



Indre Fosen kommune

Desember 2019

FR 1086

FORORD

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

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, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Arve Gausen, prosjektmedarbeider Mette Sandvik, og kvalitetssikrere Marit Ingunn Holmvik og Unni Romstad. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Indre Fosen 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.

Orkanger, 12.12.2019



Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Rapporten oppsummerer Indre Fosens kommunes etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Vi har sett på et utvalg av anskaffelser som var gjennomført i 2018. Vi har vurdert om kommunen har ivarettatt sin dokumentasjonsplikt i disse anskaffelsene. Dette har vi gjort for å se om kommunens anskaffelser er utført i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav³. Videre har vi vurdert kommunens systematiske arbeid frem til i dag, for å sikre at ansatte følger anskaffelsesregelverket. Vi har innhentet data ved å intervju et utvalg av kommunens ansatte og sendt ut en spørreundersøkelse til ansatte med innkjøpsansvar.

Følgende problemstilling er belyst:

Følger Indre Fosen kommune regelverket for offentlige anskaffelser?

Revisor konkluderer med at kommunen har flere og til dels store og noen alvorlige mangler i både etablerte kontrollrutiner for å sikre at regelverket følges, samt etterlevelse av regelverket i utvalgte anskaffelser. Disse belyses nærmere i konklusjonene av undersøkelsens to delproblemstillinger:

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

Revisor konkluderer med at det er store mangler i kommunens system for å sikre betryggende kontroll av anskaffelser i kommunen. Det mangler en vedtatt anskaffelsesstrategi, ansatte mangler kompetanse (informasjon og opplæring om kommunens rutiner for anskaffelser), det mangler en beskrivelse av oppgaver og ansvar for innkjøpskoordinator (innkjøpsrådgiver i Fosen IKT) i kommunen, manglende informasjon til ansatte om kommunens inngåtte innkjøpsavtaler og mangler en systematisk oversikt og oppfølging med fornyelse av inngåtte rammeavtaler. Kommunen mangler videre en systematisk tilnærming til kontraktsoppfølging av krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, samt lærlinger i kommunens egne anskaffelser.

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

Vi konkluderer med at regler om krav til konkurranse i kommunens anskaffelser i mindre grad er fulgt. 10 av de mindre anskaffelser og to av de større anskaffelsene er ikke gjennomført i samsvar med regelverkets krav. Det er videre mangler knyttet til etterlevelse av arkivlovens krav knyttet til arkivering av dokumentasjon av anskaffelsene. Det mangler også en jevnlig

³ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

rapportering til kommunen knyttet til oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår samt bruk av lærlinger i kommunens bygge- og anleggsprosjekt.

Revisor viser avslutningsvis til rapportens vedlegg 2 hvor det synliggjøres anbefalinger fra to tilsvarende forvaltningsrevisjoner i henholdsvis Rissa og Leksvik kommuner i 2010/11. Revisor kan ikke se at anbefalingene er fulgt opp tilfredsstillende i Indre Fosen kommune.

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 anskaffelser,
- Gi ansatte informasjon om gjeldende rammeavtaler og systematisere oppfølging av disse
- Tydeliggjøre innkjøpskoordinators rolle, med ansvar og oppgaver, hvor organisering er beskrevet og kjent for alle ansatte,
- Etablere kontrollfunksjon for etterlevelse av regelverket i kommunens enheter
- Informere ansatte om rutiner for anskaffelser og gjøre denne tilgjengelig i kommunens interne systemer.
- Sikre at anskaffelsesdokumentasjon arkiveres i samsvar med kommunens rutiner og arkivlovens krav.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	7
1.4 Revisjonskriterier	8
1.5 Bakgrunn	9
1.6 Anskaffelser i Indre Fosen kommune	10
2 Rutiner og systemer	12
2.1 Revisjonskriterier	12
2.2 Data	13
2.2.1 Anskaffelsestrategi.....	13
2.2.2 Rutiner for anskaffelser er kjent blant ansatte	15
2.2.3 Innkjøpsavtaler/rammeavtaler	18
2.2.4 Lønns- og arbeidsforhold samt lærlinger	20
2.3 Vurdering.....	21
3 Innkjøpspraksis	23
3.1 Revisjonskriterier	23
3.2 Data	25
3.2.1 Utvalgte anskaffelser mellom kr 100' og 1,3 mill.	25
3.2.2 Utvalgte anskaffelser over 1,3 mill.	28
3.3 Vurdering.....	31
3.3.1 Anskaffelser mellom kr 100'og 1,3 mill.	31
3.3.2 Anskaffelser over 1,3 mill.	33
3.4 Revisors oppsummering av vurderingene knyttet til kommunens innkjøpspraksis	35
4 Høring	36
5 Konklusjoner og anbefalinger	37
5.1 Konklusjon.....	37
5.2 Anbefalinger	38
Kilder	39
Vedlegg 1 – Fylkeskommunens rammeavtaler	40
Vedlegg 2 – Tidligere forvaltningsrevisjoner	41
Vedlegg 3 - Høringssvar	42

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunnsinformasjon for undersøkelsen.

