedta anskaffelsesstrategi med tilhørende rutiner.*
- *Sikre kompetanse og opplæring for de med roller og ansvar for kommunens anskaffelse.*
- *Vurdere etablering av rammeavtaler på områder med regelmessige innkjøp.*
- *Etablere kontrollfunksjon for etterlevelse av regelverket i kommunens enheter.»*

Rapporten har vært på høring hos rådmannen. Rådmannens høringsvar følger vedlagt rapporten.

Vurdering

Saksbehandler slutter seg til revisors anbefalinger.

FORVALTNINGSREVISJON

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

ENDELIG RAPPORT



Osen kommune

Mai 2021

FR 1161

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Osen kommunes kontrollutvalg i perioden februar 2021 til mai 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Petter Andreas Gudding, prosjektmedarbeider Arve Gausen, og kvalitetssikrer Line Johnsen Wirum. Sunniva Tusvik Sæter er oppdragsansvarlig revisor i dette prosjektet. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Osen kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

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.

Steinkjer, 24.08.2021

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i Osen kommune, bestilt av kontrollutvalget i kommunen. Revisor undersøker om Osen kommune følger regelverket for offentlige anskaffelser.

Revisor har benyttet videointervjuer og dokumentgjennomgang som metode. Dokumentgjennomgangen omfatter innhenting og analyse av dokumentasjon knyttet til 11 anskaffelser gjennomført i 2020, samt analyse av kommunens innkjøps-, delegasjons- og økonomireglement. Vår samlede vurdering er at metodebruk og datagrunnlag i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

Hovedproblemstillingen er om Osen kommune følger regelverket for offentlige anskaffelser. Hovedproblemstillingen er avgrenset gjennom utredning av to delproblemstillinger. I delproblemstilling 1 ser vi på i hvilken grad kommunen har kontrollrutiner som sikrer at regelverket i anskaffelser følges (del 1). I delproblemstilling 2 ser vi på i hvilken grad kommunen følger regler om krav til konkurranse og etterprøvbarehet av konkurranse (del 2).

I del 1 av undersøkelsen har revisor foretatt en bred gjennomgang av kommunens rutiner og praksis for anskaffelser. Gjennomgangen viser at kommunen ikke har noen innkjøpsstrategi. Rolle- og ansvarsfordeling for kommunens innkjøp er beskrevet i interne reglementer. I praksis avviker rolle- og ansvarsfordelingen for innkjøp fra rutinene slik de er beskrevet i de formelle og vedtatte reglementene. Dette kan medføre at det oppstår uklare ansvarsforhold, misforståelser og avvik ved gjennomføring av anskaffelser. Årlige budsjetter og et innkjøpsreglement fra 2011 angir mål og rutiner for innkjøp. Innkjøpsreglementet bygger på en utdatert versjon av anskaffelsesregelverket og utgjør dermed et svakt fundament som kontrollrutine. Opplæring av ansatte i innkjøp skjer i noen grad ut fra identifiserte behov, men det er lite struktur og kontinuitet i opplæringsarbeidet. Kommunen benytter i liten grad rammeavtaler. Innkjøpsnemnden, som ifølge det vedtatte innkjøpsreglementet skal sikre kontroll med anskaffelser, har aldri vært operativ. På dette grunnlag konkluderer revisor med at kommunen i liten grad har kontrollrutiner som sikrer at regelverket for anskaffelser følges.

I del 2 av undersøkelsen har revisor gjennomgått et utvalg anskaffelser gjennomført i 2020. Basert på gjennomgangen konkluderer revisor med at regler om krav til konkurranse i kommunens anskaffelser i mindre grad er fulgt. Åtte av anskaffelsene er ikke gjennomført i samsvar med regelverkets krav og kommunens begrunnelser for unntak for konkurranse er ikke grunnlagt med henvisning til anskaffelsesregelverkets unntaksbestemmelser. Fem av anskaffelsene er dokumentert i samsvar med regelverkets krav. En anskaffelse er uavklart.

Samlet sett konkluderer revisor med at kommunen i flere tilfeller ikke har fulgt regelverket for offentlige anskaffelser. Dette kan henge sammen med at kommunen i liten grad har kontrollrutiner som skal bidra til at regelverket følges.

Revisor anbefaler kommunen å etablere en internkontroll som sikrer at kommunens anskaffelser gjennomføres i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav. Dette omfatter blant annet å:

- Vedta anskaffelsesstrategi med tilhørende rutiner
- Sikre kompetanse og opplæring for de med roller og ansvar for kommunens anskaffelse
- Vurdere etablering av rammeavtaler på områder med regelmessige innkjøp
- Etablere kontrollfunksjon for etterlevelse av regelverket i kommunens enheter

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger og avgrensninger.....	8
1.3 Metode	9
1.4 Bakgrunn.....	10
1.5 Rapportens oppbygging	12
2 Kontrollrutiner for anskaffelser	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier.....	13
2.3 Datagrunnlag.....	13
2.3.1 Strategi for anskaffelser	13
2.3.2 Roller og ansvar.....	13
2.3.3 Mål, resultatkrav og opplæring	15
2.3.4 Rutiner og prosedyrer for anskaffelser	16
2.3.5 Innkjøpsavtaler/rammeavtaler	19
2.3.6 Internkontroll	19
2.4 Vurdering.....	20
2.4.1 Strategi for anskaffelser	20
2.4.2 Rolle og ansvarsfordeling.....	20
2.4.3 Mål, resultatkrav og opplæring	21
2.4.4 Rutiner og prosedyrer for anskaffelser	21
2.4.5 Innkjøpsavtaler/rammeavtaler	22
2.4.6 Internkontroll	22
3 Etterlevelse av regler	23
3.1 Problemstilling	23
3.2 Revisjonskriterier.....	23
3.3 Dokumentasjon og vurdering av utvalgte anskaffelser (enkeltvis).....	23
3.3.1 Anskaffelse 1 - Ødegaard Engros AS, ansvar 320 og 520, kr 433 598.....	24
3.3.2 Anskaffelse 2 - Pukkverk AS, ansvar 651, kr 470 202.....	25
3.3.3 Anskaffelse 3 - Nortek Elektro AS, ansvar 651, kr 332 781	26
3.3.4 Anskaffelse 4 – Maske AS, ansvar 520 og 521, kr 512 953	27
3.3.5 Anskaffelse 5 - Saxvik kontorsenter AS, ansvar 220, kr 129 681	28
3.3.6 Anskaffelse 6 – Bjerkan Stav Advokatfirma AS, ansvar 620 og 155, kr 179 642 og kr 114 517	29
3.3.7 Anskaffelse 7 – Apotek 1, ansvar 520, kr 215 340	31
3.3.8 Anskaffelse 8 - Roan Maskin AS, ansvar 651 og 619, kr 3 599 142 og 290 583 32	
3.3.9 Anskaffelse 9 – Stein Maskin AS, ansvar 620 og 651, kr 1 289 835 og kr 159 573 34	

3.3.10	Anskaffelse 10 - Fosenkraft Installasjon AS, ansvar 619, kr 1 247 325	37
3.3.11	Anskaffelser 11 - PwC, ansvar 104, kr 1 860 000,-	38
3.4	Samlet vurdering av gjennomgåtte anskaffelser	39
4	Høring	41
5	Konklusjoner og anbefalinger	42
5.1	Konklusjon.....	42
5.2	Anbefalinger	43
	Kilder.....	44
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	45
	Vedlegg 2 – Høringssvar	50

Tabell

Tabell 1.	Gjennomførte intervjuer.....	9
Tabell 2.	Oppsummering av anskaffelse forbruksmateriell pleie og omsorg	24
Tabell 3.	Oppsummering av anskaffelse fra Pukkverk AS.....	26
Tabell 4.	Oppsummering av anskaffelse fra Nortek Elektro AS	27
Tabell 5.	Oppsummering av anskaffelser av forbruksmateriell	28
Tabell 6.	Oppsummering av anskaffelser av pc-utstyr.....	29
Tabell 7.	Oppsummering av anskaffelser av juridiske tjenester	30
Tabell 8.	Oppsummering av anskaffelser fra Apotek 1	32
Tabell 9.	Oppsummering av anskaffelser fra Roan Maskin	33
Tabell 10.	Oppsummering av anskaffelser fra Stein Maskin.....	36
Tabell 11.	Oppsummering av anskaffelsen fra Fosenkraft Installasjon AS	37
Tabell 12.	Oppsummering av anskaffelsene fra PWC.....	39

Figurer

Figur 1.	Organisering Osen kommune	11
----------	---------------------------------	----

1 INNLEDNING

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

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023, bestilte kontrollutvalget i Osen kommune en forvaltningsrevisjon med tema offentlige anskaffelser. I vedtak fattet 8. desember 2020 går det fram at kontrollutvalget ønsker svar på følgende spørsmål i forbindelse med forvaltningsrevisjon:

- *Følger Osen kommune regelverket for offentlige anskaffelser?*
- *I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?*
- *I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvnbarhet av konkurranse?*

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Basert på bestillingen fra kontrollutvalget utarbeidet Revisjon Midt-Norge et forslag til prosjektplan med problemstillinger og nødvendige avgrensninger.

Hovedproblemstillingen i prosjektet er:

- Følger Osen kommune regelverket for offentlige anskaffelser?

Regelverket for offentlige anskaffelser er omfattende, og det vil innenfor rammen av denne undersøkelsen ikke være mulig å foreta en gjennomgang av alle aspekter som er relevante i anskaffelsesprosessen. Hovedproblemstillingen avgrenses derfor ved at revisor vil belyse følgende 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 etterprøvnbarhet av konkurranse?

For å besvare delproblemstilling 1 måler revisor kommunens praksis opp mot utvalgte kriterier for internkontroll på innkjøpsområdet. Herunder ser vi nærmere på kommunens innkjøpsstrategi, 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.

For å besvare delproblemstilling 2 ser revisor nærmere på et utvalg anskaffelser som Osen kommune gjennomførte i 2020. Utvalget omfatter anskaffelser både over og under terskelverdi for utlysning på Doffin³ (1,3 millioner kroner). Anskaffelsene er vurdert opp mot utvalgte kriterier som gjenspeiler regelverkets krav til konkurranse og etterprøvnbarhet.

1.3 Metode

Datagrunnlaget i rapporten baserer seg på intervjuer og dokumentgjennomgang. Ved behov for utdypende informasjon/avklaringer relatert til utvalgte anskaffelser og annen dokumentasjon som er oversendt fra kommunen, har revisor innhentet tilleggsopplysninger gjennom epostdialog med rådmannen. Revisor har gjennomført i alt fire intervjuer. Tre av intervjuene er gjennomført som fjernmøter (Teams), og ved bruk av strukturert intervjuguide. I det fjerde intervjuet innhentet vi opplysninger gjennom en telefonsamtale med innkjøpsleder ved Fosen IKT. Alle opplysninger innhentet gjennom intervjuer er verifisert av intervjuobjektet. Sektorlederne for Helse og sektor for Utvikling og miljø har ikke vært tilgjengelig for intervju i undersøkelsesperioden. Dette henger sammen med at undersøkelsen er gjennomført i en periode hvor det foregår utskifting av ledere og nyansettelser i disse stillingene. Tabellen under oppsummerer intervjuene som er gjennomført:

Tabell 1. Gjennomførte intervjuer

Sted og dato	Intervjuobjekt	Merknad
Fjernmøte, 5.mars 2021	Rådmann (oppstartsmøte)	
Fjernmøte, 16.mars 2021	Avdelingsingeniør sektor for utvikling og miljø	
Fjernmøte, 16. mars 2021	Leder for sektor kultur/ og oppvekst økonomimedarbeider i sektor kultur/oppvekst	Felles intervju
Telefonintervju, 18. mars 2021	Innkjøpsleder Fosen IKT	

³ Den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser

Dokumentgjennomgangen omfatter innhenting og analyse av dokumentasjon knyttet til 11 anskaffelser gjennomført i 2020, samt analyse av kommunens innkjøps-, delegasjons- og økonomireglement.

