



Grong kommune

Desember 2022

FR 1184



## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Grong kommunes kontrollutvalg i perioden september 2021 til november 2022.

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 forutsetninger<sup>1</sup>.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Eirik Gran Seim, prosjektmedarbeider Johannes Nestvold, og kvalitetssikrere Arve Gausen og Hanne Marit Ulseth Bjerkan. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Grong kommune, jf kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs<sup>2</sup> 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](http://www.revisjonmidt norge.no).

Revisjon Midt-Norge benytter i denne rapporten følgende begreper for kritikk:

### 1 Svært alvorlig

Forhold der konsekvensene er svært alvorlige for samfunnet eller berørte innbyggere, for eksempel fare for liv eller helse, eller økonomiske mislighold i kommunen.

### 2 Alvorlig

Forhold der konsekvenser er betydelige for samfunnet eller berørte innbyggere, for eksempel saksbehandlingsfeil som rammer innbyggerne negativt i større omfang, eller i strid med demokratiske prinsipper.

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

**3 Kritikkverdig**

Forhold der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske eller personlige konsekvenser for enkeltpersoner, manglende måloppnåelse, eller overtredelse av regelverk.

**4 Tilfredsstillende**

Forhold som er uten mangler, eller som inneholder eventuelle mangler av mindre betydning for samfunnet eller berørte innbyggere.

Steinkjer,

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

## SAMMENDRAG

### Kontrollrutiner for offentlige anskaffelser

- Kommunen har en tilfredsstillende innkjøpsstrategi
- Ansvar for ulike typer innkjøp er tydelig plassert hos ulike funksjoner i kommunen. Beløpsgrensene er imidlertid noe uklare, og ikke likt fremstilt i innkjøpsreglementet og økonomireglementet.
- Kommunen har etter revisors syn tilfredsstillende retningslinjer for direkteinnkjøp utenom rammeavtaler
- Kommunens retningslinjer for inngåelse av rammeavtaler, samt avrop på rammeavtaler, er derimot sparsomme og henviser kun til innkjøpskoordinator.
- Systemet for kontraktsoppfølging er noe knapt, og beskriver ikke konkret hva den ansvarlige ansatte i kommunen skal foreta seg, for å sikre at avtalte ytelser blir gjennomført i henhold til avtalen.

Kritikknivå: **Tilfredsstillende**

Tilfredsstillende	Kritikkverdigg	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	----------------	----------	----------------

### Regeletterlevelse ved anskaffelsene Kuben, næringspark og svømmehall

- En gjennomgang av kommunens anskaffelser av Kuben (2015), arbeider ved næringsparken (2019) og svømmehall (2020), viser at disse anskaffelsene stort sett er gjennomført i samsvar med utvalgte bestemmelser i regelverket.
- Det er imidlertid enkelte mangler ved anskaffelsen for næringsparken, når det gjelder å kontraktfeste lønns- og arbeidsvilkår for tilsatte, samt bruk av lærlinger på byggeplassen.

Kritikknivå: **Kritikkverdigg**

Tilfredsstillende	Kritikkverdigg	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	----------------	----------	----------------

## Regeletterlevelse ved anskaffelser under terskelverdi

- Anskaffelser under terskelverdi gjennomføres stort sett i henhold til utvalgte krav i regelverket, men med enkelte unntak.
- Én av ni undersøkte anskaffelser under terskelverdien kr 1.3 mill har blitt gjennomført uten konkurranse mellom minst tre tilbydere, slik regelverket krever.

Kritikknivå: **Kritikkverdig**

Tilfredsstillende	<b>Kritikkverdig</b>	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	----------------------	----------	----------------

## Anbefalinger

Kommunen bør:

- Utforme innkjøpsreglementet og økonomireglementet på en slik måte at det sikrer ensartet praksis ved anskaffelser mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi
- Fastsette rutiner for inngåelse av rammeavtaler, samt avrop på disse, i innkjøpsreglement og økonomireglement
- Sikre at krav til lønns- og arbeidsvilkår, samt krav til bruk av lærlinger, blir en bindende del av kontrakten i alle relevante byggeprosjekter
- Sikre at det skrives anskaffelsesprotokoll og gjennomføres konkurranse der minst tre tilbydere blir invitert, for alle anskaffelser mellom kr 100 000 og terskelverdi.

# INNHALDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	5
Innholdsfortegnelse .....	7
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode .....	9
1.4 Bakgrunn.....	10
1.5 Organisering.....	11
2 Kontrollrutiner for anskaffelser .....	13
2.1 Problemstilling .....	13
2.2 Revisjonskriterier.....	13
2.3 Data/Tittel.....	13
2.4 Vurdering.....	17
3 Gjennomføring av anskaffelsene Kuben, næringspark og svømmehall.....	20
3.1 Problemstilling .....	20
3.2 Revisjonskriterier.....	20
3.3 Data .....	21
3.3.1 Kuben .....	21
3.3.2 Grong næringspark .....	22
3.3.3 Svømmehall.....	23
3.4 Vurdering.....	25
3.4.1 Kuben .....	25
3.4.2 Grong næringspark .....	26
3.4.3 Svømmehall.....	27
4 Gjennomføring av anskaffelser under terskelverdi .....	29
4.1 Problemstilling .....	29
4.2 Revisjonskriterier.....	29
4.3 Data .....	29
4.4 Vurdering.....	30
5 Konklusjoner og anbefalinger .....	32
5.1 Konklusjon.....	32
5.2 Anbefalinger .....	33
Kilder.....	34
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	35
Vedlegg 2 – Høringssvar .....	43
Vedlegg 3 – Skala for gradering av kritikk.....	45

# 1 INNLEDNING

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

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Grong kommune bestilte i møte 24.03.21 (sak 09/21) en forvaltningsrevisjon med tema offentlige anskaffelser. Kontrollutvalget vedtok revisors forslag til prosjektplan i møte den 15.09.21 (sak 23/21) med følgende fokusområder:

- Kommunens kontrollrutiner ved anskaffelser
- Regeletterlevelse ved anskaffelsene av Grong ungdomsskole, kulturskole og regionalt kulturbygg (Kuben), Svømmebasseng og Næringspark

## 1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. I hvilken grad har Grong kommune kontrollrutiner som skal sikre at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves?
2. Gjennomfører Grong kommune anskaffelser over terskelverdi i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder:
  - Krav til konkurranse?
  - Krav til lønns og arbeidsvilkår?
  - Krav til bruk av lærlinger?
  - Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?
3. Gjennomfører Grong kommune anskaffelser under terskelverdi i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder:
  - Krav til konkurranse?
  - Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?

Med terskelverdi i problemstilling 2 og 3 gjelder terskelverdi på kr 1.3 mill. Anskaffelsene som undersøkes i problemstilling 2 har altså verdi større enn kr 1.3 mill og omfattes av del II og del



III anskaffelsesforskriften. Anskaffelsene som undersøkes i problemstilling 3 har verdi mindre enn kr 1.3 mill, og omfattes av del I i anskaffelsesforskriften.

## 1.3 Metode

Datainnsamlingen er gjort ved intervjuer av ansatte i kommunen, samt ved gjennomgang av arkivmateriale og kommunens reglementer. Arkivmaterialet omfatter dokumentasjon fra anskaffelsen av Grong ungdomsskole, kulturskole og regionale kulturbygg (Kuben), næringsparken og svømmebasseng. Dokumentasjonen som er undersøkt omfatter blant annet konkurransegrunnlag, kunngjøring, anskaffelsesprotokoll og kontrakter. Merk at da Kuben ble lagt ut på anbud i 2015, var det en tidligere utgave av anskaffelsesforskriften som gjaldt. Det er derfor ulike regelverk som er lagt til grunn for vurderingene av de ulike anskaffelsene. Revisjonen har også undersøkt arkivmateriale fra et utvalg anskaffelser under terskelverdi kr 1.3 mill for offentlig kunngjøring. Utvalget av anskaffelser under terskelverdi for offentlig kunngjøring omfatter alle slike anskaffelser utført i 2020, som hører inn under avdeling kommunalteknikk sitt ansvarsområde.