1.1 Bestilling

I samsvar med plan for forvaltningsrevisjon i Indre Fosen kommune har kontrollutvalget i august 2018 bestilt en forvaltningsrevisjon med tema offentlige anskaffelser. Kontrollutvalget behandlet i møte 5.10.2018 en plan for gjennomføring av undersøkelsen, og vedtok å slutte seg til prosjektplanen i sak 18/2018. Revisor har etter dette henvendt seg til kontrollutvalget, men noen mindre justeringer av problemstillingene i undersøkelsen. Kontrollutvalget ble orientert om endringen i møte den 10.5.2019. Revisor fikk klarsignal til å endre problemstillingene og igangsatte undersøkelsen.

1.2 Problemstillinger

Hovedproblemstilling for undersøkelsen er:

Følger kommunen regelverket for offentlige anskaffelser?

Hovedproblemstillingen belyses med to delproblemstillinger:

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

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

1.3 Metode

Dokumentasjonen som ligger til grunn for denne forvaltningsrevisjonen er innhentet gjennom intervju, gjennomgang og vurdering av dokumentasjonen rundt kjøp av tjenester og en spørreundersøkelse til ansatte med innkjøpsansvar.

Det er gjennomført oppstartsmøte med kommunedirektør og økonomisjef. Videre er det gjennomført intervju med:

- Økonomisjef
- Enhetsleder bygg og eiendom
- Innkjøpsrådgiver Fosen IKT
- Helse- og omsorgssjef
- Fungerende enhetsleder kommunalteknikk

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

Det er nødvendig å avgrense prosjektet. Hensikten med delproblemstillingene er å spisse prosjektet, samtidig som det foretas en positiv avgrensing i innkjøpsområdet. Vi har i denne undersøkelsen sett på anskaffelser utført fra 1.1. til 31.12.2018 i forbindelse med kontrollen i delproblemstilling 2. Vi har tatt et utvalg anskaffelser utfra en regnskapsrapport av kommunens leverandørreskontro, både innen drift og investering i kommunen. Vi har tatt et tilfeldig utvalg for 15 mindre anskaffelser fra kr 100 000 til 1,3 mill. i de ulike virksomhetsområder i kommunen. Vi har i tillegg sett på fem vesentlige anskaffelser over 1,3 mill. innen bygg- og anlegg i kommunen.

Vi har sendt e-post til økonomisjef, med kopi til kommunedirektøren, om behovet for dokumentasjon knyttet til utvalgte anskaffelser fra 2018. Den første ble sendt den 14. august. 2019. Vi har purret e-posten grunnet manglende svar for utvalgte anskaffelser den 25. september, 24. oktober og 7. november. Den 8. november ber økonomisjef om utvidet svarfrist for å fremskaffe etterspurt dokumentasjon. Siste dokumentasjonen ble mottatt 15. november 2019. Revisors vurdering og konklusjoner i delproblemstilling 2, bygger på mottatt dokumentasjon fra kommunen.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt til kommunens ansatte med innkjøpsansvar. Spørreundersøkelsen har gitt innblikk i ansattes oppfatning av kommunens anskaffelser. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 38 respondenter og revisor har mottatt 33 svar (87 %). Dette gjør at resultatene med stor sannsynlighet gir et riktig bilde av ansattes oppfatning av anskaffelser i kommunen. Svar fra en respondent utgjør 3, prosent der alle 33 respondenter besvarer spørsmålet. Resultatene gir relevant informasjon om det systematiske arbeidet for anskaffelser i kommunen.

I ansattundersøkelsen er spørsmål kategorisert med seks svaralternativer, kategori 1 er «Helt uenig» og seks er «Helt enig» Videre er det gitt mulighet til å svare «Vet ikke». Resultatet fra ansattundersøkelsen er fremstilt med å samle svar fra kategori 1 til 3 som uenig og 4 til 6 er enig i påstandene.

Vi mener at informasjonen som er innhentet er tilstrekkelig for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

1.4 Revisjonskriterier

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 har 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

Kriteriene er nærmere belyst i delproblemstillingene.