Revisor vurderer at de innsamlede data er tilstrekkelig til å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

1.4 Bakgrunn

Anskaffelser i Norge

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. Anskaffelser skal skje på en samfunnstjenlig måte, noe som 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. For anskaffelser som omhandler eksempelvis forsyning av drikkevann eller å lede bort avløpsvann, gjelder forsyningsforskriften. Der er det lignende bestemmelser fra kr 100 000 eks. merverdiavgift som i anskaffelsesforskriften. Videre skiller forsyningsforskriftens kunngjøringsregler på anskaffelser med verdi over og under kr 4,1 mill. for vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser samt over og under kr 51 mill. for bygge og anleggskontrakter.

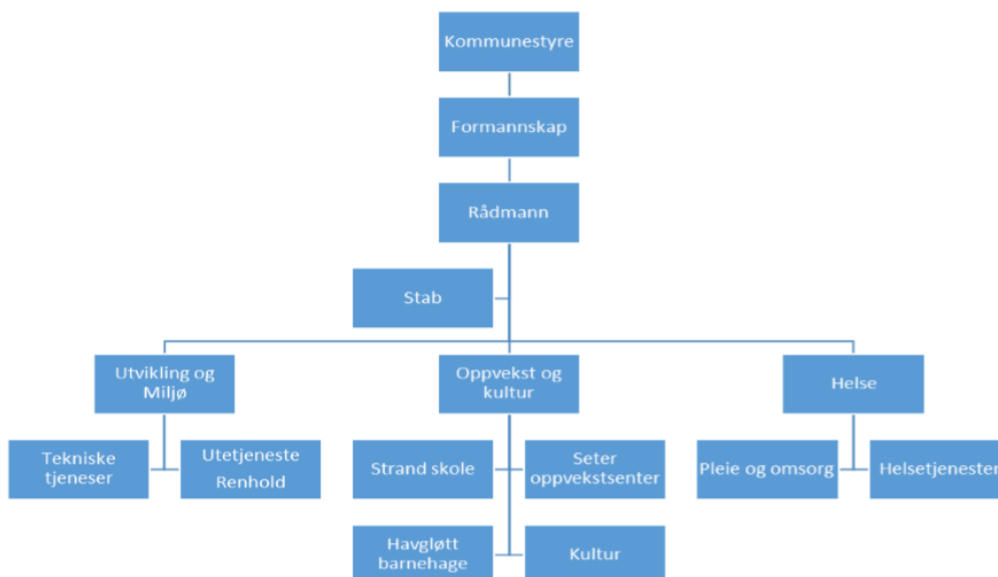
Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper som er nedfelt i lovens § 4. Bestemmelsen fastsetter at offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Anskaffelsesregelverkets 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). Klagenemnda for offentlige anskaffelser (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 unnlater, 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.

Anskaffelser i Osen

Osen er en kystkommune på Fosenhalvøya i Trøndelag. Kommunen hadde i 2020 i underkant av 1000 innbyggere. Som illustrert i figur 1 er administrasjonen i Osen kommune organisert med rådmann og 3 sektorer som ledes av hver sin sektorleder.



Figur 1. Organisering Osen kommune

Kommunen hadde et investeringsbudsjett for 2019 på om lag 9,8 millioner kroner og for 2020 om lag 10,4 millioner kroner.

Revisjon Midt-Norge SA gjennomførte i 2020 en helhetlig risiko- og vesentlighetsvurdering for Osen kommune. Gjennomgangen viste at gjeldende innkjøpsreglement sist var vedtatt i 2011. Reglementet inneholder ikke innkjøpsrutiner for varer/tjenester under kr 100.000. Gjennom regnskapsrevisors rutinekartlegging i 2019 fremkommer det at kommunen ikke har etablert egen innkjøpsfunksjon. Rådhuset og sykeheimen samarbeider på innkjøp av kontorrekvisita, skolene og barnehagen foretar innkjøp selv. Anskaffelsesprotokoll skal føres og arkiveres i ePhorte. Revisor anså med bakgrunn i forespørsler at det var stor risiko for manglende bruk av anskaffelsesprotokoll og lagring av disse.

Fosen Regionråd har fra og med 2019 vedtatt satsing på offentlige anskaffelser gjennom opprettelse av stilling til effektivisering innen digitale anskaffelser. Denne stillingen skal bistå alle Fosen-kommunene i forbindelse med innkjøp. Ved forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i Indre Fosen kommune i 2019 ble det klarlagt at denne ressursen, på grunn av pågående kommunesammenslåinger, foreløpig hovedsakelig ble brukt i Indre Fosen kommune.

Revisjon Midt-Norge foretok i 2020 en forenklet etterlevelseskontroll av fire enkeltanskaffelser under terskelverdi som kommunen hadde gjennomført i 6.termin 2019. Kontrollen viste at Osen kommune hadde dokumentert konkurranse og anskaffelsesprotokoll for de fire anskaffelsene som ble gjennomgått.

1.5 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 belyser kommunens kontrollrutiner for anskaffelser. Kapittel 3 belyser kommunens etterlevelse av krav til konkurranse og etterprøvbarehet av konkurranse i anskaffelser. Kapittel 4 gjør rede for høringsprosess. I kapittel 5 konkluderes det på problemstillingene og det gis anbefalinger til kommunens videre arbeid med anskaffelser.

2 KONTROLLRUTINER FOR ANSKAFFELSER

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen har vedtatt en anskaffelsesstrategi som følges
- Roller og ansvar for innkjøp er tydelig fordelt
- Mål og resultatkrav for kommunens innkjøp er kommunisert og det er gitt nødvendig opplæring
- Rutiner/prosedyrer for anskaffelser er etablert og kjent blant ansatte med innkjøpsansvar
- Det er etablert systemer som sikrer lojalitet til inngåtte rammeavtaler
- Det er etablert en internkontroll som sikrer at ansatte følger gjeldende rutiner for anskaffelser

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Datagrunnlag

I dette kapitlet presenteres data om kommunens kontrollrutiner for anskaffelser.

2.3.1 Strategi for anskaffelser

Ifølge rådmannen har ikke kommunen vedtatt en strategi for anskaffelser. Dette bekreftes også av andre informanter revisjonen har intervjuet. Avdelingsingeniør i sektor for utvikling og miljø sier at anskaffelsesstrategi ikke er noe som har vært diskutert i hans tid i kommunen (ansatt fra 2008).

2.3.2 Roller og ansvar

Kommunen har et økonomireglement vedtatt av kommunestyret den 22.9.2017 (sak 44/17). Økonomireglementet trådte i kraft 1.januar 2018. Økonomireglementets pkt. 18 omhandler innkjøp/bestilling og sier at «kommunen omfattes av Lov om offentlige anskaffelser av 16.juli 1999, nr. 69 (Anskaffelsesloven)». I økonomireglementet pkt. 18 vises det videre til at det er utarbeidet et eget innkjøpsreglement for Osen kommune. Pkt. 19 i økonomireglementet angir følgende regler for anvisning:

I ht. Forskrift av 15. desember om årsbudsjett har rådmannen disponeringsfullmakten dersom kommunestyret selv ikke har bestemt noe annet. Rådmannens disponeringsfullmakt gjelder ikke for særskilt budsjettert beløp til «Tilleggsbevilgninger formannskapet». Formannskapet gis disponeringsfullmakt for denne posten. Det ligger til rådmannen å utarbeide nærmere retningslinjer for anvisnings- og attestasjonsmyndigheten som sikrer forsvarlig forvaltning av kommunens økonomiske midler.

Ifølge rådmannen er rolle- og ansvarsdeling for innkjøp innarbeidet i praksis, men for dårlig beskrevet. Investeringsprosjekt er stort sett lagt til sektorleder Utvikling og Miljø, som har ansvaret for tekniske tjenester. Sektorleder for oppvekst og kultur, samt helse har ansvar for innkjøp innenfor sine områder. Rådmannen har ansvar for innkjøp i sentraladministrasjonen. Kommunestyret vedtar budsjettet på sektornivå.

Avdelingsingeniør sier at det er sektorleder som har ansvar for anskaffelser i sektor for Utvikling og miljø. I påvente av at det tilsettes ny sektorleder er det rådmannen som har ansvar for sektoren. Avdelingsingeniør opplyser at man er i ferd med å få ansatt ny sektorleder, men at vedkommende ikke har startet i jobben enda. Avdelingsingeniør følger opp anskaffelser i sektor for Utvikling og miljø. Avdelingsingeniør sier at sektor Utvikling og miljø håndterer alt av anskaffelser som er innenfor deres ansvarsområde, og at sektorleder anviser og konterer. Avdelingsingeniør attesterer det som mottas av faktura knyttet til anskaffelsen. Avdelingsingeniør sier at det er mulig at det står noe om rolle- og ansvarsfordeling for anskaffelser i delegasjonsreglementet.

Sektorleder kultur/oppvekst er usikker på om det er definert ansvar for innkjøp i hennes rolle. Budsjettene gir ingen mulighet til å foreta større innkjøp. Sektorleder melder behov videre til andre på kommunehuset som foretar felles innkjøp. Sektorleder foretar få innkjøp selv, men melder behov til ansvarlig innkjøpsperson på kommunehuset. På kommunehuset er det, ifølge sektorleder, personer rett under rådmannen (rådmannens stab) som foretar innkjøp. Sektorleder sier at hun kun har kjøpt inn noen fagbøker, og foretatt noen få bestillinger i forbindelse med overnatting.

Revisor har gått gjennom reglement for politisk og administrativ delegering i Osen kommune, vedtatt av Osen kommunestyre 18.09.2019. Av pkt. 11.1 følger at det kun er kommunestyret som kan delegerere til administrasjonen. Videre følger av samme pkt. at fullmakta alltid blir lagt til rådmannen når delegering blir gitt (Ev. enkelte unntak, spesielt nevnt i særlovgivningen). Det følger av pkt. 11.2 at rådmannen har vedtaksmyndighet til å disponere budsjett innen hvert tjenesteområde og til å inngå innkjøps- og driftsavtaler innenfor normal drift. Av pkt. 11.4 følger at rådmannen er delegert myndighet til å foreta anskaffelser på vegne av kommunen i henhold til innkjøpsreglementet.