Følgende personer er intervjuet:

- Kommunedirektør
- Økonomisjef
- Kommunalsjef – teknisk, kultur, næring, miljø, landbruk, brann og redning etc.
- Avdelingsleder kommunalteknikk

Intervju og arkivgjennomgang er brukt til datainnsamling, fordi disse metodene er godt egnet til å samle de dataene som er nødvendige for å besvare problemstillingen. Dataene fra intervju var, i kombinasjon med dokumentasjon fra kommunen, relevante (gyldige, valide) og tilstrekkelige for å svare på problemstillingene i forvaltningsrevisjonen. Informantene har i etterkant verifisert informasjonen som kom frem under intervju.

Når det gjelder begrepsbruk, vil begrepet terskelverdi i denne rapporten hovedsakelig brukes om verdien kr 1.3 mill, som utgjør skillet mellom henholdsvis del I, og del II & III anskaffelser i anskaffelsesforskriften.

## **Avgrensninger**

Forskrift om bruk av lærlinger var ikke trådt i kraft da Kuben ble bygget i 2015. Bruk av lærlinger er derfor ikke undersøkt for Kuben i denne forvaltningsrevisjonen. Revisor ønsker å gjøre oppmerksom på at prosjektet omhandler utvalgte bestemmelser i regelverket og er ikke dekkende for alle lovkrav for disse tjenestene.

For problemstilling 1 er det kommunens rutiner og systemer som undersøkes, og ikke etterlevelsen av rutinene. Det er her altså ikke undersøkt om rutinene er fulgt – det er utformingen av kontrollrutinene i seg selv som er vurdert og om disse sikrer tilstrekkelig styring (internkontroll) av kommunens anskaffelsesprosess.

For problemstilling 2 og 3 undersøkes det om kommunen faktisk følger regelverket for et utvalg lovområder innen offentlige anskaffelser. Her er anskaffelsene av Kuben, næringspark og svømmehall undersøkt, samt et utvalg mindre anskaffelser under terskelverdien på kr 1.3 mill for offentlig kunngjøring av bygge- og anleggskontrakter. For anskaffelsene under terskelverdi og som ikke har kunngjøringsplikt, er det kravene til konkurranse og dokumentasjon av denne som er undersøkt. Arbeidsvilkår og bruk av lærlinger er ikke undersøkt for disse anskaffelsene, fordi regelverket på dette området kun gjelder anskaffelser med verdi over terskelverdien for offentlig kunngjøring.

Når det gjelder arkivering, er det ikke blitt gjennomført en revisjon av arkivering generelt i kommunen. Derimot er området arkivering inkludert i prosjektet, for å kunne knytte eventuelt manglende dokumentasjon innen anskaffelser, til et revisjonskriterie, og regelverk på området. I enkelte forvaltningsrevisjoner er nødvendig dokumentasjon ikke tilgjengelig, og det er derfor nødvendig å kunne knytte et slikt forhold til brudd på regelverk på området.

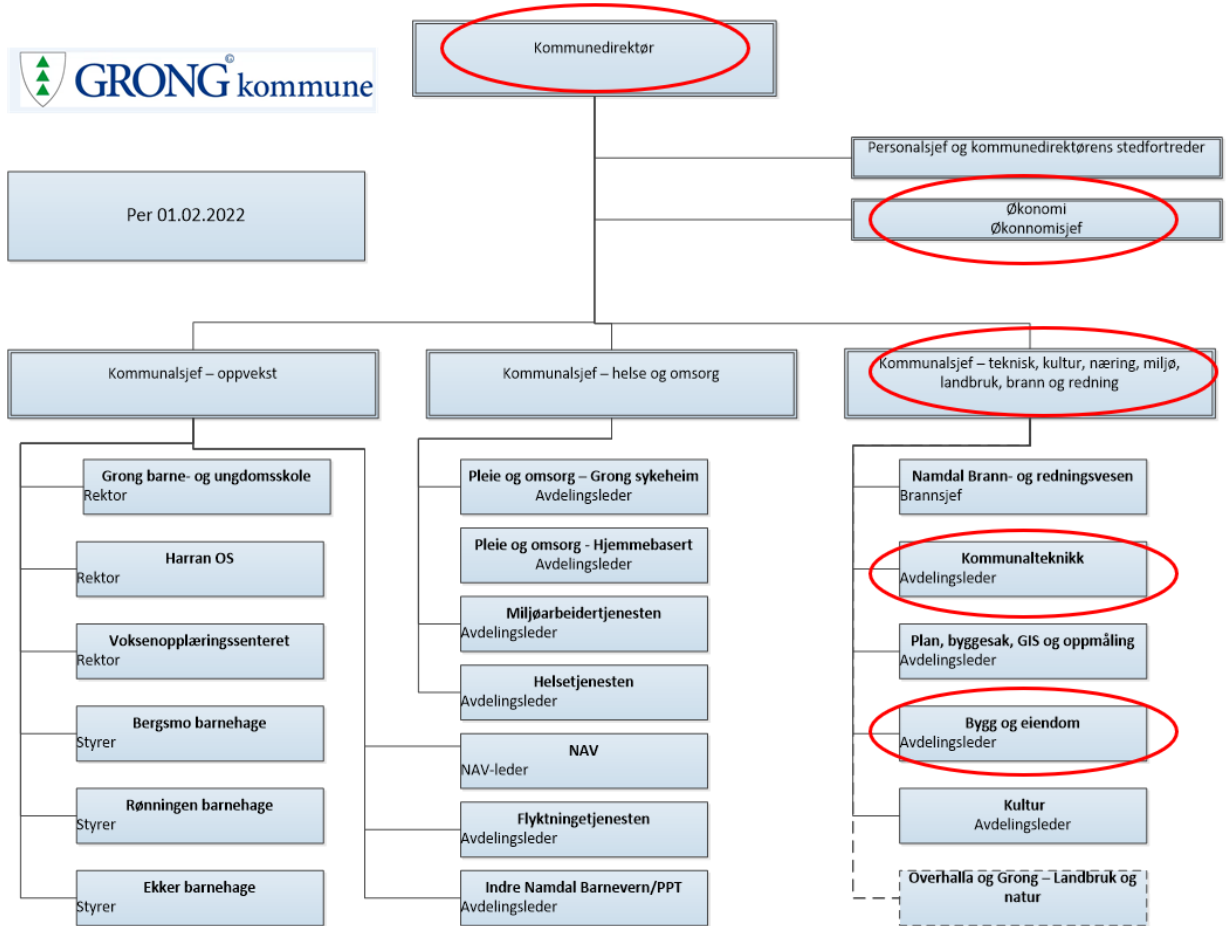
## **1.4 Bakgrunn**

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, etterprøvbarehet 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 som har fokus på likebehandling av leverandører. 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 prinsipper om forsvarlig saksbehandling. Disse legger føringer på hvordan kommunene gjennomfører sine anskaffelser. Ved mistanke/påstander om brudd på regelverket for offentlige anskaffelser kan saken bli påklaget til klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). KOFA er en uavhengig nemnd for behandling av klagesaker. Formålet med nemnda er å være et rådgivende organ, som skal behandle klager om brudd på anskaffelsesloven og forskrifter gitt med hjemmel i denne. Nemnda skal bidra til at tvister om offentlige anskaffelser løses på en effektiv, uhildet og grundig måte. Nemnda har også kompetanse til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr. Klagenemndas rolle er å være en rask og rimelig klagemulighet for næringslivet på et lavere konfliktnivå enn ved domstolene. En klage til KOFA må gjelde overtredelser av anskaffelsesloven eller tilhørende forskrifter. Dette kan gjelde 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.

## 1.5 Organisering

Organisering av kommunen er beskrevet i organisasjonskartet nedenfor. Funksjoner som har bidratt i datainnsamlingen i denne forvaltningsrevisjonen er markert med rødt.



Figur 1. Kilde: Grong kommune

## 2 KONTROLLRUTINER FOR ANSKAFFELSER

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1.