1.5 Bakgrunn

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

Anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper har forskjellig opphav. Dels springer de ut av EU og EØS-avtalens prinsipper om de fire friheter: Fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital, dels er 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.

Det er viktig å håndtere kommunens anskaffelser på en riktig måte, da disse kan bli påklaget. Det er ofte at Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) som er en uavhengig klagenemnd for behandling av klagesaker involveres i klagebehandlingen. 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

4 Lov om offentlige anskaffelser

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.

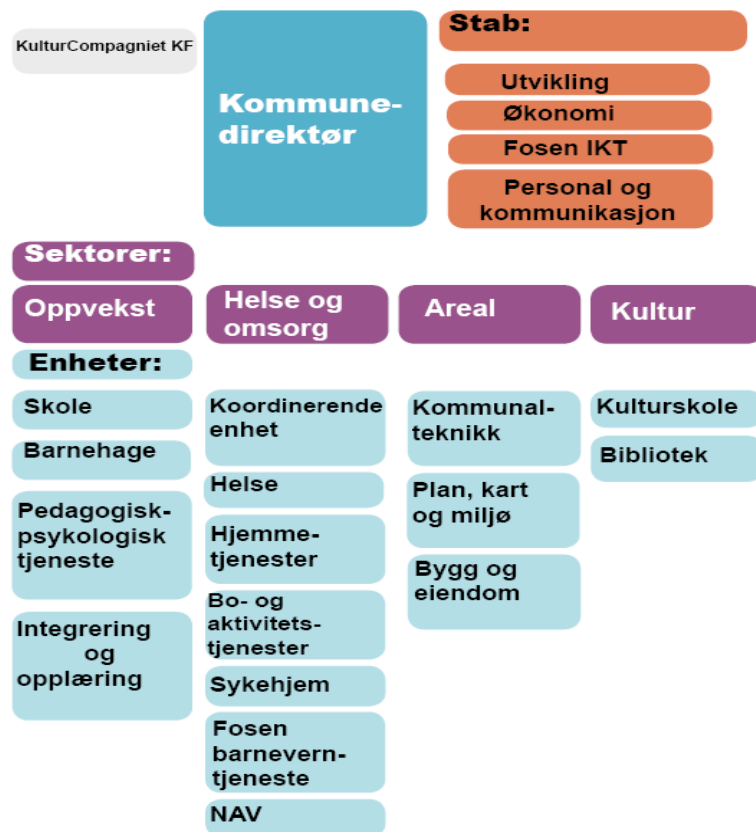
1.6 Anskaffelser i Indre Fosen kommune

Det er kommunedirektøren som har det administrative ansvaret for gjennomføring av anskaffelser i kommunen. Dette ansvaret er videregitt til kommunens fire sektor- og virksomhetsledere: Oppvekst, Helse og omsorg, Areal og Kultur, med unntak av kommunedirektørens ansvarsområder. Kommunedirektøren har ansvar for støttefunksjoner som økonomi, Fosen IKT, Personal og kommunikasjon, utvikling og Næringsavdelinga. Se figur 1.

Kommunens delegasjonsreglement viser at rådmannen (mangler oppdatering til kommunedirektør i reglementet) er kommunens øverste leder og ansvarlig for kommunens administrative virksomhet. Videre skal rådmannen sørge for god forvaltning og effektiv bruk av kommunens økonomiske ressurser, herunder en effektiv internkontroll⁵. I punkt 8.3 skal rådmannen ta stilling i følgende saker ... avgjøre anbud – alle typer anbud med unntak av de som andre har fått myndighet til å avgjøre – innenfor budsjettets rammer. Det heter videre i punkt 8.2 at rådmannen kan delegere sin myndighet videre til sin administrasjon ... det er rådmannen som står ansvarlig overfor kommunestyret.

5 Punkt 8.1. Delegasjonsreglement Indre Fosen, vedtatt 9.11.2017 i Indre Fosen fellesnemnd. (Mangler en oppdatering fra rådmann til kommunedirektør).

Figur 1. Administrativt organisasjonskart



Kilde: Indre Fosen kommune

Fosen IKT⁶ er felles IKT-senter for de samarbeidende kommunene på Fosen samt interkommunale selskaper eid av Fosen-kommunene. Fosen IKT ble etablert i 01.01.2010 og har frem til 2018 fungert som et rent driftssenter. Fra 2018 har selskapet fått en mer aktiv rolle i anskaffelser, prosesskartlegging og digitalisering – i tillegg til tradisjonell drift i samarbeidet. IKT-samarbeidet er forankret i egen rammeavtale mellom vertskommunen Indre Fosen ved Fosen IKT og samarbeidskommunene Osen, Åfjord og Ørland fra 2020.