2.3.3 Mål, resultatkrav og opplæring

Ifølge kap. 1.2 *Målsetting* i kommunens innkjøpsreglement vedtatt 22.06.2011 skal *innkjøpsrutinene gi en effektiv utnyttelse av kommunens ressurser og sikre at*

- *Intern kontroll kan oppdage feil slik at disse kan rettes i tide*
- *Det er klare myndighets og ansvarsforhold*
- *Enhver anskaffelse kan dokumenteres*
- *Ordningen skaper tillit hos ansatte, leverandører og innbyggere*
- *Det skal tas hensyn til miljøaspektet ved anskaffelser*

Ifølge rådmannen er det budsjett- og økonomiplan som setter mål for anskaffelsesprosessen.

Avdelingsingeniør sier at det i praksis er budsjettet som angir mål og resultatkrav for anskaffelser. Avdelingsingeniør sier at kommunen sliter med mange bygninger og installasjoner som er gamle og at det er mye dårlig teknisk utstyr som trenger vedlikehold. Hvis det ryker ei vaskemaskin, koster dette over kr 100 000. Slike uforutsette utgifter kan gjøre det utfordrende å holde budsjettene.

Sektorleder kultur/oppvekst sier at det er stort fokus på å holde budsjetter. Budsjettene er stramme, og det er lite rom for utskielser.

Rådmannen sier at ansatte med innkjøpsansvar har blitt opplært etter behov for gjennomføring av innkjøp. Utover dette har det vært få opplæringstiltak knyttet til innkjøp. Kommunen har erfaring med at innleide konsulenter tar med seg kompetansen når de avslutter oppdraget og kommunen får ikke ta del i denne kompetansen. Det er vanskelig for kommunen å ha ansatte med denne kompetansen selv.

Avdelingsingeniør i sektor for Utvikling og miljø føler ikke at han har god kompetanse på offentlige anskaffelser. Avdelingsingeniør sier han i fjor høst deltok på nettkurs som omhandlet nytt regelverk for offentlige anskaffelser. Gjennom kurset ble han kjent med hvilke regler for offentlige anskaffelser som gjelder etter at loven ble endret i 2017. Avdelingsingeniør sier at daværende sektorleder hadde planer om at kurset skulle følges opp med nye kurs - men at dette ikke ble gjort. Avdelingsleder sier at han kunne tenke seg mer informasjon/kompetanse om regler for offentlige anskaffelser.

Avdelingsingeniør sier at det har vært lite opplæring i kommunens innkjøpsarbeid. Det har ikke vært gjennomført felles opplæring med andre sektorer i kommunen og slik opplæring har heller ikke vært tema. Avdelingsingeniør sier at de er avhengig av å kunne lovverket og at han har meldt seg på kurs de gangene han har fanget opp at det har vært gjort endringer i lovverket.

Avdelingsingeniør sier at de andre sektorene (skole og helse) ikke har kontaktet sektor for Utvikling og miljø for bistand i forbindelse med anskaffelser. Avdelingsingeniør sier at de har gitt de andre sektorene tilgang til det protokollsystemet de bruker innen sektor for Utvikling og miljø. Avdelingsingeniør kjenner ikke til hvordan de andre sektorene følger opp regelverket.

Avdelingsingeniør sier at de har behov for kursing. Dersom fylkeskommunen fortsetter med kursing så er det noe avdelingsingeniør vil være med på. Fordi loven gjelder for alle sektorer mener avdelingsingeniør at man burde hatt felles opplæring internt i kommunen.

Sektorleder kultur/oppvekst har ikke kjennskap til at det har vært gjennomført kurs i anskaffelser innenfor hennes ansvarsområde. Økonomimedarbeider sier at de fleste anskaffelser skjer i sektor for Utvikling og miljø og at ansatte der har vært på kurs. Sektorleder og økonomimedarbeider har ikke vært involvert i opplæring i anskaffelser i kommunen.

2.3.4 Rutiner og prosedyrer for anskaffelser

Formålet med kommunens innkjøpsreglement fra 2011 er å sikre at alle anskaffelser i Osen kommune utføres i henhold til gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer. Reglementet gjelder for alle typer innkjøp til kommunen; anskaffelse av varer og tjenester, herunder konsulenttenester, samt kontrahering innen bygg og anlegg. Ifølge reglementet plikter ansatte som er involvert i kommunens innkjøpsvirksomhet å sette seg grundig inn i anskaffelsesreglementet og utføre innkjøpsarbeidet i henhold til dette. Retningslinjene i reglementet er basert på Lov om offentlige anskaffelser (16.juli 1999 nr.69) og Forskrift om offentlige anskaffelser, fastsatt ved kgl. Res. 7. april 2006 nr.402. Reglementet er altså ikke oppdatert slik at det reflekterer bestemmelsene i gjeldende lov og forskrift gjeldende fra 1.1.2017.

Ifølge reglementet skal rutinene sikre at kommunen har en felles opptreden overfor leverandører og at disse behandles på samme måte uavhengig av hvilken enhet som foretar anskaffelsen. Videre sier reglementet at rutinene skal sikre at kommunen gjennom rammeavtaler utnytter de gunstige betingelsene større innkjøp og avtaler gir, samt sikre at det er reell konkurranse om å oppnå leveranser til kommunen og at prinsippet om konkurranse på like vilkår følges ovenfor alle interesserte leverandører.

Kap. 2 i reglementet gir en skjematisk oversikt over innkjøpsprosessen i Osen kommune. Prosessen er delt inn i 8 faser. Kap.3 gir utfyllende beskrivelse av hver enkelt fase i anskaffelsesprosessen. Innkjøpsreglementet gir en beskrivelse av prosedyre for anskaffelser med ulike terskelverdier iht. Lov og forskrift fra henholdsvis 1999 og 2006. Det skilles mellom prosedyre for anskaffelser i tilfeller hvor kommunen har inngått avtaler og tilfeller hvor slike avtaler ikke foreligger. Reglementet har egne bestemmelser for anskaffelse av datautstyr og

dataprogrammer. Det er også en egen beskrivelse av hvordan anskaffelser skal kontrolleres og hvordan journalføring av innkjøpsprosess skal foregå. Til slutt i innkjøpsreglementet følger Anbudsprotokoll for anskaffelser med verdi over 100 000 kr som vedlegg.

Ifølge rådmannen forholder kommunen seg delvis til innkjøpsreglementet fra 2011 som ble vedtatt i kommunestyret. Ifølge rådmannen foreligger det også noen føringer i økonomireglementet. Det er utarbeidet standardiserte anskaffelsesprotokoller som ansatte skal følge. De er arkivert på saksbehandlingssystemet. Ifølge rådmannen blir det en gjennomgang av rutiner for kommunens anskaffelser ved etablering av ny internkontroll.

Rådmannen sier at kommunen tidligere har vært tilknyttet rammeavtaler for innkjøp via fylkesavtalen, men at dette ble avsluttet. Det ble da sett på behovet for å etablere ny internkontroll i kommunen. Denne er enda ikke ferdigstilt.

Ifølge rådmannen har kommunen tilgang til innkjøpskoordinator fra Fosensamarbeidet (geografisk plassert i Indre Fosen kommune), men denne ressursen brukes lite. Innkjøpsleder Fosen IKT forteller at Osen ikke har benyttet seg av innkjøpssamarbeidet i forbindelse med egne anskaffelser som kommunen har gjennomført. Innkjøpsleder sier at Osen kommune har tatt del i tre felles innkjøp sammen med øvrige kommuner på Fosen som innkjøpsleder har deltatt i gjennomførelsen av. Ifølge innkjøpsleder dreier fellesinnkjøpene seg om anskaffelser innen felles Bedriftshelsetjeneste, felles kvalitetssystem og felles sak/arkiv system. Rådmannen forteller at kommunen har delte erfaringer med bruken av innkjøpskoordinator for egne anskaffelser. Rådmannen sier at en anskaffelse ble gjennomført feil i 2020. Kommunen ble på dette grunnlaget, sammen med øvrige Fosen-kommuner, nødt til å betale bot til de som påklaget anskaffelsen.

Rådmannen sier at innkjøpskoordinator benyttes i større grad ved anskaffelser knyttet til IKT og programvare. Når det gjelder andre kjøp ordner kommunen dette selv. Kommunen har ikke store innkjøp knyttet til utstyr etc. (ca. kr 500 000 årlig).

Rådmannen sier at kommunen bruker Doffin og Mercell ved kunngjøring av innkjøp over 1,3 mill. For mindre anskaffelser dokumenteres konkurranse i saks- og arkivsystem.

Avdelingsingeniør sektor utvikling og miljø sier at kommunen fører protokoll for anskaffelser. Avdelingsingeniør forklarer at man i utgangspunktet lager dokumenter som lagres på fellesområdet. Det blir opprettet sak på alle prosjekter i arkivsystemet ePhorte. Alle protokoller blir overført til ePhorte, slik at anskaffelsene skal kunne spores i det digitale arkivet. Avdelingsingeniør sier at alt som er signerte protokoller og tilhørende anskaffelsesdokumentasjon lagres i saken på ePhorte. Dette gjelder også anbud, utlysning, og tilbudsbrief. Alt skal kunne spores i digitalt system.

Avdelingsingeniør sier at kommunen må skaffe tilgang til elektronisk system for å gjennomføre anskaffelser over 1,3 mill.kr, da dette er et lovkrav. Avdelingsingeniør sier at de ikke har leid inn noen som bruker systemet, men at han kjenner folk som har brukt systemet og som han kan spørre. I forbindelse med etablering av et nytt vannverk, var Sweco engasjert som konsulent for prosjektet, og da var det de som gjennomførte anskaffelsen (som var over 1,3 millioner kroner) med et elektronisk system. Avdelingsingeniør sier at det beste hadde vært om kommunen selv hadde kompetanse med bruk av programmet. Han sier videre at det er ganske mange programmer man må holde seg oppdatert på og da vil f.eks. det å lære seg nye programmer/systemer knyttet til offentlige anskaffelser over 1,3 millioner kroner være en utfordring.

Avdelingsingeniør opplyser at kommunen har protokoller for anskaffelser under hundre tusen, anskaffelser mellom hundre og femhundre tusen og over femhundre tusen. Avdelingsingeniør sier at de alltid innhenter tilbud fra flere, også ved anskaffelser under hundre tusen kroner. Erfaringen er at dette bidrar til bedre avtaler og sparte penger for kommunen.

Ifølge avdelingsingeniør er det i Osen to konkurrenter på oppdrag innen bygg og anlegg. Avdelingsingeniør sier at det har forekommet at kommunen har gjort anskaffelser på enklere måte dersom det oppstår noe som må gjøres raskt. Kommunen har da gått direkte til en av de leverandørene kommunen kjenner. Avdelingsingeniør sier at dette ikke er i henhold til regelverket og at man burde hatt en rammeavtale for å håndtere denne typen oppdrag.

Ifølge avdelingsingeniør er det etablert en praksis for at vaktmesterne skal ta ringerunde til 2-3 firma for å innhente tilbud når de gjør småkjøp. Tilbudene skal innhentes skriftlig per epost og lagres i arkivet. Ifølge avdelingsingeniør er det ikke en skriftlig formalisert rutine for denne praksisen. Avdelingsingeniør sier at man kan spare mye penger, bare ved å ta noen telefoner. Ved kjøp av verktøy/småinnkjøp bruker kommunen ulike firma og kjøper på nett eller via telefon. Ved kjøp av enkle forbruksvarer går man direkte til et firma. Man innhenter sjelden tilbud for små innkjøp - men når det er snakk om noen tusen (f.eks. kjøp av høytrykkspyler) innhentes det tilbud. Avdelingsingeniør sier at det ikke alltid er pris som er viktigst – noen gang er det tid eller andre krav som er viktig.

