



Osen kommune

Februar 2021

FR 1161

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	Hovedproblemstilling: Følger Osen kommune regelverket for offentlige anskaffelser? Hovedproblemstillingen avgrenses ved følgende delproblemstillinger: - I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser? - I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarhet av konkurranse?
Kilder til kriterier	- Lov om kommuner og fylkeskommuner - Lov om offentlige anskaffelser (LOA) - Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) - Veileder til reglene om offentlige anskaffelser utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet - Internkontroll for offentlige innkjøp – Direktoratet for økonomistyring - Kommunens delegasjons- og økonomireglement
Metode	Intervju og dokumentgjennomgang.
Tidsplan	• 250 timer • 15. september 2021
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Petter Andreas Gudding (petter.gudding@revisjonmidtnorge.no) Prosjektmedarbeider: Arve Gausen (arve.gausen@revisjonmidtnorge.no) Styringsgruppe: • Line Johnsen Wirum (line.wirum@revisjonmidtnorge.no) • Sunniva Tusvik Sæter (sunniva.saeter@revisjonmidtnorge.no)

Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Osen kommune	Rådmann Roar Leirset eller den som rådmannen delegerer

2 MANDAT

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

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Osen kommune fattet 8. desember 2020 følgende vedtak:

Kontrollutvalget vil gjennomføre forvaltningsrevisjon i 2021 i henhold til vedtatt plan for forvaltningsrevisjon – Offentlig anskaffelser i Osen kommune.

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 etterprøvbarehet av konkurranse?*

Sekretær sender bestilling til Revisjon Midt-Norge SA i henhold til vedtak.

Kontrollutvalget anmoder om tilbakemelding i form av en prosjektplan for forvaltningsrevisjon 2021 for Osen kommune.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Ifølge Konkurransetilsynet gjennomføres det i Norge hvert år offentlige anskaffelser til en verdi av 500 – 600 milliarder kroner. Små prosentvise besparelser i disse anskaffelsene kan gi store absolutte gevinster i kroner og øre for fellesskapet. Formålet med anskaffelsesregelverket er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmenheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. At anskaffelser skal skje på en samfunnstjenlig måte vil kunne ivareta hensyn til blant annet konkurranse, arbeidslivskriminalitet, miljø, klima og sosiale forhold.

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

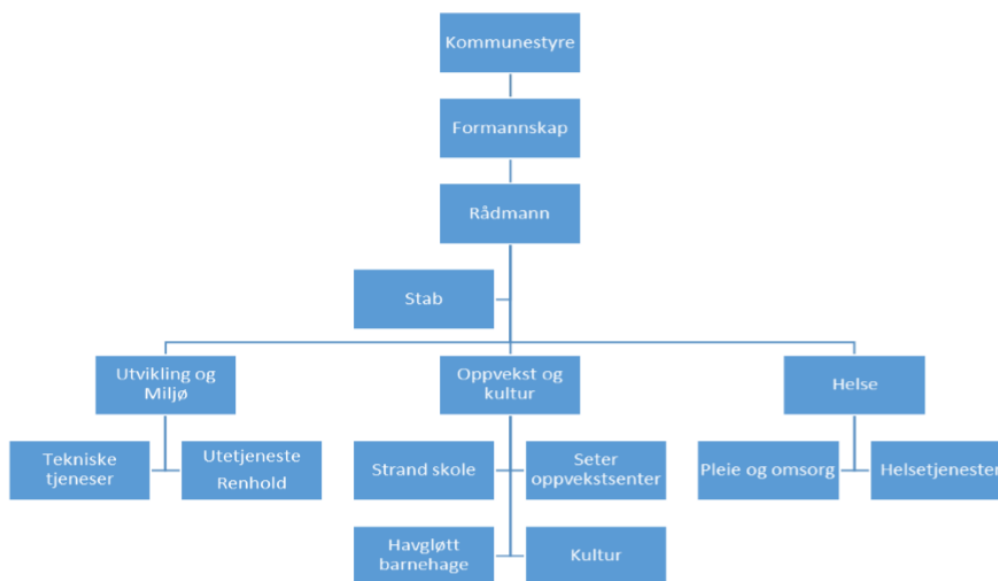
Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper som er nedfelt i lovens § 4. Bestemmelsen fastsetter at offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet,

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.