6 <https://www.fosenikt.no/home/>

2 RUTINER OG SYSTEMER

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

2.1 Revisjonskriterier

Kriteriene for problemstillingen er utledet fra Kommuneloven, § 23-2 (fremdeles gjeldende). Den omfatter administrasjonssjefens ansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I dette tilfellet bør administrasjonssjefen sørge for at kommuneorganisasjonen har rutiner og systemer for at anskaffelser skjer i tråd med lov og forskrift for offentlige anskaffelser, og at disse er satt i system. For anskaffelser bør kommunen ha etablert system for å sikre at anskaffelser utføres i samsvar med regelverket. Videre skal kommunale myndigheter ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter, jf. lovens § 5. I veileder for offentlige anskaffelser⁷ er det å etablere en anskaffelsesstrategi med tilhørende rutiner anbefalt for å følge opp slike forhold. Anskaffelsesstrategi⁸ viser virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser. Den prioriterer endringer virksomheten skal gjennomføre for å nå sine overordnede og langsiktige mål.

Bedre intern styring av virksomhetens innkjøpsportefølje krever at virksomhetens ledelse prioriterer innkjøpsfunksjonen, jf. St.melding (2018-2019)⁹ 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. Dette har vært et grunnleggende krav i anskaffelsesregelverket siden det ble etablert.

Direktoratet for forvaltning og ikt - Difi¹⁰ har utviklet en veileder om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, som er anbefalt brukt. Kravet er at oppdragsgiver gjør nødvendig kontroll av om lønns- og arbeidsvilkår overholdes i kontraktperioden. Hva som er nødvendig kontroll, må konkret vurderes i hver kontrakt (risikoanalyse). Dette medfører at

7 Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, side 158, kapittel 20.3.1.1

8 <https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/anskaffelsesstrategi>

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

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

offentlige oppdragsgivere må ha god oversikt over og kan redegjøre for hvem som er leverandører og underleverandører. Det må gjennomføres en risikovurdering basert på fremlagt dokumentasjon i hver anskaffelse. Omfanget av kontrollplikten avhenger av hvor stor risikoen er for brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten (planlagte tilsyn samt uanmeldt). Oppdragsgiver må også vurdere hvordan brudd på reglene skal sanksjoneres.

Det er videre krav til at leverandører av offentlige kontrakter er tilknyttet en lærlingeordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av inngåtte kontrakter med kommunale myndigheter, jf. lovens § 7. Kravet til å følge allmenngjorte tariffavtaler for aktuelle bransjene i offentlige kontrakter er i lovens § 6. Difi har utviklet en oppfølgingsmetodikk som omfatter at oppdragsgiver må gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til bruk av lærlinger overholdes. Kontrollen gjelder både om leverandøren er tilknyttet lærlingordning og at lærlinger deltar i arbeidet som er en del av kontrakten.

I denne undersøkelsen vurderer vi nærmere om:

- Kommunen har en vedtatt anskaffelsesstrategi som følges.
- Rutiner for anskaffelser er kjent blant ansatte med innkjøpsansvar.
- Det er etablert innkjøpsavtaler/rammeavtaler i kommunen for daglige driftskjøp.
- Det stilles krav om av lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger i anskaffelser som følges opp.

2.2 Data

I dette kapitlet presenteres data om overnevnte kriterier.

2.2.1 Anskaffelsestrategi

Kommunedirektør og økonomisjef sier at det er ansatt innkjøpsrådgiver i Fosen IKT fra 1. mars 2019. Han skal jobbe i alle Fosen-kommunene, men grunnet de forestående kommunesammenslåingene på Fosen (Ørland og Bjugn, Åfjord og Roan), prioriterer han nå Indre Fosen kommune. Fosen IKT er et begrenset kommunalt samarbeid og juridisk underlagt Indre Fosen kommune - IF. Innkjøpsrådgiveren er nylig ansattes kontaktperson ved anskaffelser, men har ingen formell rolle i Indre Fosen kommunes organisasjon (ansvar og oppgaver eller delegasjon til å inngå avtaler). Han kan heller ikke pålegge ansatte å følge regelverket for anskaffelser i Indre Fosen (kontrollerfunksjon), kun gi råd. Stillingen til innkjøpsrådgiver er samfinansiert med alle kommuner på Fosen. Innkjøpsrådgiveren forventer mer henvendelser fra de andre kommunene fra 2020, når de er sammenslått.