Ifølge avdelingsingeniør har kommunen ikke andre systemer eller rutiner for innkjøp.

Økonomimedarbeider sier kommunen nok har vært for dårlig med å etablere system og rutiner for anskaffelser. Oppvekstsektoren har ikke system for å dokumentere anskaffelser. Sektorleder vil ta tak i dette. Sektorleder sier at en grunn til at de er dårlige på dette, er at de sjelden er i befatning med anskaffelser.

2.3.5 Innkjøpsavtaler/rammeavtaler

Ifølge rådmannen har kommunen nesten ikke rammeavtaler i dag, kun en på telefoni via Trøndelag fylkeskommune. Rådmannen skriver i en e-post til revisor 13.04.21 at denne rammeavtalen ikke er igangsatt, men at det er forespeilet at denne kommer i gang fra mai 2021. Etter en gjennomgang ser rådmannen at ansatte fremdeles benytter gamle avtaler som ikke er fornyet.

Avdelingsingeniør sier at kommunen tidligere var involvert i rammeavtaler gjennom fylkeskommunen. Ifølge avdelingsingeniør kommer kommunen dårlig ut økonomisk og ser derfor ikke grunn til å bruke de nye samarbeidsavtalene.

Avdelingsingeniør sier at kommunen har tenkt på rammeavtaler for tilsyn av el-anlegg. Dette dreier seg om store utgifter i løpet av året. Ifølge avdelingsingeniør har kommunen ikke fått de prisene de ønsker og har derfor ikke inngått rammeavtaler på dette området.

Avdelingsingeniør sier at kommunen har serviceavtaler på ventilasjon, brannanlegg etc., men at de ikke har noen rammeavtaler. Avdelingsingeniør opplever at det er mange oppgaver som skal løses og at man ikke kommer så langt at de får satt av tid til å jobbe med rammeavtaler.

Avdelingsingeniør håper at de kan begynne å få litt system på rammeavtaler når det tilsettes ny sektorleder. Han sier videre at det er mye de ønsker å gjøre, men at de sjelden rekker å bli god på noe. Han opplever at det er lite tilfredsstillende at de ikke har tid til å sette seg godt nok inn i ting.

Sektorleder kultur/oppvekst sier at rektorene har innkjøp ift. fritt skolemateriell og læreverk. Det foreligger ikke rammeavtaler. Sektorleder sier at kommunen tidligere var med på fylkeskommunen sin rammeavtale. Sektorleder sier at det kan hende at småinnkjøp fra en leverandør overstiger hundre tusen kroner i løpet av en 4 årsperiode.

2.3.6 Internkontroll

Økonomireglementet pkt. 30 angir kommunens bestemmelser for intern kontroll. Det følger at

«Intern kontroll skal sikre at kommunen når de mål som er satt, både på overordnet nivå og for de ulike tjenestene. En effektiv kontroll sikres gjennom en kontinuerlig oppfølging/dialog med både tjenesteneheter og stab. Aktiviteter som er vesentlige i forbindelse med økonomisk internkontroll er bl.a:

- *realistisk budsjettering og forsvarlig regnskapsføring, herunder rutiner for bruk av ikt-systemer*
- *kontroll av inn- og utbetalinger*

- *oppfølging av kunde- og leverandørreskontro*
- *Månedlige/kvartalsvise avstemninger av regnskapet*
- *Oppbevaring og makulering av regnskapsmateriale*
- *Planlegging av innkjøp av varer og tjenester (herunder attestasjons- og anvisningsrutiner)*
- *Planlegging og koordinering av personalressurser*

Det er rådmannen som har ansvaret for at rutiner dokumenteres og er gjenstand for løpende oppfølging.»

Økonomimedarbeider sier at den eneste retningslinjen kommunen har for innkjøp er et innkjøpsreglement fra 2011. Ut over dette er det ingen rutiner for innkjøp. Som gjort nærmere rede for i kap. 2.3.4 inneholder innkjøpsreglementet en utførlig beskrivelse av prosedyrer for innkjøp innenfor ulike terskelverdier iht. til LOA fra 1999 og forskrift fra 2006. Det fremgår også av regelverket at en anbudsnemnd bestående av rådmann (leder) og kontorsjefene skal holde seg orientert om regelverket for offentlige anskaffelser og fatte vedtak om anskaffelser/kjøp av varer og tjenester med verdi over kr 100 000 hvor ikke særskilte bestemmelser tilsier at det er lagt til annet organ. Nemndens formål er å kvalitetssikre at kommunens anskaffelser skjer i henhold til gjeldende lov og forskrifter om offentlige anskaffelser og kommunens reglement.

Revisor sendte 08.april 2021 en forespørsel til rådmannen hvor det bes om nærmere opplysninger om status for nemnda og dens arbeid. I en epost samme dag svarer rådmannen at anbudsnemnda aldri har vært oppe å gå. Rådmannen skriver videre at «I praksis har dette fungert ved at de som er involvert i prosjekt som er på anbud, har satt seg sammen ved utarbeidelse og åpning av anbud. Stort sett er dette administrativt ansatte, men i enkelte tilfeller formannskap eller enkeltpolitikere».

2.4 Vurdering

2.4.1 Strategi for anskaffelser

Kommunen har vedtatt en anskaffelsesstrategi som følges.

Revisor finner at kommunen ikke har vedtatt en anskaffelsesstrategi.

2.4.2 Rolle og ansvarsfordeling

Roller og ansvar er tydelig fordelt.

Ifølge delegasjonsreglementet er det rådmannen som er delegert ansvar for å gjennomføre anskaffelser i henhold til innkjøpsreglementet. Innkjøpsreglementet underbygger også ansvaret som tilligger rådmannen som leder for anbudsnemnden. Rådmannen har i praksis

ansvar for anskaffelser i sentraladministrasjonen. Data indikerer at det i praksis er sektorlederne som har ansvaret for anskaffelser på sine områder, uten at dette er videredelegert formelt fra rådmannen. Her er det etter revisors skjønn et avvik mellom vedtatte reglementer, og kommunens praksis. Revisor vurderer at avvik mellom formell skriftlig rolle- og ansvarsfordeling og den rolle- og ansvarsfordeling som utøves i praksis kan bidra til at det oppstår uklare ansvarsforhold, misforståelser og avvik ved gjennomføring av anskaffelser. Etter revisors skjønn bør kommunen etterstrebe å etterleve det reglementet som til enhver tid er vedtatt av overordnede organer.

2.4.3 Mål, resultatkrav og opplæring

Mål og resultatkrav for kommunens innkjøp er kommunisert og det er gitt nødvendig opplæring.

Innkjøpsreglementet fra 2011 beskriver hovedformål og lister opp ulike målsetninger for kommunens arbeid med innkjøp. De som er intervjuet, peker på at mål og resultatkrav for kommunens innkjøp følger av budsjett og økonomiplan. Etter revisors vurdering indikerer data at mål og føringer i innkjøpsreglementet kan være underkommunisert i organisasjonen. Data indikerer imidlertid at ansatte oppfatter og forholder seg til mål og resultatkrav som følger av budsjettet.

Når det gjelder opplæring i arbeid med anskaffelser vurderer revisor at det ikke har vært noe fast systematikk for dette i kommunen, men at det er gitt opplæring til enkeltansatte ut fra behov som dukker opp. Det er også holdepunkter i data for at en ansatt har vært på kurs i nytt regelverk for anskaffelser. Etter revisors vurdering synes det å være behov for mer opplæring og større kontinuitet i kommunens arbeid med å vedlikeholde kompetansen på fagområdet anskaffelser.

2.4.4 Rutiner og prosedyrer for anskaffelser

Rutiner/prosedyrer for anskaffelser er etablert og kjent blant ansatte med innkjøpsansvar.

Et innkjøpsreglement fra 2011 beskriver kommunens rutiner og prosedyrer for anskaffelser. Data gir ikke klare holdepunkter for å vurdere om alle ansatte med innkjøpsansvar er kjent med innkjøpsreglementet. De fleste informantene revisor har snakket med oppgir enten at de kjenner til reglementet eller de gjengir enkelte sentrale rutiner som er å finne igjen i reglementet.

Revisor finner at innkjøpsreglementet er utdatert og at det derfor ikke reflekterer bestemmelsene i gjeldende lov og forskrift. Innkjøpsreglementet fyller i så måte ikke sitt hovedformål som er å gi veiledning til gjennomføring av anskaffelser iht. til lov og regelverk. Revisor vurderer at det er nødvendig å oppdatere innkjøpsreglementet iht. til gjeldende

bestemmelser. Etter revisors vurdering kan en oppdatering bygge på strukturen og oppsettet benyttet i eksisterende innkjøpsreglement.

2.4.5 Innkjøpsavtaler/rammeavtaler

Det er etablert systemer som sikrer lojalitet til inngåtte rammeavtaler.

Revisor finner at kommunen er i ferd med å etablere en rammeavtale på telefoni som er forespeilet å komme i gang fra mai 2021. Ut over dette har ikke revisjonen mottatt informasjon om at kommunen er tilknyttet andre rammeavtaler. Revisor finner derfor ikke grunnlag for å vurdere om kommunen har systemer som sikrer lojalitet til rammeavtaler. Revisor vurderer at kommunen bør gjennomgå andre områder hvor det over tid gjennomføres gjentatte innkjøp som i sum overstiger terskelverdi og hvor det kan være hensiktsmessig å etablere rammeavtaler. Dersom det etter hvert etableres nye rammeavtaler bør kommunen få på plass systemer som sikrer lojalitet til disse.

2.4.6 Internkontroll

Det er etablert en internkontroll som sikrer at ansatte følger gjeldende rutiner for anskaffelser.

Kommunens innkjøpsreglement danner et utgangspunkt for å føre internkontroll med anskaffelser i kommunen. En stor svakhet med hensyn til å sikre god internkontroll er at innkjøpsregelverket ikke reflekterer gjeldende lover og regler. Dette vil kunne føre til det paradoks at ansatte som følger innkjøpsreglementet til punkt og prikke likevel står i fare for å opptre i strid med gjeldende lover og regler.

Ifølge innkjøpsreglementet er det lagt opp til at en administrativ anbudsnemnd skal holde seg oppdatert på gjeldende lover og regler og føre kontroll med kommunens anskaffelser. I utgangspunktet fremstår ordningen med anbudsnemnd som en solid mekanisme for å sikre kontroll med kommunens anskaffelser. Nemnden har imidlertid aldri vært virksom. Internkontrollen med anskaffelser har i praksis vært desentralisert, ved at administrativt ansatte som er involvert i prosjekter har satt seg sammen ved utarbeidelse og åpning av anbud. I noen tilfeller har også formannskap eller enkeltpolitikere vært involvert i dette. Etter revisors vurdering fremstår praksis for internkontroll med anskaffelser som uklar og i strid med vedtatt innkjøpsreglement. Etter revisors skjønn bør kommunen oppdatere reglementene iht. til gjeldende lov og forskrift, samt klargjøre og etterleve de prosedyrer som gjelder for intern kontroll med anskaffelser.