### 2.1 Problemstilling

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

### 2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha en innkjøpsstrategi med handlingsplan
- Rolle- og ansvarsfordeling for anskaffelser bør være fastsatt skriftlig
- Kommunen bør ha et fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp
- Kommunen bør ha retningslinjer for innkjøp, som skiller mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler
- Kommunen bør ha et system for oppbevaring og tilgjengeliggjøring av gjeldende rammeavtaler til ansatte med innkjøpsfullmakter
- Kommunen bør ha et system for kontraktsoppfølging

### 2.3 Data/Tittel

#### Generelt

Kommunen har et innkjøpsreglement (vedtatt i kommunestyret 02.09.2021) samt et økonomireglement (vedtatt i kommunestyret 19.11.2020). Disse to dokumentene samlet, utgjør ifølge kommunedirektøren kommunens rutiner for anskaffelser.

Kommunen er ikke deltager i en felles innkjøpsfunksjon, ifølge innkjøpsreglementet fra 2021. Her heter det videre: «*Kommunen har heller ingen egen innkjøpsansvarlig eller innkjøpsavdeling. Innkjøp skjer ute på avdelingene av en rekke ulike personer. Innkjøpsavtaler utarbeides og inngås alene eller i samarbeid med andre kommuner. Kommunen har også flere rammeavtaler som er inngått i et samarbeide med fylkeskommunen. Kommunen bestemmer da selv hvilke avtaler vi ønsker å være en del av eller ikke.*»

## Innkjøpsstrategi

Kommunens innkjøpsstrategi er ifølge kommunedirektøren hjemlet i innkjøpsreglementet kap. 1 til 3, som inneholder strategiske føringer. I en liten kommune er det ifølge kommunedirektøren ikke prioritert noen egen innkjøpsstrategi i et separat dokument.

I kommunens innkjøpsreglement er det i kap. 1 blant annet gitt føringer angående etiske retningslinjer og kompetanse. Reglementet fastslår også at lokalt næringsliv skal prioriteres så langt det er mulig, innenfor regelverket for kommunale innkjøp.

Innkjøpsreglementet kap. 2 gir overordnede føringer for kommunens anskaffelser, hvor det heter:

*«Innkjøpsreglementet skal gi en effektiv utnyttelse av kommunenes ressurser og sikre at;*

- Lov og forskrift om offentlige innkjøp følges*
- Klare myndighets- og ansvarsforhold er etablert*
- Dokumentasjon av innkjøp er lett tilgjengelig*
- Internkontroll kan oppdage feil slik at disse kan rettes i tide*
- Ordningen skaper tillit hos ansatte, leverandører og innbyggere»*

Innkjøpsreglementet kap. 3 fastsetter følgende målsettinger:

«1. Grong kommune skal bruke lokale og regionale tilbydere der det er mulig. Gjennom dette skal vi bidra til å utvikle lokalt – og regionalt næringsliv.

2. Grong kommune skal bidra til innovasjon og utvikling med sine innkjøp, der dette er hensiktsmessig. Grong kommune skal tørre å tenke nytt, og være åpen for nye løsninger.

3. Grong kommune skal være bevisst sitt samfunnsansvar og følge dette opp i sine innkjøpsprosesser.

4. Grong kommunen har et ansvar for å sikre at klima- og miljøvennlige produkter og tjenester prioriteres innenfor vedtatte rammer. Kommunens mål om bærekraftig nærings – og samfunnsutvikling skal også gjelde for innkjøp.

5. Grong kommune skal gjøre gode og riktige innkjøp. Gjennom fokus på gode innkjøpsprosesser skal kommunen finne de riktige løsningene, som dekker behovene.

6. Innkjøpsprosessene i Grong kommunen skal være gjennomsiktede, digitale og mulig å etterprøve.»

### Rolle- og ansvarsfordeling samt fullmaktsystem

I kommunens innkjøpsreglement kap. 8 er det beskrevet ansvaret for innkjøp, blant ulike ansatte i organisasjonen.

Det er blant annet beskrevet at kommunedirektøren er den som har det øverste ansvaret, og som definerer rollene ved innkjøp, hos de øvrige ansatte.

Kommunalsjefer har ifølge innkjøpsreglementet delegert innkjøpsansvar for rammeavtaler som omfatter flere enheter innenfor sin sektor.

Kommunalsjef teknisk har ansvar for alle innkjøpsprosesser innen bygg og anlegg. Teknisk sektor har selv ansvaret for gjennomføring av anskaffelser og oppfølging av avtaler innenfor eget område.

Avdelingsledere har delegert innkjøpsansvar for sine enheter, og har ansvar for enkeltinnkjøp og rammeavtaler som blir inngått for sine enheter.

Økonomisjef fungerer som innkjøpskontakt opp mot Fylkeskommunen, og skal ha oversikt over alle kommunens inngåtte rammeavtaler.

Kommunens innkjøpskontakt er den som mottar behov fra tjenesteenhetene. Videre avklarer han/hun om det skal gjennomføres konkurranse, og om kommunen har kompetanse til å gjennomføre konkurransen selv eller om den skal gjennomføres av innleid konsulent.

Innkjøpsreglementet kap. 6 beskriver dessuten kravene til konkurranse, ved ulike verdier på anskaffelsene, gjengitt i figur 1 nedenfor. Her fastsettes at det skal være konkurranse mellom minst 3 tilbydere for anskaffelser med verdi mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi.

Oppdrag med estimert total verdi under kr. 100.000	Kan kjøpes direkte fra én leverandør, men bør være basert på konkurranse mellom 2 eller flere aktuelle tilbydere.
Oppdrag med estimert total verdi kr. 100.000 – Nasjonal terskelverdi	Konkurranse mellom min. 3 aktuelle tilbydere. Kunngjøres for markedet og/eller aktuelle tilbydere som anses relevant.
Oppdrag med estimert total verdi fra nasjonal terskelverdi – EØS terskelverdi.	Kunngjøring i DOFFIN database (dvs. i det norske markedet).
Oppdrag med estimert total verdi > EØS terskelverdi	Kunngjøring i DOFFIN og TED database (dvs. i EU/EØS markedet).

Figur 1: Tabell med krav til konkurranse ved anskaffelser til ulike verdier. Kilde: Grong kommunes innkjøpsreglement, 2021.

Også i økonomireglementet (kap 5.4 og 5.5) beskrives de rutine kommunen skal følge, ved anskaffelser til ulike verdier. Her beskrives det blant annet at det ikke er krav til konkurranse ved anskaffelser til verdi under kr 100 000. For anskaffelser med verdi mellom kr 100 000, og nasjonal terskelverdi gjelder kravet til konkurranse så langt det er mulig, og reglementet oppgir at:

«Er verdien høyere enn kr 500.000,- vil det være naturlig å hente inn tilbud fra flere enn tre leverandører dersom en konkret vurdering av markedet tilsier at det er aktuelt.»

Videre heter det at alle innkjøp skal baseres på konkurranse så sant det er mulig, samt blant annet forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvnbarhet.

### **Retningslinjer for innkjøp: Skille mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler**

I kommunens innkjøpsreglement fra 2021, kap. 6.1 fastsettes det at: «Før innkjøpet gjennomføres må det sjekkes om det foreligger noen innkjøpsavtaler for dette produktet. Dersom slike finnes må de benyttes.»

Det samme presiseres også i kap 6.2. Her heter det videre at: «Hvis det er behov for en ny rammeavtale, evt det er spørsmål om praktiseringen av en gjeldende rammeavtale, skal dette tas opp med kommunens innkjøpskoordinator som pr. nå er Økonomisjefen.»

Også i økonomireglementet beskrives at man skal undersøke om det finnes en rammeavtale, og at denne evt. skal benyttes, både for anskaffelser til verdi lavere og høyere enn kr. 100 000.

Det skilles altså i innkjøpsreglement og økonomireglement mellom direkteinnkjøp, og avrop på (bruk av) rammeavtaler.