Innkjøpsrådgiveren i Fosen IKT har utarbeidet et forslag til innkjøpsstrategi til gjennomgang i ledergruppen og til politisk behandling. Innkjøpsrådgiver har i juli overlevert et utkast til

innkjøpsstrategien til kommunedirektøren for videre behandling. Innkjøpsreglementet er også utarbeidet og skal ajourføres etter at innkjøpsstrategien er vedtatt. Innkjøpsrådgiver venter tilbakemelding fra kommunedirektøren på innkjøpsstrategien før håndtering av regelverket kan tas opp til diskusjon i kommunen.

De som er intervjuet fra kommunens ledergruppe bekrefter at forslag til anskaffelsesstrategi er diskutert, men ikke ferdigstilt og politisk behandlet. Indre Fosen kommune har ikke hatt egne retningslinjer for anskaffelser, men forholdt seg til lov og forskrift om anskaffelser.

I spørreundersøkelsen svarer 76 % av ansatte at de ikke deltar i utarbeidelsen av anskaffelsesstrategien. De resterende sier de deltar i utarbeidelsen.

Tilrettelegge for lokalt næringsliv i kommunens anskaffelser

Noen av de som er intervjuet sier at fra politisk hold blir enhetene oppfordret å ivareta lokalt næringsliv, noe som diskriminerer andre leverandører og praksisen strider mot krav i anskaffelsesregelverket.

Leder av næringsavdelingen sier at i kommunens omstillingsprogram er det planlagt å tilby opplæring/kompetanse til næringsaktørene knyttet til offentlige anskaffelser. Første steg i dette er et innledende miniseminar med tema om leverandørprogrammet, kommunens anbudspraksis og krav (den 21.11.2019 – Museet Kystens Arv). Som en del av dette blir også kommunens rolle som innkjøper berørt, og det er naturlig å informere om kommunens anskaffelser framover. Leder har berørt temaet offentlige anskaffelser og kommunale anskaffelser også tidligere i møte med næringslivet, men dette har vært generelle orienteringer.

I et lengre perspektiv arbeides det med en felles næringsforening i Indre Fosen kommune. Næringsliv og kommune håper dette kan være på plass i løpet av året. Næringsforeningen får en bransjestruktur, hvor eksempelvis bygg og anlegg kan være en egen gruppe. Formålet med næringsforeningen er blant annet at det lettere skal være mulig å strukturere informasjon og dialogen med næringslivet. Temaet offentlige anskaffelser blir et prioritert område også i denne settingen.

Indre Fosen kommune vil parallelt videreutvikle egen kompetanse og bevissthet knyttet til offentlige anskaffelser, innbefattet innkjøpperrollen. Det kan gjøre kommunen i enda bedre stand til å ha en konstruktiv løpende dialog med næringslivet, og gjennomføre anskaffelsene slik kommunen ønsker det.

Revisor er kjent med at andre kommuner prøver å legge bedre til rette i anskaffelser, slik at lokalt næringsliv kan delta i konkurranser, eks. Tromsø kommune¹¹. Man kan ikke benytte lokale leverandører som kriterium, men det er mulig å gjøre grep i anskaffelsesprosessen for å legge til rette for lokale leverandører. Grepene i Tromsø kommune beskrives å være å dele opp rammeavtaler slik at det er mulig å gi tilbud innenfor bestemte geografiske områder (ved å skille ut et sted som et eget geografisk område). Videre ikke å ha pris som eneste tildelingskriterium, og å ta inn kriterier som for eksempel miljø, leveringstid, tilgjengelighet el.

2.2.2 Rutiner for anskaffelser er kjent blant ansatte

Økonomisjefen sier at de ikke har hatt felles opplæring til ansatte knyttet til anskaffelser, og ansatte som vil ha informasjon om innkjøp kontakter økonomisjefen. Kommunens ansatte er nylig informert om at innkjøpsrådgiver i Fosen IKT kan kontaktes ved spørsmål angående anskaffelser.

Økonomisjef har i e-post spurt revisor om anskaffelsesprosedyrene og dokumentasjonskrav for anskaffelser i del 1 (mellom kr 100 000 og 1,3 mill.), da han var usikker på om det var krav til dokumentasjonskravene. Revisor har i e-post gitt tilbakemelding om kravene til dokumentasjon i regelverkets del 1. Kravene er nærmere beskrevet i undersøkelsens kapittel 3.1.