3 ETTERLEVELSE AV REGLER

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarhet av konkurranse?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal gjennomføre en beregning av terskelverdi før anskaffelsen gjennomføres
- Kommunen skal dokumentere kunngjøring i Doffin/TED for anskaffelser over terskelverdi 1,3 millioner kroner og EØS-terskelverdien
- Kommunen skal føre anskaffelsesprotokoll eller på annen måte dokumentere vesentlige forhold knyttet til gjennomføring av anskaffelsen
 - Konkurransen (dvs. at flere tilbydere er invitert til å komme med tilbud)
 - Hvem som har inngitt tilbud
 - Hvilken leverandør som er valgt
- For anskaffelser over 500 000 kr skal kommunen innhente skatteattest for MVA og skatt
- Kommunen skal dokumentere kontrakt med valgt leverandør
- Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket
- Ved inngåelse av rammeavtaler skal kunngjøring, anskaffelsesprotokoll og kontrakt kunne dokumenteres

For at etterlevelse av krav til konkurranse og etterprøvbarhet av konkurranse skal være oppfylt må alle kriterier som er relevante for den enkelte anskaffelse være tilfredsstillende og dokumentert. Se vedlegg 1 for utledning av kriterier.

3.3 Dokumentasjon og vurdering av utvalgte anskaffelser (enkeltvis)

I dette kapitlet går revisor gjennom et utvalg anskaffelser gjennomført i 2020. Anskaffelsene gjennomgås enkeltvis. For hver av de utvalgte anskaffelsene presenterer revisor først hvilken *dokumentasjon/data* som foreligger. Deretter følger *revisors vurdering* av den enkelte anskaffelse. I kapittel 3.4 gir revisor en samlet vurdering av anskaffelsene gjennomgått i kapittel 3.3.

3.3.1 Anskaffelse 1 - Ødegaard Engros AS, ansvar 320 og 520, kr 433 598

Dokumentasjon/data

Rådmannen viser til følgende:

Ansvar 320 kr 139 387,-

Dette er anskaffelser av medisinsk forbruksmateriell ved legekantoret. Anskaffelsen er av eldre dato, og var tilsluttet den fylkeskommunale avtalen, den tid denne eksisterte. Anskaffelsen er per år under terskelverdi, men vil over tid overstige denne. Avtalen er helt klart moden for reforhandling.

Ansvar 520 kr 239 761,-

Dette er anskaffelser av medisinsk forbruksmateriell ved pleie- og omsorg. Anskaffelsen er av eldre dato, og var tilsluttet den fylkeskommunale avtalen, den tid denne eksisterte. Anskaffelsen er per år under terskelverdi, men vil over tid overstige denne. Avtalen er helt klart moden for reforhandling.

Det er ikke oversendt øvrig dokumentasjon fra kommunen knyttet til anskaffelsen.

Vi oppsummerer innsamlede data mot utvalgte kriterier for anskaffelsen i neste tabell.

Tabell 2. Oppsummering av anskaffelse forbruksmateriell pleie og omsorg

Beregning terskelverdi	Ikke gyldig - rammeavtale utgått
Dokumentert kunngjøring i Doffin	Ikke gyldig - rammeavtale utgått
Dokumentert: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Ikke gyldig - rammeavtale utgått
Attest for MVA og skatt	Ikke gyldig – rammeavtale utgått
Kontrakt	Ikke gyldig – rammeavtale utgått
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt

Kilde: RMN SA

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen mangler en dokumentert gyldig rammeavtale for anskaffelser av medisinsk forbruksmateriell ved legekantoret og pleie- og omsorg fra Ødegaard Engros AS. At det mangler en dokumentert gyldig rammeavtale medfører at anskaffelsen ikke gjennomført og dokumentert i samsvar med utvalgte krav i regelverket.

3.3.2 Anskaffelse 2 - Pukkverk AS, ansvar 651, kr 470 202

Dokumentasjon/data

Rådmannen viser til følgende:

Ansvar 651 kr 470 202,-

Anskaffelsen er kjøp av masse for utbedring av kommunal vei. Veien ligger fra Nord-Fosen Pukkverk AS og videre til Vingsandaunet. Ut fra dette er det kun en aktuell tilbyder, og det er pukkverket som ligger ved veien. Beregnet kostnad var ca. 400 - 500 000 kr., altså innenfor terskelverdi. Ut fra disse momentene ble det foretatt en direkte anskaffelse med rabattering på leveransen. Protokoll for anskaffelsen er vedlagt. Egen kontrakt på oppdraget er ikke skrevet, da dette er direkte kjøp av grus/stein-masser.

Følgende dokumentasjon er oversendt:

Kommunen har utarbeidet en anskaffelsesprotokoll datert 10.7.20. Kun én leverandør har levert tilbud. Anskaffelsesprotokollen viser til at det er gjennomført direkteanskaffelse og begrunner dette med eneste mulighet i nærheten. Begrunnelsen i anskaffelsesprotokollen har ikke henvisning til unntaksbestemmelsene i anskaffelsesregelverket.

Kommunen har oversendt betalte fakturer som gjelder anskaffelsen.

Vi oppsummerer innsamlede data mot utvalgte kriterier for anskaffelsen i neste tabell.

Tabell 3. Oppsummering av anskaffelse fra Pukkverk AS

Beregning terskelverdi	Dokumentert
Dokumentert kunngjøring i Doffin	Ikke aktuelt
Dokumentert: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurranse • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Direkteanskaffelse, konkurranse ikke dokumentert
Attest for MVA og skatt	Ikke aktuelt
Kontrakt	Ikke dokumentert
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Mangler

Kilde: RMN SA

Revisors vurdering av anskaffelsen

Protokollen viser at det er foretatt en direkteanskaffelse. Kommunen mangler en henvisning til anskaffelsesregelverket for valgt begrunnelse og bruk av direkteanskaffelse som valgt anskaffelsesmetode for kjøp av masse fra Pukkverk AS. Anskaffelsen er ikke gjennomført og dokumentert i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

3.3.3 Anskaffelse 3 - Nortek Elektro AS, ansvar 651, kr 332 781Dokumentasjon/data

Rådmannen viser til følgende:

Ansvar 651 kr 332 781,-

Dette er oppgradering av veilys, som var beregnet under terskelverdi. Forespørsel sendt til 4 leverandører. 1 mottatt tilbud, som ble antatt. Protokoll vedlagt.

Følgende dokumentasjon er oversendt:

- Anskaffelsesprotokoll
- Faktura betalt
- Sluttkontroll
- Brev med tilbudsforespørsel til fire leverandører
- Brev og kontraktinngåelse

Vi oppsummerer innsamlede data mot utvalgte kriterier for anskaffelsen i neste tabell.

Tabell 4. Oppsummering av anskaffelse fra Nortek Elektro AS

Beregning terskelverdi	Dokumentert
Dokumentert kunngjøring i Doffin	Ikke aktuelt
Dokumentert: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Dokumentert
Attest for MVA og skatt	Ikke aktuelt
Kontrakt	Dokumentert
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt

Kilde: RMN SA

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har gjennomført og dokumentert konkurranse av anskaffelsen fra Nortek Elektro AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

3.3.4 Anskaffelse 4 – Maske AS, ansvar 520 og 521, kr 512 953

Dokumentasjon/data

Rådmannen viser til følgende:

- a. Ansvar 520 kr 367 292,-
 Dette er anskaffelser av forbruksmateriell ved pleie- og omsorg. Anskaffelsen er av eldre dato, og var tilsluttet den fylkeskommunale avtalen, den tid denne eksisterte. Anskaffelsen er per år under terskelverdi, men vil over tid overstige denne. Avtalen er helt klart moden for reforhandling.
- b. Ansvar 521 kr 145 661,-
 Dette er anskaffelser av forbruksmateriell ved kjøkken pleie- og omsorg. Anskaffelsen er av eldre dato, og var tilsluttet den fylkeskommunale avtalen, den tid denne eksisterte. Anskaffelsen er per år under terskelverdi, men vil over tid overstige denne. Avtalen er helt klart moden for reforhandling.

Revisor har ikke mottatt annen dokumentasjon som gjelder anskaffelsen.

Vi oppsummerer innsamlede data mot utvalgte kriterier for anskaffelsen i neste tabell.

Tabell 5. Oppsummering av anskaffelser av forbruksmateriell

Beregning terskelverdi	Ikke gyldig - rammeavtale utgått
Dokumentert kunngjøring i Doffin	Ikke gyldig - rammeavtale utgått
Dokumentert: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Ikke gyldig - rammeavtale utgått
Attest for MVA og skatt	Ikke gyldig - rammeavtale utgått
Kontrakt	Ikke gyldig - rammeavtale utgått
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt.

Kilde: RMN SA

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen mangler en gyldig rammeavtale for anskaffelser av medisinsk forbruksmateriell ved pleie- og omsorg fra Maske AS. Det følger av dette at anskaffelsen ikke er i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

3.3.5 Anskaffelse 5 - Saxvik kontorsenter AS, ansvar 220, kr 129 681

Dokumentasjon/data

Rådmannen viser til følgende:

Ansvar 220 kr 129 681,-

Dette er innkjøp av bærbare pc-er og hodetelefoner til småtrinet. Det ble innhentet pris fra Saxvik og Elkjøp (ikke funnet dokumentasjon på dette). Anskaffelsen er under terskelverdi. Ble vurdert pris og kvalitet, der Saxvik kom best ut. Protokoll mangler.

Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som gjelder anskaffelsen.

Vi oppsummerer innsamlede data mot utvalgte kriterier for anskaffelsen i neste tabell.

Tabell 6. Oppsummering av anskaffelser av pc-utstyr

Beregning terskelverdi	Ikke dokumentert
Dokumentert kunngjøring i Doffin	Ikke aktuelt
Dokumentert: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurranse • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Ikke dokumentert konkurranse – mangler dokumentasjon av innhenting av tilbud fra utvalgte leverandører.
Attest for MVA og skatt	Ikke aktuelt
Kontrakt	Ikke dokumentert
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt

Kilde: RMN SA

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har ikke dokumentert konkurranse for anskaffelsen fra Saxvik kontorsenter AS. Det mangler dokumentasjon (Elkjøp) som viser at tilstrekkelig antall leverandører har blitt bedt om å gi inn tilbud på anskaffelsen. Anskaffelsen er ikke dokumentert i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesloven.

3.3.6 Anskaffelse 6 – Bjerkan Stav Advokatfirma AS, ansvar 620 og 155, kr 179 642 og kr 114 517

Dokumentasjon/data

Rådmannen viser til følgende:

Ansvar 620 kr 179 642,-

Dette er bistand i forbindelse med bygging av nytt vannanlegg. Saken ble ikke avsluttet i 2020.

Ansvar 155 kr 114 517,-

Dette er bistand i forbindelse med salg av næringsbygg, der kommunen ble klaget inn for KOFA.

I tilknytning til begge disse anskaffelsene skriver rådmannen følgende: Anskaffelsen har ikke vært ute på anbud, da dette er en avtale mellom Osen kommune og advokatfirmaet Bjerkan Stav AS som har eksistert siden 1980-tallet. Det anses formålstjenlig å fastholde gjeldende

avtale så lenge den er på «riktig nivå» i henhold til timepris sammenlignet med andre tilbydere. I tillegg har firmaet over tid opparbeidet seg kunnskap/kjennskap til kommunen. Osen kommune har normalt minimalt med utgifter til denne type tjenester, men fikk et «rekordår» i 2020, da det var behov for bistand på 2 ulike prosjekt.