Kommunens reglementer gir imidlertid ikke noen utfyllende opplysninger om hvordan man gjennomfører avrop på rammeavtaler i henhold til regelverket annet enn å henvise til innkjøpskoordinator. Det er blant annet ikke gitt noen instruks for å sikre at alle vilkårene i aktuelle anskaffelse er fastsatt i rammeavtalen. Dersom ikke alle vilkår er fastsatt i rammeavtalen, skal konkurransen gjenåpnes jf. Anskaffelsesforskriften § 15-3, i form av en såkalt mini-konkurranse.



Kommunens reglementer gir heller ikke utfyllende opplysninger om prosedyre for å inngå rammeavtaler, annet enn at dette skal taes opp med innkjøpskoordinator. En rekke regler gjelder på området, blant annet varighet for avtalen, fastsetting av vilkår etc

### **Oppbevaring av rammeavtaler**

I innkjøpsreglementet kap. 6 opplyses at alle protokoller og rammeavtaler ligger tilgjengelig i kommunens arkivsystem Elements, jf. Kommunens arkivplan.

Rammeavtaler inngått i samarbeid med Trøndelag Fylkeskommune, nåes via egen link til fylkeskommunens innkjøpssystem.

### **System for kontraktsoppfølging**

Kommunen opplyser at kontraktsoppfølging er omfattet i flytskjemaet i innkjøpsreglementet, samt i ansvarsbeskrivelsen i innkjøpsreglementet. Her heter det blant annet at avdelingsledere har ansvaret for å følge opp enkeltinnkjøp og rammeavtaler som blir inngått for sine enheter. På større prosjekter er det ifølge kommunen egen byggeledelse/prosjektledelse som følger opp og rapporterer i henhold til inngått leveransekontrakt. Dette beskrives som del av prosjektbeskrivelsen i hvert enkelt prosjekt.

## **2.4 Vurdering**

### **Innkjøpsstrategi**

Kommunen har ikke en innkjøpsstrategi som er beskrevet i noe separat dokument. Likevel beskrives en del målsettinger for innkjøpsområdet i innkjøpsreglementet, innen blant annet samfunnsansvar, utvikling av lokalt næringsliv, klimahensyn, åpenhet og etterlevelse av lovverket på innkjøpsområdet. Målsettingene og føringene i kap. 1-3 i innkjøpsreglementet tilfredsstillter etter revisjonens syn kravene til hva en innkjøpsstrategi bør inneholde, og revisjonskriteriet er således innfridd, selv om kommunen ikke har en egen innkjøpsstrategi.

### **Rolle- og ansvarsfordeling samt fullmaktsystem**

Innkjøpsreglementet og økonomireglementet er relativt grundige og detaljerte dokumenter, som etter revisors syn utgjør tilfredsstillende kontrollrutiner for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges. Reglementene er av nyere dato, og er i samsvar med gjeldende lov og forskrift på området.

Ansvar for ulike typer innkjøp er tydelig plassert hos de ulike omtalte funksjonene / stillingene i kommunen, og sammen med de fastsatte beløpsgrensene utgjør dette etter revisors syn et tilfredsstillende fullmaktsystem for ulike typer innkjøp.

Imidlertid fastslår innkjøpsreglementet at det skal være konkurranse mellom **minst** tre tilbydere fra kr 100 000 opp til terskelverdi.

Samtidig heter det i økonomireglementet kap. 5.4 at det vil være naturlig å innhente tilbud fra **flere enn** tre leverandører når verdien er høyere enn kr. 500 000.

Begrepsbruken når det gjelder antall tilbydere i innkjøpsreglementet og økonomireglementet er noe forskjellig, og revisjonen tolker økonomireglementet dithen at det for anskaffelser over kr. 500 000 vil være naturlig å innhente tilbud fra **minst fire** leverandører. Regelverket er altså noe strengere, for anskaffelser over kr. 500 000, enn for anskaffelser under kr. 500 000. Uansett er regelverket beskrevet på litt forskjellig måte i innkjøpsreglementet og økonomireglementet, noe som etter revisjonens syn kan føre til misforståelser, og ulik praksis ved anskaffelser under terskelverdi kr 1,3 mill.

Rutinene som er beskrevet i innkjøpsreglementet og økonomireglementet er uansett i henhold til anskaffelsesloven m/forskrift.

### **Retningslinjer for innkjøp: Skille mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler**

Kommunen har etter revisors syn tilfredsstillende og relativt grundige retningslinjer for direkteinnkjøp utenom rammeavtaler.

Kommunens retningslinjer for inngåelse av rammeavtaler samt avrop på rammeavtaler, er derimot sparsomme og henviser kun til innkjøpskoordinator. Retningslinjene er noe personavhengige, og baserer seg altså på den kompetansen som fungerende innkjøpskoordinator til enhver tid har.

### **Oppbevaring av rammeavtaler**

Alle rammeavtaler skal i henhold til innkjøpsreglementet være tilgjengelig i kommunens arkivsystem Elements, og kommunen har etter revisjonens syn et tilfredsstillende kontrollsystem på området.

### **System for kontraktsoppfølging**

Det systemet for kontraktsoppfølging som revisjonskriteriet viser til, er et system som sikrer at de ytelsene kommunen har avtalt, faktisk blir levert. I tillegg skal systemet for kontraktsoppfølging bidra til et godt samarbeid med leverandøren og å avverge mulige misforståelser og konflikter. Det systemet for kontraktsoppfølging som er beskrevet i innkjøpsreglementet i Grong kommune er noe knapt, og beskriver ikke konkret hva den ansvarlige ansatte i kommunen skal foreta seg for å sikre at avtalte ytelse blir levert av tilbyder.

Som opplyst av kommunen, foretar byggeledelse/prosjektledelse kontraktsoppfølging opp mot entreprenør i henhold til leveransekontrakt. Dette vil etter revisjonens syn utgjøre en **del av** kontraktsoppfølgingen, men er alene ikke tilstrekkelig, fordi det er kommunen som er den endelige kjøperen av de aktuelle ytelsene.

### **3 GJENNOMFØRING AV ANSKAFFELSENE KUBEN, NÆRINGSPARK OG SVØMMEHALL**

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1.

#### **3.1 Problemstilling**

Gjennomfører Grong kommune anskaffelser over terskelverdi i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder:

- Krav til konkurranse?
- Krav til lønns og arbeidsvilkår?
- Krav til bruk av lærlinger?
- Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?

#### **3.2 Revisjonskriterier**

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal gjennom offentlig kunngjøring invitere til anbudskonkurranse om de aktuelle anskaffelsene
- Kommunen skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår samt dokumentasjon på dette
- Det skal føres anskaffelsesprotokoll hvor valg av entreprenør begrunnes
- Kommunen skal i kontrakt med entreprenøren fastsette krav til at entreprenøren benytter en lærlingordning ved gjennomføringen av byggeprosjektet
- Kommunen skal i kontrakt stille krav til entreprenør om at lønnsvilkår for arbeidstakere på byggeplass er i samsvar med gjeldende satser
- Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved de aktuelle anskaffelsene, herunder kontrakt, anskaffelsesprotokoll m.v. skal være tilgjengelig for revisjonen

## 3.3 Data

### 3.3.1 Kuben

#### **Anbudskonkurranse**

Offentlig anbudskonkurranse for totalentreprisen oppføring av Grong ungdomsskole, kulturskole og regionale kulturbygg, ble kunngjort på doffin.no med tilbudsåpning 15.04.2015. Kunngjøringen ble også offentliggjort i EØS-området på Tenders electronics daily (TED), med tilbudsåpning samme dato.

#### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag**

Kommunen har i Bok 0 – Fellesbestemmelser i konkurransegrunnlaget for Kuben (punkt C 2.2 Kontraktbestemmelser) opplyst om at det i kontrakten vil være krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i henhold til gjeldende satser.

#### **Anskaffelsesprotokoll**

Det er laget en anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen av entreprenør for oppføring av Kuben. To tilbydere deltok i konkurransen, og tilbudene er vektet 80 % for pris, og 20 % for erfaring og kompetanse. Anskaffelsesprotokollen inneholder en begrunnelse for valgte entreprenør, basert på tildelingskriteriene. Anskaffelsesprotokollen er utarbeidet av Trønder-plan as<sup>3</sup>, på oppdrag for Grong kommune.

#### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten**

Kontrakten med entreprenør for oppføringen av Kuben, signert 24.06.15, er et standardformular for kontrakt om totalentreprise (byggblankett 8407 A). Krav til lønns- og arbeidsvilkår er ikke beskrevet i standarsformularet på 5 sider. Derimot vises det i kontrakten (standardformularet) punkt 4 (kontraktsgjenstand) til at blant annet konkurransegrunnlaget

---

<sup>3</sup> Trønderplan as er et firma som tilbyr rådgivning innen prosjektadministrasjon, byggeledelse osv.

ingår i kontrakten. Som omtalt ovenfor, inneholder konkurransegrunnlaget krav om lønns- og arbeidsvilkår.

### **Arkivering av dokumentasjon**

Dokumentasjon som har vært nødvendig for å besvare problemstillingen i tilknytning til Kuben er blitt arkivert av kommunen, og gjort tilgjengelig for revisjonen.

## **3.3.2 Grong næringspark**

### **Anbudskonkurranse**

Offentlig anbudskonkurranse for etablering av infrastruktur i Grong næringspark ble publisert på doffin.no 11.05.2020. Konkurransen omfatter grunnarbeid, ny veg etc, for utvidelse av eksisterende næringspark.

### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag**

Kommunen opplyser i Anbudsgrunnlag Del A Generelle opplysninger (kap. 4.4.1 Etisk handel / lønns- og arbeidsvilkår), datert 06.05.2020, blant annet følgende: «Leverandøren skal sørge for at tilsatte i egen organisasjon og tilsatte hos eventuelle underleverandører ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av tariffavtaler, regulativ eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke i Norge.»

### **Anskaffelsesprotokoll**

Det er utarbeidet en protokoll for anskaffelsen. Protokollen er fremlagt for revisjonen og inneholder en begrunnelse av valget av tilbyder, med en vektning av kriteriene kompetanse og pris på henholdsvis 20 % og 80 %. Seks entreprenører leverte tilbud i konkurransen.

### **Fastsetting av krav til bruk av lærlinger i kontrakten**

Kontrakten mellom oppdragsgiver (kommunen) og entreprenør for arbeid med næringsparken, signert 03.07.2020, er et standardformular (byggeblankett 8405 A) som ikke inneholder krav

til entreprenør om bruk av lærlinger. Kontrakten viser heller ikke til andre dokumenter vedrørende krav til lærlinger.

I anbudsgrunnlaget del A for anskaffelsen, datert 06.05.2020 heter det for øvrig i kap. 4.4.3: «I hht. loven §7 stilles krav om at leverandør skal være tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføring av kontrakten. (...)»

### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten**

Kontrakten (omtalt i forrige avsnitt) inneholder ikke krav til entreprenør om at lønnsvilkår for arbeidstakere på byggeplass skal være i henhold til gjeldende satser.

Imidlertid er det i anbudsgrunnlaget del A for anskaffelsen, datert 06.05.2020, kap. 4.4.1, spesifisert at leverandøren skal sørge for at tilsatte har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til tariff m.m.

### **Arkivering av dokumentasjon**

Dokumentasjon som har vært nødvendig for å besvare problemstillingen i tilknytning til næringsparken er blitt arkivert av kommunen, og gjort tilgjengelig for revisjonen.

## **3.3.3 Svømmehall**

### **Anbudskonkurransen**

Offentlig anbudskonkurransen for bygging av ny svømmehall i Grong ble publisert på doffin.no 27.05.2020. Konkurransen omfatter totalentreprise for riving av daværende svømmehall, og oppføring av ny svømmehall og garderober på samme tomt.

### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag**

Det er i konkurransegrunnlaget for byggingen av svømmehallen, datert 25.05.2020, stilt krav om at tilbydere skal levere en egenerklæring om lønns- og arbeidsvilkår for tilsatte sammen med tilbudet til kommunen.

Entreprenøren som vant anbudskonkurransen har levert en slik egenerklæring, i form av en antikontraktørerklæring datert 29.06.2020. Antikontraktørerklæringen er signert, og entreprenøren bekrefter at lønns- og arbeidsvilkår følges i henhold til nasjonal tariffavtale.

### **Anskaffelsesprotokoll**

Det er utarbeidet en protokoll for anskaffelsen av svømmehallen, datert 09.07.2020. Protokollen er fremlagt for revisjonen og inneholder en begrunnelse for valget av tilbyder, med en vektning av kriteriene kompetanse og pris på henholdsvis 20 % og 80 %. To entreprenører leverte tilbud i konkurransen.

### **Fastsetting av krav til bruk av lærlinger i kontrakten**

I kontrakten mellom kommunen og entreprenør, datert 04.11.2020, er det spesifisert at blant annet konkurransegrunnlaget inngår i kontrakten. I konkurransegrunnlaget (mai 2020) er det stilt krav om at lærlinger skal delta i utførelsen av kontraktarbeidet.

### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten**

I konkurransegrunnlaget, som inngår i kontrakten, er det stilt krav om egenerklæring for lønns- og arbeidsvilkår for tilsatte. En slik egenerklæring er blitt levert til oppdragsgiver sammen med tilbudet for oppdraget.

### **Arkivering av dokumentasjon**

Dokumentasjon som har vært nødvendig for å besvare problemstillingen i tilknytning til næringsparken er blitt arkivert av kommunen, og gjort tilgjengelig for revisjonen.



## **3.4 Vurdering**

### **3.4.1 Kuben**

#### **Krav til konkurranse**

Konkurransen er kunngjort på doffin og i Tenders Electronics Daily (TED), i henhold til regelverket.

#### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag**

Konkurransegrunnlaget for anskaffelsen av Kuben inneholder et punkt om kontraktsbestemmelser, hvor det opplyses om at det i den aktuelle kontrakten vil foreligge krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i henhold til gjeldende satser. Dette er gjort i henhold til regelverket på området.

#### **Anskaffelsesprotokoll**

Det er for Kuben utarbeidet en tilfredsstillende anskaffelsesprotokoll, med begrunnelse for valget av entreprenør.

#### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten**

Etter revisjonens syn er krav til lønns- og arbeidsvilkår fastsatt på en tilfredsstillende måte i kontrakten.

Kontraktens hovedside (standardformularet) inneholder ikke krav om at lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere på byggeplass skal være i henhold til gjeldende satser. Kontrakten fastsetter imidlertid i punkt 4 at det tidligere publiserte konkurransegrunnlaget inngår som en del av kontrakten. I dette konkurransegrunnlaget er krav om lønns- og arbeidsvilkår allerede fastsatt.

#### **Arkivering av dokumentasjon**

Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved den aktuelle anskaffelsen, herunder kontrakt, anskaffelsesprotokoll m.v. har blitt gjort tilgjengelig for revisjonen, og revisjonskriteriet er innfridd på dette området.

### **3.4.2 Grong næringspark**

#### **Krav til konkurranse**

Konkurransen er kunngjort i doffin slik regelverket tilsier.

#### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag**

Krav til lønns- og arbeidsvilkår er fastsatt på en tilfredsstillende måte i konkurransegrunnlaget for anskaffelsen.

#### **Anskaffelsesprotokoll**

Anskaffelsesprotokollen i prosjektet beskriver alle partene som har levert tilbud i konkurransen, og den inneholder en begrunnelse for valget av den aktuelle tilbyderen, basert på tildelingskriteriene. Revisjonskriteriet er dermed innfridd på dette punktet.

#### **Fastsetting av krav til bruk av lærlinger i kontrakten**

Kontrakten med entreprenør inneholder ikke krav om bruk av lærlinger, og er etter revisjonens syn ikke i henhold til forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter, § 5.

Som beskrevet ovenfor, er det i konkurransegrunnlaget fastsatt krav til bruk av lærlinger. Konkurransegrunnlaget er i midlertidig ikke en del av kontrakten som partene signerer i dette prosjektet. Når krav til bruk av lærlinger ikke er en del av kontrakten, kan det etter revisors syn oppstå uklarhet om hva partene har forpliktet seg til, med tanke på bruk av lærlinger.

#### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten**

Kontrakten med entreprenør inneholder ikke krav om at valgte entreprenør gir lønn til tilsatte i henhold til fastsatte tariff. Dette er etter revisjonens syn ikke i henhold til Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter §5, hvor det heter: «Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte

medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse.»

Som beskrevet ovenfor, er det i konkurransegrunnlaget fastsatt krav til lønns- og arbeidsvilkår for de tilsatte. Konkurransegrunnlaget er i midlertidig ikke en del av kontrakten som partene signerer i dette prosjektet. Når krav til lønns- og arbeidsvilkår ikke er en del av kontrakten, kan det etter revisors syn oppstå uklarhet om hva partene har forpliktet seg til, med tanke på vilkårene for de ansatte.

### **Arkivering av dokumentasjon**

Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved den aktuelle anskaffelsen, herunder kontrakt, anskaffelsesprotokoll m.v. har blitt gjort tilgjengelig for revisjonen, og revisjonskriteriet er innfridd på dette området.

### **3.4.3 Svømmehall**

#### **Krav til konkurranse**

Konkurransen er kunngjort på Doffin i henhold til regelverket.

#### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag**

Kommunen har fastsatt krav til lønns- og arbeidsvilkår i konkurransegrunnlaget, i henhold til regelverket på området.

#### **Anskaffelsesprotokoll**

Det er for svømmehallen utarbeidet en tilfredsstillende anskaffelsesprotokoll, med begrunnelse for valget av entreprenør.

#### **Fastsetting av krav til bruk av lærlinger i kontrakten**

Det er fastsatt krav til bruk av lærlinger i kontrakten, i henhold til regelverket på området.

### **Fastsetting av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten**

Det er fastsatt krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten, i henhold til regelverket på området.

### **Arkivering av dokumentasjon**

Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved den aktuelle anskaffelsen, herunder kontrakt, anskaffelsesprotokoll m.v. har blitt gjort tilgjengelig for revisjonen, og revisjonskriteriet er innfridd på dette området.

## 4 GJENNOMFØRING AV ANSKAFFELSER UNDER TERSKELVERDI

### 4.1 Problemstilling

Gjennomfører Grong kommune anskaffelser under terskelverdi i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder:

- Krav til konkurranse?
- Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?

### 4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Oversikt over anskaffelsesprosessen skal nedtegnes skriftlig
- Det skal for anskaffelser med verdi kr 100 000 til 1,3 mill gjennomføres konkurranse hvor minst tre tilbydere er blitt invitert
- Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved de aktuelle anskaffelsene skal være tilgjengelig for revisjonen

### 4.3 Data

Som vist i tabellen nedenfor, er det i datautvalget fra 2020 én anskaffelse under terskelverdi, hvor det ikke foreligger noe skriftlig dokumentasjon over anskaffelsesprosessen. For de øvrige åtte anskaffelsene foreligger det skriftlig oversikt, og disse dokumenterer at det er gjennomført en konkurranse der minst tre tilbydere er blitt invitert til å delta.

Anskaffelsen med mangler, er flytting av Alfred Urstad båtbyggeri, med oppgitt verdi kr 1 066 000.

Kommunen begrunner manglende konkurranse om flyttingen av båtbyggeri, med at oppdraget ble utført av en leverandør i nabokommunen, og at evt. tilbud fra andre leverandører mest

sannsynlig ikke ville vært konkurransedyktig for en spesialtransport med så lite omfang. Se for øvrig også kommunens hørings svar i vedlegg 2 til denne rapporten.

Anskaffelse	Pumpestasjon Sundspeten	Asfaltering Sagveien	Boring Namsen	Kosting veger	Sti Namsen	Gjerde GBU	Kjøle-agreggat	Gangveg Bergsmo	Flytting båtbyggeri
<b>Skriftlig oversikt over anskaffelsesprosessen</b>	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	NEI
<b>Konkurranse der minst tre tilbydere er invitert</b>	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	NEI

Tabell 1. Anskaffelser under terskelverdi, utført av avdeling for kommunalteknikk Grong kommune, 2020.

## 4.4 Vurdering

### Skriftlig oversikt over anskaffelsesprosessen

Det foreligger ikke en skriftlig oversikt over anskaffelsesprosessen ved én av ni anskaffelser under terskelverdi, utført ved avdeling kommunalteknikk i 2020. Det er altså blitt nedtegnet en oversikt over tilbydere m.m. ved de aller fleste av anskaffelsene i datautvalget, og dette viser at regelverket på dette området stort sett blir fulgt. Det finnes likevel unntak som vist i datagjennomgangen, og et potensiale for forbedring på området.

### Konkurranse med minst tre inviterte tilbydere

Revisjonen legger til grunn at det ved den aktuelle anskaffelsen der skriftlighet mangler, ikke har blitt gjennomført en konkurranse der minst tre tilbydere er blitt invitert.

Kommunen opplyser for øvrig at det for denne anskaffelsen neppe ville kommet inn tilbud fra andre leverandører enn den som ble brukt, bl.a. grunnet geografisk avstand til andre tilbydere. Uten at revisor tar stilling til dette, kan opplysningen meget godt medføre riktighet. Etter revisjonens vurdering er dette likevel ikke en tilstrekkelig grunn til å avstå fra å invitere flere tilbydere til å delta i konkurransen om oppdraget.

### **Arkivering av dokumentasjon**

Basert på opplysningene som er gitt av kommunen, foreligger det for én anskaffelse i datautvalget ikke skriftlighet, eller dokumentering av konkurranse om oppdraget. Det at dokumentasjon ikke foreligger på området, er altså ikke en mangel som gjelder arkivering (for eksempel protokoll er nedskrevet og ikke arkivert), men en mangel som mer grunnleggende handler om at konkurranse, med dokumentasjon av dette ikke er gjennomført.

Det følger av dette at forholdet innebærer et brudd på kriteriene angående skriftlighet og konkurranse, og ikke et brudd på revisjonskriteriet angående arkivering.

## 5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 5.1 Konklusjon

#### Kontrollrutiner for offentlige anskaffelser

Kommunen har relativt gode kontrollrutiner for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges. Det er noen mangler på området, men disse er av mindre alvorlighetsgrad.

Det ligger til grunn en innkjøpsstrategi, og rolle- og ansvarsfordeling er tydelig plassert. Rutinene for direktekjøp utenom rammeavtaler er stort sett tydelige.

Imidlertid er økonomireglementet og innkjøpsreglementet ikke ensartede når det gjelder rutinene ved anskaffelser med verdi som er lavere enn gjeldende terskelverdi for nasjonal kunngjøring. Kommunens retningslinjer for inngåelse av rammeavtaler samt avrop på disse, er dessuten noe sparsomme og henviser kun til innkjøpskoordinator.

Kritikknivå: **Tilfredsstillende**

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	---------------	----------	----------------

#### Regeletterlevelse ved anskaffelsene av Kuben, næringspark og svømmehall

Kommunens anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket på flere områder. Kommunen har imidlertid ved anskaffelsen for næringsparken, ikke kontraktsfestet kravene til lønns- og arbeidsvilkår samt krav til bruk av lærlinger.

Dette er etter revisjonens syn kritikkverdig, og kan bidra til misforståelser i etterkant, om hva partene har forpliktet seg til når det gjelder bruk av lærlinger samt vilkårene for de tilsatte.

Kritikknivå: **Kritikkverdig**

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	---------------	----------	----------------



## Regeletterlevelse ved anskaffelser under terskelverdi for offentlig kunngjøring

Anskaffelser under terskelverdi gjennomføres stort sett i henhold til utvalgte krav i regelverket, men med enkelte unntak. Av ni undersøkte anskaffelser, var det ved én av disse ikke blitt gjennomført konkurranse med minst tre tilbydere, slik regelverket krever. Dette vurderes av revisjonen som kritikkverdig.