Det er ingen informasjon til ansatte knyttet til anskaffelser på kommunens intranettsider. Ifølge økonomisjefen har Innkjøpsrådgiver i Fosen IKT en viktig rolle og har sett på avtaler og foreslår endringer. Økonomisjefen mener dette har medført en inntjening ved anskaffelser i Indre Fosen kommune. Innkjøpsrådgiver i Fosen IKT kan utarbeide innkjøpsavtaler for Indre Fosen kommune, men må gå via økonomisjef for iverksetting. Innkjøpsrådgiveren i Fosen IKT har ikke kunnskap om det har vært eller gjennomføres opplæring av kommunens innkjøpere.

Helse- og omsorgssjef sier at det har ikke vært gjennomført opplæring av anskaffelser etter at Indre Fosen kommune ble etablert, men at det var gjennomført opplæringstiltak i tidligere Rissa kommune. Helse og omsorgssjefen informerer ansatte i sin organisasjon og at Indre Fosen kommune ikke har etablert egne rutiner for anskaffelser.

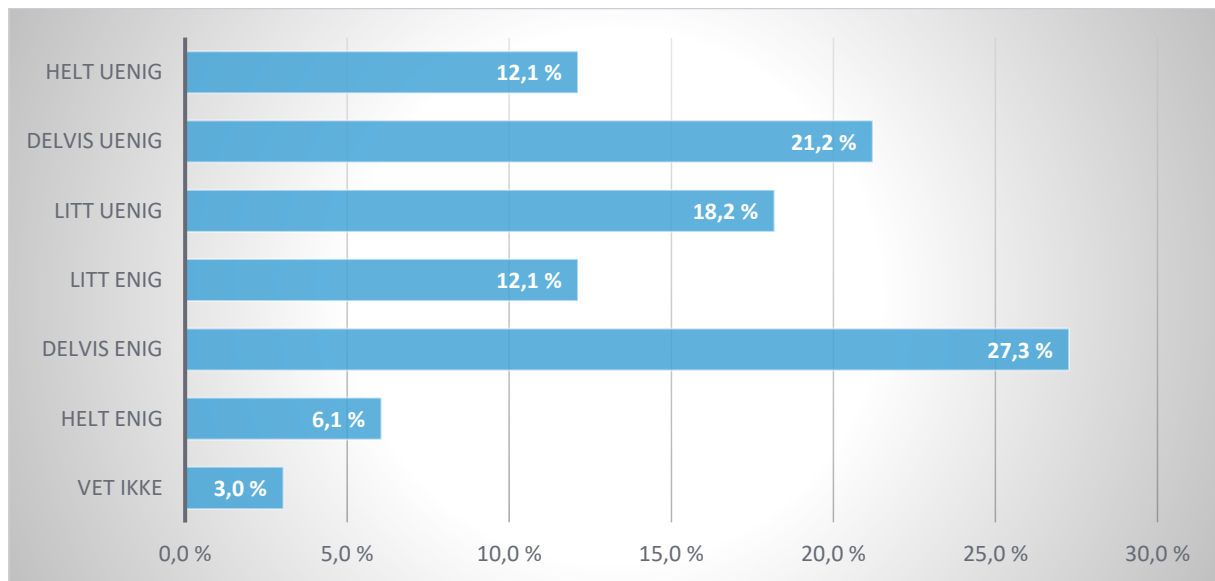
Enhetsleder bygg og eiendom har fått muntlig beskjed om å bruke innkjøpsrådgiver ved Fosen IKT ved spørsmål knyttet til anskaffelser. Det er anskaffet et elektronisk verktøy (Mercell) som sikrer lik dialog med leverandører som deltar i anskaffelsen i kommunen. Verktøyet benyttes ved nye anskaffelser. Enhetsleder sier at kommunen ikke har egne rutiner for anskaffelser.

11 <https://www.anbud365.no/bransjer/transport/skal-legge-til-rette-for-naeringsliv-i-utkanten-gjennom-revidert-anskaffels>

Kommunen har maler for dokumenter knyttet til anskaffelser i kvalitetssystemet. Ansatte er informert om malene og praktiserte disse ved anskaffelser tilknyttet Rissa kirke. Det har vært muntlig informasjon fra enhetsleder til ansatte om anskaffelser, utover dette har det ikke vært konkrete opplæringstiltak knyttet til anskaffelser generelt i kommunen. Ifølge enhetsleder har det heller ikke vært opplæringstiltak knyttet til endringene i anskaffelsesregelverket fra 1.1.2017.

I spørreundersøkelsen spurte vi ansatte om de har oversikt over rutiner og ansvar for innkjøp i kommunens interne systemer. Svarene er vist i figur 2.