Følgende dokumentasjon er oversendt:

Faktura er oversendt for kjøp av tjenester fra Bjerkan Stav i 2020, kommunens avtale med Bjerkan Stav er ikke oversendt revisor.

Vi oppsummerer innsamlede data mot utvalgte kriterier for anskaffelsen i neste tabell.

Tabell 7. Oppsummering av anskaffelser av juridiske tjenester

Beregning terskelverdi	Ikke dokumentert
Dokumentert kunngjøring i Doffin	Ikke aktuelt
Dokumentert: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Ikke dokumentert (uavklart) – avtale om kjøp av tjenester fra en leverandør i nærmere 40 år
Attest for MVA og skatt	Ikke aktuelt
Kontrakt	Ikke dokumentert
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Mangler en uavhengig juridisk vurdering av anskaffelsen

Kilde: RMN SA

Revisors vurdering av anskaffelsen

Veilederen for offentlige anskaffelser⁴ viser til at oppdragsgiveren i utgangspunktet har et relativt vidt innkjøpsfaglig skjønn ved fastsettelsen av kontraktens varighet. Hvilken varighet som kan aksepteres, vil bero på en konkret helhetsvurdering av hvilken kontraktslengde som vil gi en mest optimal anskaffelse. Kontraktens konkurransebegrensede effekt må derfor veies opp mot hensynene som taler for at kontrakten skal ha lang varighet som brukerens behov, kontraktens formål mv.

⁴ Kap 43.6 - kontraktslengde, side 346

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har tatt stilling til om varigheten av en kontrakt er i strid med det grunnleggende prinsippet om konkurranse i flere saker. I sak 2013/66 aksepterte for eksempel KOFA en kontraktsvarighet på 10 år ved kjøp av bedriftshelsetjenester.

Oppdragsgiveren kan også inngå løpende (tidsubegrensede kontrakter), jf. § 30-5 annen setning. Det grunnleggende kravet til konkurranse i loven § 4 begrenser hvor langvarige kontrakter som kan inngås. Langvarige kontrakter kan hindre andre leverandører i å konkurrere om oppdrag og kan ha uheldige virkninger på konkurransen i det aktuelle markedet.

Når det gjelder tidsubegrensede kontrakter, så har EU-domstolen uttalt at det ikke er noe hinder for å inngå tidsubegrensede offentlige tjenesteytelsesavtaler. Domstolen mente imidlertid at tidsubegrensede kontrakter kan være i strid med formålet med anskaffelsesregelverket, fordi slike kontrakter kan hindre konkurranse mellom mulige tjenesteytere og anvendelsen av reglene om offentlige anskaffelser.

Kommunen har benyttet juridiske tjenester fra advokatfirmaet Bjerkan Stav AS jf. avtale fra tidlig på 80-tallet (avtale ikke dokumentert). Dette medfører at avtalen har vært benyttet i nærmere 40 år. Revisor vurderer at kommunen mangler en uavhengig juridisk vurdering av om avtalen med Bjerkan Stav AS er i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket. En ny juridisk vurdering vil avklare om avtalen fortsatt kan benyttes av kommunen ved fremtidige anskaffelser av juridiske tjenester.

3.3.7 Anskaffelse 7 – Apotek 1, ansvar 520, kr 215 340

Dokumentasjon/data

Rådmannen viser til følgende:

Ansvar 520 kr 215 340,-

Dette er i tråd med gjeldende inngått avtale med Sykehusapoteket på Namsos, avtale vedlagt. Avtalen er felles rammeavtale for Namdalskommunene. Anskaffelsen er gjennomført av Namsos kommune.

Følgende dokumentasjon er oversendt:

- Tilslutningserklæring
- Rammeavtale – legemidler 2020-2022 – opsjon med forlengelse på 1+1 år.
- Kontrakt

- Tilbud – kunngjøring

Vi oppsummerer innsamlede data mot utvalgte kriterier for anskaffelsen i neste tabell.

Tabell 8. Oppsummering av anskaffelser fra Apotek 1

Beregning terskelverdi	Dokumentert
Dokumentert kunngjøring i Doffin	Dokumentert
Dokumentert: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Dokumentert
Attest for MVA og skatt	Dokumentert
Kontrakt	Dokumentert
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt

Kilde: RMN SA

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har gjennomført og dokumentert konkurranse av anskaffelsen fra Apotek 1 i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

3.3.8 Anskaffelse 8 - Roan Maskin AS, ansvar 651 og 619, kr 3 599 142 og 290 583

Dokumentasjon/data

Rådmannen viser til følgende:

a. Ansvar 651 kr 3 599 142,-

Dette er grunnarbeid og asfaltering av kommunale veier. Anskaffelsen var anslått til vel 1,8 mill. (se vedlagte anskaffelsesprotokoll). Laveste anbud ble valgt.

b. Ansvar 619 kr 290 583,-

Dette er anskaffelse av el-ladepunkter ved kommunehuset og Strand skole. Dokumenter vedlagt.

Følgende dokumentasjon er oversendt:

Grunnarbeid og asfaltering

- Anskaffelsesprotokoll asfaltering 2020, valgt anskaffelsesmetode er begrenset anbudskonkurranse (saksnr. 2020/95), Anslått verdi er kr 1 840 0000 jf. anskaffelsesprotokollen.
- Anskaffelsen er ikke kunngjort.
- Brev med forespørsel om pristilbud på asfaltering til to utvalgte leverandører
- Faktura på utført arbeid

EI- ladepunkter

- Tilbudsforespørsel til tre utvalgte leverandører
- Tilbudsåpning og tildeling av oppdrag
- Konkurransesgrunnlag og tilbud valgt leverandør

Vi oppsummerer innsamlede data mot utvalgte kriterier for anskaffelsen i neste tabell.

Tabell 9. Oppsummering av anskaffelser fra Roan Maskin

	Grunnarbeid og asfaltering	EI-ladepunkter
Beregning terskelverdi	Dokumentert	Dokumentert
Dokumentert kunngjøring i Doffin	Mangler	Ikke aktuelt
Dokumentert: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurranse • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Dokumentert (to tilbydere) – Konkurransen ikke dokumentert tilstrekkelig	ok
Attest for MVA og skatt	Ikke dokumentert	Ikke aktuelt
Kontrakt	Ikke dokumentert	Dokumentert
Direkteanskaffelse skal begrunnes unntaksbestemmelser i fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt

Kilde: RMN SA

Revisors vurdering av anskaffelsen

Grunnarbeid og asfaltering

Veilederen for offentlige anskaffelser viser til at ved anskaffelser etter forskriften del II kan oppdragsgiveren etter § 8-3 bruke prosedyrene åpen eller begrenset tilbudskonkurranse.

Varer, tjenester, bygge- og anleggsarbeid og særlige tjenester fra kr 1,3 millioner og opptil EØS-terskelverdiene offentliggjøres ved alminnelig kunngjøring eller forhåndskunngjøring.

Ved begrenset tilbudskonkurranse etter kunngjøring kan alle interesserte leverandører levere forespørsel om å delta i konkurransen. En begrenset tilbudskonkurranse er en to-trinns prosedyre. Oppdragsgiveren skal først foreta en prekvalifisering, hvor han på bakgrunn av de innkomne forespørslene om deltakelse, vurderer om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene. Bare de leverandørene som oppfyller kravene og deretter blir invitert av oppdragsgiveren til å delta i konkurransen kan gi tilbud.

Det er gjennomført en beregning av anskaffelsens verdi og det foreligger protokoll. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon fra kommunen om at anskaffelsen for grunnarbeid og asfaltering er kunngjort i Doffin, noe det er krav om. Revisor har kun mottatt kommunens tilbudsforespørsel til to utvalgte leverandører, noe som ikke oppfyller kravet til konkurranse i denne anskaffelsen. Kunngjøring av konkurranse er ikke utført i samsvar med kravene i anskaffelsesregelverkets § 8-17 og anskaffelsen for grunnarbeid og asfaltering er dermed ikke i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

El. ladeponkter

Kommunen har gjennomført og dokumentert konkurranse av anskaffelsen av el. ladeponkter fra Roan Maskin AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

3.3.9 Anskaffelse 9 – Stein Maskin AS, ansvar 620 og 651, kr 1 289 835 og kr 159 573

Dokumentasjon/data

Ny vannledning og pumpeasjon Fv. 715

Kommunedirektøren viser til følgende:

Ansvar 620 kr 1 289 835 omhandler legging av ny vannledning og pumpeasjon. Beregnet verdi var kr 600 000. Det kom underveis nødvendige tillegg som ikke var beregnet i oppstarten. Røstad Entreprenør AS hadde utbygginga av Fosenevegene AS som omfatter Fv. 715 gjennom Osen i 2019 og 2020. I forbindelse med denne utbyggingen ble det bestemt at kommunen skulle legge vannledning etc. samtidig som firmaet bygde ut veg. Her hadde kommunen ikke noe valg angående anbud. Det var en gitt entreprenør som hadde oppdraget på vegne av Trøndelag fylkeskommune (Fosenevegene AS), og denne var vi prisgitt å bruke på vårt parallelle oppdrag. Pumpeasjonen var det vel Stein Maskin AS som hadde, og det kommer vel av at de var underentreprenør for Røstad Entreprenør AS på Fosenevegene AS (fylkesvei).

Det er regnskapsført kr 505 475 i utgift til Røstad Entreprenør i 2020. Det er regnskapsført kr 1 289 835 i utgift til Stein Maskin AS i 2020. Dette er et prosjekt fra kommunen som ble oppstartet etter at Fosenevegene AS var kommet langt i sitt arbeid. Kommunen hadde ikke noe valg i hvilken entreprenør som fikk oppdraget, da ingen eksterne ville fått gå inn i anleggsområdet til Fosenevegene AS. Hvis kommunen skulle ventet til etter anleggsperioden, ville prosjektet blitt vesentlig dyrere, og ikke aktuelt å gjennomføre.

Avdelingsingeniøren viser til følgende:

Det er ikke funnet formell dokumentasjon / kontrakt mellom Osen kommune og utførende firma – Røstad Entreprenør AS / Stein Maskin AS. Heller ikke innhentet skatteattester fra dette anlegget. Har kun tilbudet og noe e-poster med kommunikasjon mellom Osen kommune og Røstad Entreprenør AS.

Følgende dokumentasjon er oversendt:

Ny vannledning og pumpestasjon:

Anskaffelsesprotokoll for ny vannledning Sørmealand-Hansenget. Anskaffelsesmetode er direkteanskaffelse og begrunnelse for denne er: *Tidsperspektiv samt entreprenør jobber i samme område med annen infrastruktur.* I protokollen er det Røstad Entreprenør AS som er beskrevet som eneste og valgt leverandør. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon på at Stein Maskin AS er underentreprenør i anskaffelsen med kommunen. Det er ikke fremlagt skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt for verken hoved- eller underentreprenør. Det er ikke fremlagt dokumentasjon på at Osen kommune deltar i kunngjøringen av anskaffelsen fra fylkeskommunen.