Kritikknivå: **Kritikkverdig**

Tilfredsstillende	<b>Kritikkverdig</b>	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	----------------------	----------	----------------

## 5.2 Anbefalinger

Kommunen bør:

- Utforme innkjøpsreglementet og økonomireglementet på en slik måte at det sikrer ensartet praksis ved anskaffelser mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi for offentlig kunngjøring
- Fastsette rutiner for inngåelse av rammeavtaler, samt avrop på rammeavtaler, i innkjøpsreglement og økonomireglement
- Sikre at krav til lønns- og arbeidsvilkår samt krav til bruk av lærlinger, blir en del av kontrakten i alle relevante byggeprosjekter
- Sikre at det skrives anskaffelsesprotokoll og gjennomføres konkurranse i henhold til regelverket, for alle anskaffelser mellom kr 100 000 og terskelverdi for offentlig kunngjøring

## KILDER

- FOR-2016-12-17-1708 Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

-

## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§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 har vi benyttet oss av følgende revisjonskriterier:

### Problemstilling 1:

#### Kilde til kriterier:

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) gir gjennom tjenesten anskaffelser.no (<https://anskaffelser.no/nn/innkjopsledelse/internkontroll>, besøkt 03.05.22) veiledning innen styring (internkontroll) av offentlige anskaffelser. Viktige tiltak for å oppnå internkontroll på innkjøpsområdet er ifølge DFØ:

- Etablering av innkjøpsstrategi med handlingsplan.
- Rolle- og ansvarsfordeling.
- Fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeleggjere ansvaret mellom ulike typer innkjøp.
- Etablere retningslinjer for innkjøp som skil mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler.
- Kommunisere mål og resultatkrav for verksemda sine innkjøp og gje nødvendig opplæring.
- Etablere rutine for risikovurderingar ( i motsetnad til tilfeldig og unødvendig kontroll)
- Etablere rutinar for oppfølging av etterleving (i motsetnad til eingongs- og ad hoc kontroll)
- Standardisering av innkjøpsprosessar og rutinar som sikrar etterleving av krav, gjerne ved hjelp av elektroniske løysingar.
- Rutinar for oppfølging av mål og resultatkrav ved hjelp av mellom anna fakturakontroll, evaluering og rapportering.

- Etablere system for oppbevaring og tilgjengeleggjering av rammeavtalar.
- Etablere system for kontraktsoppfølging og handtering av endringsordrar og tilleggsarbeid.

Når det gjelder system for kontraktsoppfølging blir dette omtalt slik av DFØ: «Gjennom kontraktsoppfølgingen sikrer du at de ytelsene du har avtalt faktisk blir levert. I tillegg bidrar kontraktsoppfølgingen til et godt samarbeid med leverandøren og å avverge mulige misforståelser og konflikter.»

### **Kriterier:**

Revisjonen har, basert på ovenstående veiledning fra DFØ, valgt følgende kriterier innen internkontroll:

- Kommunen bør ha en innkjøpsstrategi med handlingsplan
- Rolle- og ansvarsfordeling for anskaffelser bør være fastsatt skriftlig
- Kommunen bør ha et fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp
- Kommunen bør ha retningslinjer for innkjøp, som skiller mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler
- Kommunen bør ha et system for oppbevaring og tilgjengeliggjøring av rammeavtaler
- Kommunen bør ha et system for kontraktsoppfølging

## **Problemstilling 2:**

### **Kilde til kriterie:**

*Anskaffelsesloven § 7: «Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten. Kravet*

*gjelder i bransjer hvor departementet i forskrift har definert at det er særlig behov for læreplasser. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om krav om bruk av lærlinger, herunder bestemme at kravet bare skal gjelde for kontrakter over en bestemt verdi og varighet.»*

*Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter §5: «Statlige myndigheters plikt til å kreve bruk av lærlinger gjelder kontrakter med en anslått verdi på minst 1,3 millioner kroner ekskl. mva. og med varighet over tre måneder.»*

*Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter §6: «Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten.»*

Kommunens økonomireglement punkt 5.3: (...) «Tilbyder og underentreprenør som engasjeres skal være godkjente og aktive lærebedrifter.»

**Kriterie:**

Kommunen skal i kontrakt med entreprenøren fastsette krav til at entreprenøren benytter en lærlingordning ved gjennomføringen av byggeprosjektet

**Kilde til kriterie:**

Anskaffelsesloven § 4. Grunnleggende prinsipper: «Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.»

Anskaffelsesforskriften § 8-17. Kunngjøring av konkurranse: «(1) Konkurransen skal kunngjøres i Doffin, i et skjema som er fastsatt av departementet, på en av følgende måter:

- a. ved en alminnelig kunngjøring
- b. ved en forhåndskunngjøring.

(2) Kunngjøringen skal minst inneholde en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og en frist for mottak av forespørsler om å delta i konkurransen, å melde sin interesse eller mottak av tilbud.»

**Kriterie:**

Kommunen skal gjennom offentlig kunngjøring invitere til anbudskonkurranse om de aktuelle anskaffelsene

**Kilde til kriterie:**

Anskaffelsesforskriften § 10-5. Anskaffelsesprotokoll:

*«(1) Oppdragsgiveren skal føre protokoll for gjennomføringen av anskaffelsen.*

*(2) Protokollen skal inneholde følgende opplysninger i den utstrekning de er relevante:*

- a. oppdragsgiverens navn og adresse*
- b. en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og den anslåtte verdien av anskaffelsen*
- c. begrunnelsen for å bruke unntak fra kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon ved mottak av tilbud*
- d. navnet på leverandørene som har levert forespørsel om å delta i konkurransen*
- e. navnet på leverandørene som er valgt ut i en konkurranse hvor det settes en grense for antallet deltakere, og begrunnelsen for utvelgelsen*
- f. navnet på leverandørene som har levert tilbud*
- g. navnet på leverandørene som er avvist, og begrunnelsen for å avvise deres forespørsel om å delta i konkurransen eller deres tilbud*
- h. begrunnelsen for å fravike opplysningene i anskaffelsesdokumentene om planlagt dialog*
- i. navnet på leverandørene som oppdragsgiveren velger å ha dialog med, og en kort begrunnelse for utvelgelsen*
- j. opplysninger om tilfeller av inhabilitet eller konkurransevridning som følge av dialog med leverandørene, og eventuelle avhjelpende tiltak som er gjennomført*
- k. navnet på den valgte leverandøren, begrunnelsen for valget og kontraktens verdi*
- l. hvilke deler av kontrakten den valgte leverandøren planlegger at underleverandører skal utføre, og underleverandørens navn, forutsatt at opplysningene er kjent*
- m. begrunnelsen for at oppdragsgiveren avlyser konkurransen*

n. *begrunnelsen for å reservere konkurransen ved kjøp av helse- og sosialtjenester for ideelle organisasjoner*

o. *andre vesentlige forhold.»*

**Kriterie:**

Det skal føres anskaffelsesprotokoll hvor valg av entreprenør begrunnes

**Kilde til kriterie:**

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter §5: *«Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse.*

*På områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter.»*

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6. *Krav til informasjon. Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i § 5 er oppfylt.*

*Oppdragsgiver skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene i § 5. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene.*

*Oppdragsgiver skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med denne forskriften.*

Forskrift om delvis allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge § 4:  
Lønnsbestemmelser:

*«Arbeidstakere som utfører bygningsarbeid, jf. § 2, skal minst ha en lønn per time på:*

a) *For fagarbeider: kr 203,80*

b) *For ufaglærte uten bransjeerfaring: kr 183,10*

*For ufaglærte med minst ett års bransjeerfaring: kr 191,00*

c) *For arbeidstakere under 18 år: kr 122,90»*

Kommunens økonomireglement punkt 5.3: (...) «*Tilbyder skal på oppfordring legge fram dokumentasjon om alle lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. Alle avtaler tilbyder inngår og som innebærer utførelse av arbeid under denne kontrakten skal inneholde tilsvarende dokumentasjon. Dersom tilbyder ikke etterlever disse pliktene og forholdet ikke er rettet innen en fastsatt tid, har oppdragsgiver rett til å kreve dagmulkt. Dette må isåfall fremgå av kunngjøring, konkurransegrunnlaget og kontraktene, jfr. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.»*

#### **Kriterier:**

- Kommunen skal i kontrakt stille krav til entreprenør om at lønnsvilkår for arbeidstakere på byggeplass er i samsvar med gjeldende satser
- Kommunen skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår samt dokumentasjon på dette

#### **Kilde til kriterie:**

Anskaffelsesloven inneholder krav om etterprøvbarhet, som her etter revisjonens syn omfatter dokumentasjon av anskaffelsesprosessen som er blitt utført.