Figur 2. Jeg har oversikt over rutiner og ansvar for innkjøp i kommunens interne systemer (n=33)

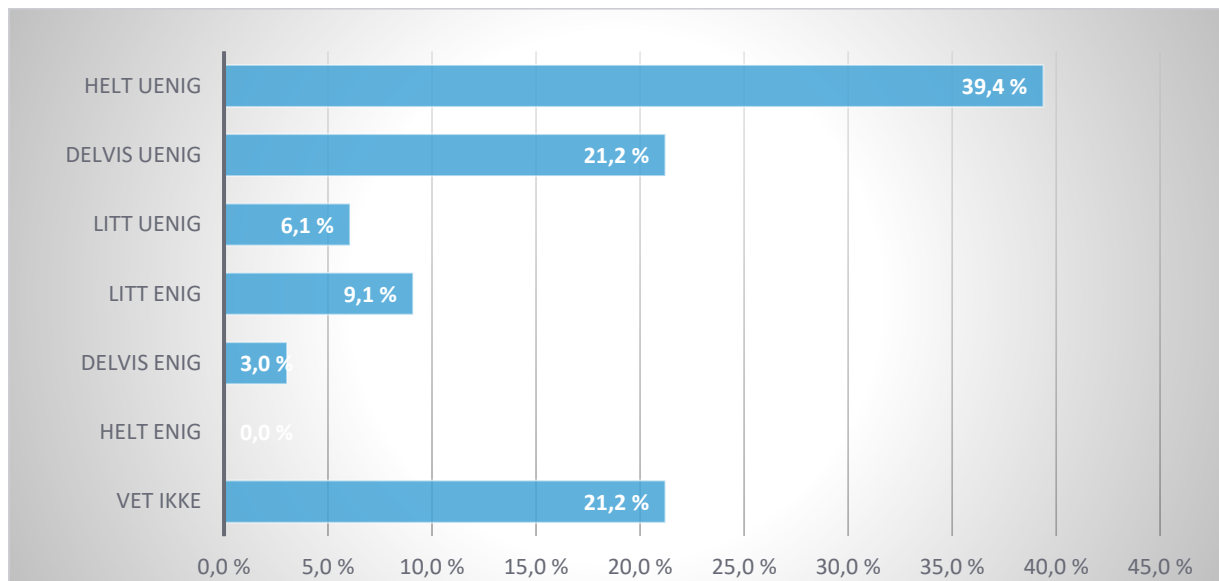


Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 51,5 prosent av de ansatte er uenig i at de har oversikt over rutiner og ansvar for anskaffelser i kommunens interne systemer. 3 % svarte «vet ikke». Resterende 45,5 prosent er enig i at de har oversikt over rutiner og ansvar for innkjøp.

Vi fulgte opp dette spørsmålet med å spørre ansatte om kommunen har en sentral kontaktperson/koordinator som kan kontaktes ved anskaffelser. Der besvarte 40 % av ansatte at det var en sentral kontaktperson i kommunen, mens 30 % var uenig i dette og 30 % svarte vet ikke. 3 ansatte sa at det nå nylig var informert internt i organisasjonen om at dette var innkjøpsrådgiver Fosen IKT. Vi spurte videre ansatte om det gjennomføres jevnlig kompetansetiltak i kommunen for å ha tilstrekkelig kunnskap for å ivareta eget innkjøpsansvar. Svarene er vist i figur 3.