Utvidelse kommunal veg:

Anskaffelsesprotokoll – To leverandører har gitt tilbud. Laveste tilbud fikk oppdraget.

Vi oppsummerer innsamlede data mot utvalgte kriterier for anskaffelsen i neste tabell.

Tabell 10. Oppsummering av anskaffelser fra Stein Maskin

	Vannledning	Utvidelse veg
Beregning terskelverdi	Benyttet fylkesavtale	Dokumentert
Dokumentert kunngjøring i Doffin	Benyttet fylkesavtale – kommunen er ikke identifisert i kunngjøringen	Ikke aktuelt
Dokumentert: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Benyttet fylkesavtale	Dokumentert
Attest for MVA og skatt	Benyttet fylkesavtale	Ikke aktuelt
Kontrakt etc.	Benyttet fylkesavtale	Dokumentert
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt

Kilde: RMN SA

Revisors vurdering av anskaffelsen**Ny vannledning etc.**

Kommunen har benyttet seg av en anskaffelse gjennomført av Sør-Trøndelag fylkeskommune knyttet til Fosenvegene AS ved anskaffelse av ny vannledning etc. For at Osen kommune skal kunne benytte denne anskaffelsen må de som oppdragsgiver være nevnt i kunngjøringen jf. forskriftens § 4-3 om samordnede innkjøp. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som viser at Osen kommune er nevnt i kunngjøringen fra Fosenvegene AS eller andre juridiske vurderinger som legitimerer anskaffelsesmetoden til kommunen knyttet til anskaffelsesregelverkets bestemmelser. Det er heller ikke fremlagt dokumentasjon som viser at forsyningsforskriftens krav til anskaffelsen er ivaretatt. Kommunen burde deltatt i planleggingsfasen av Fosenvegene AS, for å sikre at kommunen kunne benytte seg av samme anskaffelse til ny vannledning etc.

Anskaffelsen vannledning og pumpestasjon er ikke gjennomført og dokumentert i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

Utviding av kommunal vei

Kommunen har gjennomført og dokumentert konkurranse av anskaffelsen av utviding av kommunal vei fra Stein Maskin AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

3.3.10 Anskaffelse 10 - Fosenkraft Installasjon AS, ansvar 619, kr 1 247 325Dokumentasjon/data

Rådmannen viser til følgende:

Ansvar 619 kr 1 247 325,-

Dette er EI-ladepunkter i Osen kommune. Det ble sendt forespørsel til 6 firma, mens 2 leverte anbud. Anbudet var beregnet under terskelverdi. Dokumentasjon på prosjektet vedlagt.

Følgende dokumentasjon er oversendt:

- Tilbudsforespørsel til 6 utvalgte leverandører
- Konkurransesgrunnlag
- Skatt og mva. attest for valgt leverandør
- Brev om valgt leverandør

Vi oppsummerer innsamlede data mot utvalgte kriterier for anskaffelsen i neste tabell.

Tabell 11. Oppsummering av anskaffelsen fra Fosenkraft Installasjon AS

Beregning terskelverdi	Dokumentert
Dokumentert kunngjøring i Doffin	Ikke aktuelt
Dokumentert: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurranse • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Dokumentert
Attest for MVA og skatt	Dokumentert
Kontrakt etc.	Dokumentert
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt

Kilde: RMN SA

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har gjennomført og dokumentert konkurranse av anskaffelsen av EI-ladepunkter fra Fosenkraft AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

3.3.11 Anskaffelser 11 - PwC, ansvar 104, kr 1 860 000,-

Dokumentasjon/data

Rådmannen viser til følgende:

Ansvar 104 kr 610 000,-

Dette er gjennomføring av overordnet ROS-analyse for Osen kommune. Firmaet er engasjert direkte for gjennomføringen på bakgrunn av kompetanse og referanser innenfor området, og tiltaket er finansiert av OU-midler fra KS. Prosjektet ble slutført i 2020, med vedtak av plan i kommunestyret i januar 2021. Beregnet under terskelverdi.

Ansvar 104 kr 1 250 000,-

Dette er gjennomføring av lederutviklingsprosjekt i Osen kommune. Firmaet er engasjert direkte for gjennomføringen på bakgrunn av kompetanse og referanser innenfor området, og tiltaket er finansiert av OU-midler fra KS. Beregnet under terskelverdi. Prosjektet slutføres i 2021.

Retningslinjer for søknad om OU- midler⁵

Dette er de generelle retningslinjene for OU-midlene som gjelder fra januar 2021. Arbeidsgivers andel av OU-midlene fordeles av KS og skal gå til arbeidsgiverrelatert ledelsesutvikling, herunder grunnopplæring og utviklingsarbeid i lov- og avtaleverk. Målgruppen for OU-midlene er lederne.

Det kan søkes om støtte til honorar og reise- og oppholdsutgifter for kursleder/foredragsholder/prosessveileder. Det refunderes maksimalt kr 18 000 pr kursholdere/foredragsholdere/prosessveiledere pr dag. Det kan også søkes om støtte til deltakeravgift på kurs og for lederopplæring hvor det kan avlegges eksamen med studiepoeng. I særskilte tilfeller kan det gis tilskudd til materiell.

Følgende dokumentasjon er oversendt:

⁵ <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/ledelse-og-organisering/ou-midlene---orientering-og-generelle-retningslinjer/>

- Faktura for anskaffelsene

Vi oppsummerer innsamlede data mot utvalgte kriterier for anskaffelsen i neste tabell.

Tabell 12. Oppsummering av anskaffelsene fra PwC

Beregning terskelverdi	Ikke dokumentert
Dokumentert kunngjøring i Doffin	Ikke gjennomført
Dokumentert: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Ikke dokumentert, direkteanskaffelse
Attest for MVA og skatt	Ikke dokumentert
Kontrakt	Ikke dokumentert
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke henvisning til regelverkets unntaksbestemmelser for direkteanskaffelse

Kilde: RMN SA

Revisors vurdering av anskaffelsen

Det er gjennomført en direkteanskaffelse. Det mangler en henvisning til unntaksbestemmelsene i anskaffelsesregelverket for å begrunne kommunens to direkteanskaffelser fra PwC. Kommunen har ikke gjennomført og dokumentert konkurranse av anskaffelsene fra PwC i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Kommunen er selv ansvarlig for å sikre at anskaffelsene er gjennomført i samsvar med anskaffelsesregelverket, før søknad om OU-midler til støtte for lederutvikling sendes KS til saksbehandling.

3.4 Samlet vurdering av gjennomgåtte anskaffelser

Kontrollutvalget har vært opptatt av om kommunens innkjøpspraksis er i samsvar med krav til dokumentasjon i anskaffelsesregelverket. Revisor har vurdert 11 anskaffelser⁶ med verdi over kr 100 000 i 2020. Revisor vurderer at fem anskaffelser er gjennomført i samsvar med utvalgte krav til dokumentasjonsplikten i regelverket. For 8 av anskaffelsene mangler det dokumentasjon av konkurranse av anskaffelsene ved anskaffelsestidspunktet. En anskaffelse er uavklart (kjøp av advokattjenester). Flere av anskaffelsene mangler gyldig henvisning til

⁶ Enkelte av de 11 anskaffelsene består av flere anskaffelser. Til sammen er det 14 anskaffelser.

unntaksbestemmelsene i regelverket, der direkteanskaffelser er foretatt. Dette er ikke i samsvar med krav til konkurranse og etterprøvbarehet i anskaffelsesregelverket. Det er videre mangler i flere anskaffelser knyttet til lagring av relevante dokumentasjon knyttet til anskaffelsesprosessen.

4 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen 16. august. Revisor mottok høringssvar 19. august. Det har ikke blitt gjort endringer i rapporten på grunnlag av høringssvaret. Rådmannens høringssvar finnes i sin helhet i vedlegg 2.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag fra kontrollutvalget gjennomført en forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i Osen kommune.

Hovedproblemstillingen i prosjektet er om Osen kommune følger regelverket for offentlige anskaffelser. Hovedproblemstillingen er avgrenset gjennom utredning av to delproblemstillinger. I delproblemstilling 1 ser vi på i hvilken grad kommunen har kontrollrutiner som sikrer at regelverket i anskaffelser følges (del 1). I delproblemstilling 2 ser vi på i hvilken grad kommunen følger regler om krav til konkurranse og etterprøvbarehet av konkurranse (del 2).

I del 1 av undersøkelsen har revisor foretatt en bred gjennomgang av kommunens rutiner og praksis for anskaffelser. Gjennomgangen viser at kommunen ikke har noen innkjøpsstrategi. Rolle- og ansvarsfordeling for kommunens innkjøp er beskrevet i interne reglementer. I praksis avviker rolle- og ansvarsfordelingen for innkjøp fra rutinene slik de er beskrevet i de formelle og vedtatte reglementene. Dette kan medføre at det oppstår uklare ansvarsforhold, misforståelser og avvik ved gjennomføring av anskaffelser. Årlige budsjetter og et innkjøpsreglement fra 2011 angir mål og rutiner for innkjøp. Innkjøpsreglementet bygger på en utdatert versjon av anskaffelsesregelverket og utgjør dermed et svakt fundament som kontrollrutine. Opplæring av ansatte i innkjøp skjer i noen grad ut fra identifiserte behov, men det er lite struktur og kontinuitet i opplæringsarbeidet. Kommunen benytter i liten grad rammeavtaler. Innkjøpsnemnden, som ifølge det vedtatte innkjøpsreglementet skal sikre kontroll med anskaffelser, har aldri vært operativ. På dette grunnlag konkluderer revisor med at kommunen i liten grad har kontrollrutiner som sikrer at regelverket for anskaffelser følges.

I del 2 av undersøkelsen har revisor gjennomgått et utvalg anskaffelser gjennomført i 2020. Basert på gjennomgangen konkluderer revisor med at regler om krav til konkurranse i kommunens anskaffelser i mindre grad er fulgt. Åtte av anskaffelsene er ikke gjennomført i samsvar med regelverkets krav og kommunens begrunnelser for unntak for konkurranse er ikke grunnlagt med henvisning til anskaffelsesregelverkets unntaksbestemmelser. Fem av anskaffelsene er dokumentert i samsvar med regelverkets krav. En anskaffelse er uavklart.

Samlet sett konkluderer revisor med at kommunen i flere tilfeller ikke har fulgt regelverket for offentlige anskaffelser. Dette kan henge sammen med at kommunen i liten grad har kontrollrutiner som skal bidra til at regelverket følges.