Anskaffelsesloven § 4: «*Grunnleggende prinsipper*

*Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.»*

Kommunens innkjøpsreglement kap. 3, punkt 6 (om målsettinger): «*Innkjøpsprosessene i Grong kommunen skal være gjennomsiktede, digitale og mulig å etterprøve.»*

Arkivloven § 6: «*Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonsskjelder for samtid og ettertid.»*



**Kriterie:**

- Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved de aktuelle anskaffelsene, herunder kontrakt, anskaffelsesprotokoll m.v. skal være tilgjengelig for revisjonen

**Problemstilling 3:**

**Kilde til kriterie:**

Kommunens innkjøpsreglement kap. 3, punkt 6 (om målsettinger): «Innkjøpsprosessene i Grong kommunen skal være gjennomsiktede, digitale og mulig å etterprøve.»

Anskaffelsesloven § 4: «Grunnleggende prinsipper

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.»

**Kriterie:**

- Oversikt over anskaffelsesprosessen skal nedtegnes skriftlig

**Kilde til kriterie:**

Innkjøpsreglementet kap. 6 beskriver kravene til konkurranse, ved ulike verdier på anskaffelsene, gjengitt nedenfor. Her fastsettes at det skal være konkurranse mellom minst 3 tilbydere for anskaffelser med verdi mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi.

Oppdrag med estimert total verdi under kr. 100.000	Kan kjøpes direkte fra én leverandør, men bør være basert på konkurranse mellom 2 eller flere aktuelle tilbydere.
Oppdrag med estimert total verdi kr. 100.000 – Nasjonal terskelverdi	Konkurranse mellom min. 3 aktuelle tilbydere. Kunngjøres for markedet og/eller aktuelle tilbydere som anses relevant.
Oppdrag med estimert total verdi fra nasjonal terskelverdi – EØS terskelverdi.	Kunngjøring i DOFFIN database (dvs. i det norske markedet).
Oppdrag med estimert total verdi > EØS terskelverdi	Kunngjøring i DOFFIN og TED database (dvs. i EU/EØS markedet).

Også i økonomireglementet (kap 5.4 og 5.5) beskrives de rutine kommunen skal følge, ved anskaffelser til ulike verdier. For anskaffelser med verdi mellom kr 100 000, og nasjonal terskelverdi gjelder kravet til konkurranse så langt det er mulig, og reglementet oppgir at det er naturlig å innhente tilbud fra minst tre leverandører ved anskaffelser over kr. 500 000.

Revisjonen velger her å legge til grunn kommunens anskaffelsesreglement, som grunnlag for kriteriet på dette området. Revisjonen legger til grunn at det er tilstrekkelig at kommunen har invitert minst tre tilbydere til å delta i konkurransen. Det er med andre ord ikke et krav at tre tilbydere har deltatt. Årsaken til dette er at antallet tilbydere som faktisk leverer tilbud er noe kommunen ikke kan kontrollere.

**Kriterie:**

- Det skal for anskaffelser med verdi kr 100 000 til 1,3 mill gjennomføres konkurranse hvor minst tre tilbydere er blitt invitert

**Kilde til kriterie:**

Arkivloven § 6: «Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.»

**Kriterie:**

- Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved de aktuelle anskaffelsene skal være tilgjengelig for revisjonen

## **VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR**

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Grong 10.11.22. Kommunedirektørens høringssvar er gjengitt nedenfor. Høringssvaret tilfører ny informasjon som er relevant for forvaltningsrevisjonen, og har medført endringer i datadelen men ikke vurderingen, i kapittel 4 om anskaffelser under terskelverdi.

Høringssvaret har for øvrig ikke medført endringer i datadelen eller vurderingen i kapittel 3 om anskaffelser over terskelverdi, eller i øvrige deler av rapporten.

Hei.

Først og fremst er synspunktet at dette er en strukturert og god rapport.

Har følgende merknader som bør bidra til retting av rapporten:

**Anskaffelsen ved næringsparken:**

Her er det i avtaledokumentet pkt.1 vist til en rekke dokumenter som inngår i kontrakten.

I tillegg står det under dette punktet: Arbeidene er nærmere beskrevet i anbudsgrunnlaget.

Pkt.1.3 Entreprenørens tilbud av 30.05.20.

I anbudsgrunnlaget kap.2 er anbudsskjema som er undertegnet av entreprenøren.

Dette er datert 03.06.20.

I vår anbudssperm ligger kontrakten sammen med anbudsgrunnlaget med undertegnet anbudsskjema.

En del av anbudsgrunnlaget er anbudsskjema som er undertegnet av entreprenør.

Videre kan det anføres fra anbudsgrunnlaget Del A pkt 4.4. Krav til entreprenøren – kvalifikasjonskrav.

Siterer fra teksten:

Formålet med å stille krav til tilbyderens kvalifikasjoner er å sikre at avtaleleverandøren er i stand til å oppfylle kontrakten i hele perioden osv.

Her er det mere tekst.

Så er det ramset opp en rekke kvalifikasjonskrav herunder dette med lønns- og arbeidsvilkår og lærlingeordning.

Dette er kvalifikasjoner som må være innfridd hvis det skal skrives kontrakt.

**Vår fortolkning er at konkurransegrunnlaget(anbudsgrunnlaget) er en del av kontrakten som partene signerer for dette prosjektet.**

**Konkurransegrunnlaget har, som oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor påpeker, eget punkt om etisk handel/lønns- og arbeidsvilkår(pkt.4.4.1) og krav om tilknytning til offentlig godkjent lærlingeordning(pkt.4.4.3)**

**Stiprosjekt Namsen:**

Her er det gjennomført konkurranse ved at tilbudsgrunnlaget er tilsendt 5 tilbydere.

Det er foretatt tilbudsåpning 17.06.20 og valgt leverandør basert på laveste pris.

Viser til vedlegg: -Sti Sandøla – Namsen, tilbudsinnhenting.

-Sti Sandøla – Namsen, protokoll.

**Flytting båtbyggeri:**

Arbeidet med restaurering er i all hovedsak basert på dugnadsinnsats.

Selve flyttinga av bygget ble gjennomført ved å engasjere kranbil fra Bolkan. Dette ble gjennomført til en kostnad av kr.156 000 eks.mva.

Det ble ikke innhentet tilbud da det ikke var andre tilbydere i nærheten.

Ved muntlig prisforespørsel fra byggeleder ble det konstatert at bruk av leverandør med lang transportavstand ville medført økte kostnader.

Med hilsen



## VEDLEGG 3 – SKALA FOR GRADERING AV KRITIKK

Revisjon Midt-Norge benytter i denne rapporten følgende begreper for kritikk:

### 1 Svært alvorlig

Forhold der konsekvensene er svært alvorlige for samfunnet eller berørte innbyggere, for eksempel fare for liv eller helse, eller økonomiske mislighold i kommunen.

### 2 Alvorlig

Forhold der konsekvenser er betydelige for samfunnet eller berørte innbyggere, for eksempel saksbehandlingsfeil som rammer innbyggerne negativt i større omfang, eller i strid med demokratiske prinsipper.

### 3 Kritikkverdig

Forhold der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske eller personlige konsekvenser for enkeltpersoner, manglende måloppnåelse, eller overtredelse av regelverk.

### 4 Tilfredsstillende

Forhold som er uten mangler, eller som inneholder eventuelle mangler av mindre betydning for samfunnet eller berørte innbyggere.

# **MM Revisjon**

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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