2.3 Anskaffelser i Osen kommune

Osen er en liten kystkommune på Fosenhalvøya i Trøndelag. Kommunen hadde i 2020 i underkant av 1000 innbyggere. Kommunens administrasjonssenter ligger i Steinsdalen. 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 finansiell revisors 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 etterlevelsesk kontroll 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.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor gå nærmere inn på problemstillingene og avgrense prosjektet. Revisor gjør også kort rede for kilder til revisjonskriterier og metode for innsamling av data.

3.1 Problemstillinger og avgrensing

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 fullstendig gjennomgang. Hovedproblemstillingen avgrenses derfor ved at revisor vil belyse følgende to delproblemstillinger:

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

For å besvare denne delproblemstillingen vil revisor måle kommunens praksis opp mot utvalgte kriterier for internkontroll på innkjøpsområdet. Herunder vil det kunne være aktuelt å se nærmere på kommunens innkjøpsstrategi, 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.

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

For å besvare denne delproblemstillingen vil revisor velge ut og se nærmere på inntil 10 anskaffelser som Osen kommune gjennomførte i 2020. Utvalget vil omfatte anskaffelser både over og under terskelverdi for utlysning på Doffin¹ (1,3 millioner kroner). Anskaffelsene vil bli vurdert opp mot utvalgte kriterier som gjenspeiler regelverkets krav til konkurranse og etterprøvbarehet.

¹ Den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser

3.2 Kilder til kriterier

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

- Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Lov om offentlige anskaffelser - LOA
- Forskrift om offentlige anskaffelser - FOA
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser utgitt av Nærings – og fiskeridepartementet
- Internkontroll for offentlige innkjøp – Direktoratet for økonomistyring
- Kommunens vedtatte delegasjonsreglement/økonomireglement

3.3 Metoder for innsamling av data

Problemstillingene i prosjektet vil bli belyst gjennom intervjuer og dokumentgjennomgang.

I undersøkelsen vil revisor legge vekt på å belyse bredden i kommunens anskaffelsespraksis. For å belyse bredden søker vi å inkludere anskaffelser foretatt innen alle sektorer i kommunen (rådmannens stab, utvikling og miljø, oppvekst og kultur samt helse). Som omtalt under avsnitt 3.1 søker vi også å ivareta bredden gjennom at anskaffelser som velges ut for gjennomgang har ulikt omfang og verdi. Ut over dokumentasjon av utvalgte anskaffelser vil dokumentgjennomgangen omfatte kommunens delegerings/økonomireglement og eventuelle andre rutiner og prosedyrer som setter rammer for kommunens innkjøpspraksis. Aktuelle intervjuobjekter er rådmann, økonomisjef og de 3 sektorlederne.

Trondheim /24.01.21

Petter Andreas Gudding

Oppdragsansvarlig revisor

Dokumentet er signert elektronisk og har ingen signatur

KILDER

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

Lov om offentlige anskaffelser (LOA)

Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)

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

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

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

Osen kommunes hjemmesider

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Oppdragsansvarlig revisors uavhengighetserklæring følger som separat vedlegg (se oversendelsesbrev/epost).



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Prosjektplan Osen

Signers:

<i>Name</i>	<i>Method</i>	<i>Date</i>
Gudding, Petter Andreas	BANKID	2021-01-25 13:00



This document package contains:

- Closing page (this page)
- The original document(s)
- The electronic signatures. These are not visible in the document, but are electronically integrated.



This file is sealed with a digital signature.
The seal is a guarantee for the authenticity
of the document.