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunen å etablere en internkontroll som sikrer at kommunens anskaffelser gjennomføres i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav. Dette omfatter blant annet å:

- Vedta anskaffelsesstrategi med tilhørende rutiner
- Sikre kompetanse og opplæring for de med roller og ansvar for kommunens anskaffelse
- Vurdere etablering av rammeavtaler på områder med regelmessige innkjøp
- Etablere kontrollfunksjon for etterlevelse av regelverket i kommunens enheter

KILDER

- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). (2017). Gjøre anskaffelser. Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/gjere-anskaffingar>
- Direktoratet for forvaltning og ikt. Offentlige anskaffelser. Hentet fra: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/anskaffelser> samt <https://www.anskaffelser.no/>
- Direktoratet for økonomistyring. Fagsider om offentlige anskaffelser - <https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/internkontroll>
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) <https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/omkofa>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=Kommuneloven>
- Konkurransetilsynet. Tilsyn kan hindre anbudsjuks. <https://konkurransetilsynet.no/tilsyn-kanhindre-anbudsjuks/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2016a). Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2016b). Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=Lov om offentlige anskaffelser](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=Lov%20om%20offentlige%20anskaffelser)
- Nærings- og fiskeridepartementet. [Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene \(forsyningsforskriften\) - Lovdata](#)
- Nærings- og fiskeridepartementet. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. 24.4.2018. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/sec1>
- Osen kommunes hjemmesider
- [Virkeområdet for forsyningsforskriften - regjeringen.no](#)

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) 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 har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Kommuneloven (gammel og ny utgave)
- Lov om offentlige anskaffelser (LOA)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)
- Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektoren (forsyningsforskriften)
- Veileder for offentlige anskaffelser og forsyningssektoren
- Stortingsmelding om offentlige anskaffelser (2018-2019)
- Faglige standarder for internkontroll ved anskaffelser utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring

Delproblemstilling1: I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?

Kriteriene for problemstillingen er utledet fra kommuneloven, veileder for offentlige anskaffelser, Stortingsmelding om offentlige anskaffelser (2018-2019) og faglige standarder for internkontroll utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Paragraf 23-2 i den gamle kommuneloven slår fast at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Videre at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Den nye kommuneloven er i stor grad knyttet til det samme innholdet og vist i §§ 13-1, 2. og 3. ledd, samt 25-1. I undersøkelsen legger vi til grunn at administrasjonssjefen bør sørge for at kommuneorganisasjonen har rutiner og systemer som skal sikre at anskaffelser skjer i tråd med lov og forskrift for offentlige anskaffelser, og at disse er satt i system.

I veileder for offentlige anskaffelser er det å etablere en anskaffelsesstrategi med tilhørende rutiner anbefalt. En anskaffelsesstrategi viser virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser. Den prioriterer endringer virksomheten skal gjennomføre for å nå sine overordnede og langsiktige mål.

God intern styring av virksomhetens innkjøpsportefølje krever at virksomhetens ledelse prioriterer innkjøpsfunksjonen, jf. St.melding (2018-2019) om offentlige anskaffelser. Videre at denne organiseres på en måte, som legger til rette for fornuftig styring av virksomhetens samlede innkjøp. Det heter videre at virksomheten må ta i bruk gode styringsverktøy for å sikre hensiktsmessig drift, eksempelvis etablere anskaffelsesstrategi og analyseverktøy etc. FOA kapittel 26 omhandler regler for rammeavtaler.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet en liste med tiltak de vurderer som viktige for å oppnå internkontroll på innkjøpsområdet. DFØ peker blant annet på etablering av innkjøpsstrategi, rolle- og ansvarsfordeling, etablering av retningslinjer for ulike typer innkjøp (herunder rammeavtaler), kommunikasjon av mål og resultatkrav for innkjøp, nødvendig opplæring og rutiner for oppfølging av etterlevelse, som viktige tiltak. Revisor legger til grunn at anbefalingene fra DFØ reflekterer beste praksis for kontroll med innkjøp i staten, og at dette også kan overføres til kommunal sektor.

Basert på overstående utleder revisor følgende kriterier for delproblemstilling 1:

- Kommunen har vedtatt en anskaffelsesstrategi som følges
- Roller og ansvar for innkjøp er tydelig fordelt
- Mål og resultatkrav for kommunens innkjøp er kommunisert og det er gitt nødvendig opplæring
- Rutiner/prosedyrer for anskaffelser er etablert og kjent blant ansatte med innkjøpsansvar
- Det er etablert systemer som sikrer lojalitet til inngåtte rammeavtaler
- Det er etablert en internkontroll som sikrer at ansatte følger gjeldende rutiner for anskaffelser

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

Kriteriene for problemstillingen er utledet fra kommuneloven, lov om offentlige anskaffelser og forskrift om offentlige anskaffelser.

Jf. gammel kommunelov §23-2 og ny kommunelov §§ 13-1, 2. og 3. ledd, samt 25-1, har kommunedirektøren ansvar for at Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og tilhørende forskrift om anskaffelser (FOA) blir fulgt. I LOA og FOA finner vi bestemmelser som gjelder anskaffelser over visse terskelverdier. I gjeldende lov og forskrift er følgende forhold sentrale:

De grunnleggende prinsippene i offentlige anskaffelser er beskrevet i § 4 i loven: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. I denne undersøkelsen ser vi på om et utvalg anskaffelsene gjort av kommunen i 2020, er gjennomført i samsvar med kravene til konkurranse og etterprøvnbarhet av konkurranse.

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 kommunen har dokumentert dette i samsvar med krav.

FOA stiller krav i § 5.4, punkt 1 og 2, om 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.

Videre er det krav 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 til 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. FOA § 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, ifølge veilederen til offentlige anskaffelser.

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

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.

Forskriftens kapittel 2 omfatter generelle unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket. Videre er det eksempelvis spesifikke unntaksbestemmelser i § 5.2 for anskaffelser i del 2 og § 13-4 etter anskaffelser i del 3. Skal disse benyttes må oppdragsgiver henvisne til sin begrunnelse for direkteanskaffelse med grunnlag i disse bestemmelsene.

Lov om offentlige anskaffelser gjelder også for forsyningssektoren. Der gjelder forsyningsforskriften. Forskriften gjelder når oppdragsgivere som nevnt i § 1-2 inngår vare-, tjeneste- eller bygge og anleggskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva., knyttet til utøvelsen av følgende forsyningsaktiviteter: c) drikkevann som definert i § 1-5. Forskriften gjelder for aktiviteter som har til formål å stille til rådighet eller drive faste nettverk beregnet på å yte tjenester til offentligheten i forbindelse med produksjon, transport eller distribusjon av drikkevann å forsyne slike nettverk med drikkevann, eller å lede bort eller rense avløpsvann.

Det står ingen nasjonale terskelverdier her knyttet til kunngjøring nasjonalt i Doffin i forskriften. Her gjelder EØS terskelverdier ved kunngjøring, disse er 4,1 millioner kroner ekskl. mva. for vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser og 51 millioner kroner ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter.

Det er krav til dokumentasjonsplikt for anskaffelser innen forsyningsforskriften som omhandler følgende forhold under EØS terskelverdien: § 7-1. Oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. (2) Oppdragsgiveren skal oppbevare kontrakten gjennom hele kontraktsperioden. Over EØS terskelverdien er dokumentasjonsplikten økt og beskrevet nærmere i § 21-5.

Basert på overstående utleder revisor følgende kriterier for delproblemstilling 2:

- Kommunen skal gjennomføre en beregning av terskelverdi før anskaffelsen gjennomføres
- Kommunen skal dokumentere kunngjøring i Doffin/TED for anskaffelser over terskelverdi 1,3 millioner kroner og EØS terskelverdien

- Kommunen skal føre anskaffelsesprotokoll eller på annen måte dokumentere vesentlige forhold knyttet til gjennomføring av anskaffelsen
 - Konkurransen (dvs. at flere tilbydere er invitert til å komme med tilbud)
 - Hvem som har inngitt tilbud
 - Hvilken leverandør som er valgt
- For anskaffelser over 500 000 kr skal kommunen innhente skatteattest for MVA og skatt
- Kommunen skal dokumentere kontrakt med valgt leverandør
- Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket
- Ved inngåelse av rammeavtaler skal kunngjøring, anskaffelsesprotokoll og kontrakt kunne dokumenteres

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

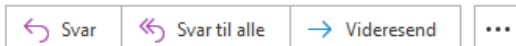
SV: Forvaltningsrevisjon: Høringsrapport



Leirset Roar <Roar.Leirset@osen.kommune.no>

Til Sunniva Tusvik Sæter

Du svarte på meldingen 19.08.2021 12:03.



tor. 19.08.2021 11:27

Hei.

Rådmannen har ingen ytterligere kommentarer til rapporten ut over det som fremkommer gjennom gjennomførte intervju og gitte skriftlige tilbakemeldinger underveis i arbeidet med revisjoenen.

Mvh

Roar Leirset
Rådmann
Osen kommune



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no

Kontrollutvalgets års- og møteplan for 2022

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Osen kommune

Møtedato

30.11.2021

Saknr

30/21

Saksbehandler Paul Ivar Stenstuen

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 21/38 - 13

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget vedtar det fremlagte forslag "*Kontrollutvalgets årsplan for 2022*" for sin virksomhet i 2022.
2. Kontrollutvalget ber rådmannen merke seg kontrollutvalgets møtedatoer.

Forslag til innstilling til kommunestyret

Kommunestyret tar kontrollutvalgets årsplan/møteplan til orientering.

Vedlegg

Årsplan 2022 for Osen kontrollutvalg

Saksopplysninger

Forslag til kontrollutvalgets møteplan / årsplan for 2022 følger vedlagt denne saken.

Årsplanen for 2022 samler kontrollutvalgets planer for sin virksomhet og er utarbeidet på et overordnet nivå. Planen inneholder derfor ikke en detaljert beskrivelse av kontrollutvalgets virksomhet. Det legges opp til 5 møter i 2022.

Utkast til årsplan må ses på som en skisse over de aktiviteter kontrollutvalget vil ta for seg i løpet av året.

Vurdering

Kontrollutvalget har ikke mange møter i løpet av året. Av hensyn til revisors arbeid og annet som måtte oppstå, bør kontrollutvalget alltid ha rom innenfor planen til å endre datoer samt til å foreta eventuelle nødvendige omprioriteringer.

Årsplanen sendes derfor normalt til kommunestyret til orientering og ikke til vedtak.

Saken legges med dette frem for diskusjon i møte.

Års- og møteplan for Osen kontrollutvalg 2022

Aktiviteter/saker	01.02	10.05	14.06	13.09	22.11
Orientering fra rådmannen	X	X	X	X	X
Vedtaksoppfølging		X			
Etterlevelseskontroll			X		
Årsmelding for kontrollutvalget	X				
Budsjett for kontrollutvalget				X	
Revisjonsstrategi				X	
Budsjettkontroll		X			
Kontrollutvalgets uttalelse om årsregnskap og årsberetning		X			
Bestilling – forvaltningsrevisjon/ eierskapskontroll		X		X	
Prosjektplan – forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll	X				X
Rapport – forvaltningsrevisjon/ eierskapskontroll			X		
Oppdragsansvarlig regnskapsrevisors uavhengighetserklæring				X	
Års- og møteplan					X
Virksomhetsbesøk					

Eventuelt

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Osen kommune

Møtedato

30.11.2021

Saknr

31/21

Saksbehandler Paul Ivar Stenstuen**Arkivkode** FE - 033, TI - &17**Arkivsaknr** 21/318 - 2

Det fattes ikke vedtak under eventuelt. Dersom utvalget ønsker å treffe et vedtak knyttet til et tema tatt opp i møtet, må egen sak om dette settes på sakslisten.

Godkjenning av møteprotokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Osen kommune

Møtedato

30.11.2021

Saknr

32/21

Saksbehandler Paul Ivar Stenstuen

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 21/318 - 3

Forslag til vedtak

Møteprotokollen fra dagens møte i kontrollutvalget godkjennes.