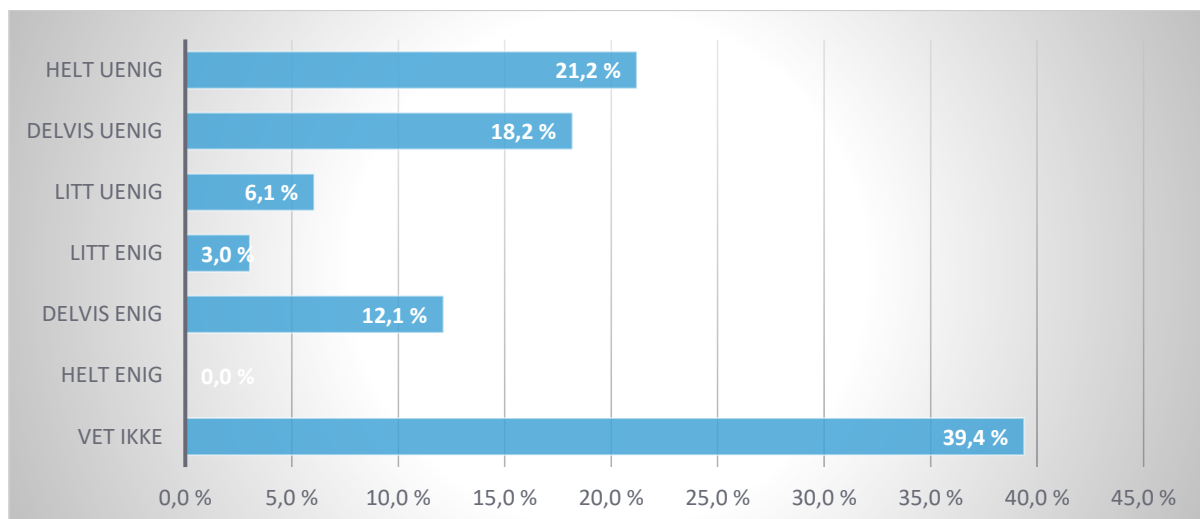
Figur 3. Det gjennomføres jevnlig kompetansetiltak (årlig) i kommunen. Dette for at jeg har tilstrekkelig kunnskap til å ivareta mitt innkjøpsansvar. (n=33).



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 67 % er uenig i at det gjennomføres jevnlig kompetansetiltak i kommunen for å ivareta ansattes innkjøpsansvar, 21 % har svart vet ikke på dette spørsmålet. De resterende 12 % er enig i at det gjennomføres kompetansetiltak. Vi spurte også om kommunen har etablert kontrollaktiviteter som sikrer at ansatte følger regelverket. Svarene er vist i figur 4.

Figur 4. Kommunen har etablert kontrollaktiviteter som sikrer at regelverket for anskaffelser følges på min enhet. (n=33).



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 46 % er uenig i at det er etablert kontrollaktiviteter som sikrer at regelverket for anskaffelser følges på egen enhet. 39 % har svart vet ikke på dette spørsmålet. Resterende 15 % er enig i at det er etablert kontrollaktiviteter.

2.2.3 Innkjøpsavtaler/rammeavtaler

Innkjøpsavtaler/rammeavtaler benyttes av ansatte i daglige driftskjøp i tjenestoområdene. Oversikt over hvilke rammeavtaler Indre Fosen kommune deltar i er vist i vedlegg 1. Økonomisjef sier at Indre Fosen kommune vil tilknytte seg nye rammeavtaler (fellesavtaler) som inngås i Trøndelag fylkeskommune.

Rådgiver seksjon jus og anskaffelser i Trøndelag fylkeskommune sier at i dag er det intet formelt innkjøpssamarbeid hvor man melder seg inn fast. Samarbeidet med fylkeskommunen legger opp til fellesavtaler. Dette blir gjennomført ved at fylkeskommunen inviterer kommunen til å delta på en avtale før konkurransen iverksettes. Hver kommune vurderer i hvert tilfelle om de ønsker å delta og melde tilbake om deltakelse i hver fellesavtale.

I tillegg foregår det en kollegial erfaringsoverføring ved at kommunens innkjøpspersonell snakker med kollegaer i fylkeskommunen. Dette er kostnadsfritt. Dette blir satt i system ved at det etableres et formelt fagnettverk for offentlig anskaffelser.

Helse- og omsorgssjefen sier at det innen sektoren gjøres anskaffelser av bygninger og utstyr, samt til den daglige driften. Anskaffelsesprosessen på bygninger gjennomføres av ansatte innen tekniske tjenester. Det kjøres egne anbud på eksempelvis leasing biler, vaskeri, mat. Videre har innkjøpere innen helse og omsorg tilgang på fylkesavtalen. Det er noe frustrasjon mht. vareutvalget på fylkesavtalene, fordi avtalene dekker ikke alle behov og de må da komplettere fra andre leverandører. Dette gjelder for eksempel noen størrelser på bleier og mangler i utvalget av næringsmidler. Helse- og omsorgssjefen ønsker seg en innkjøpsordning for Fosen med en innkjøpsansvarlig som har full oversikt. Hun mener det er viktig med intern kunnskap om hvordan anbudene gjennomføres, også for andre kommuner på Fosen og at Indre Fosen kommune ikke kan klare dette selv, men at dette må løses gjennom samarbeid.

Enhetsleder bygg og eiendom sier at enheten tidligere har forholdt seg til fylkesavtalene i Sør- og Nord-Trøndelag. Videre at de ikke har fått en avklaring fra kommunens ledelse om hvordan man skal forholde seg til rammeavtaler i Trøndelag fylkeskommune.

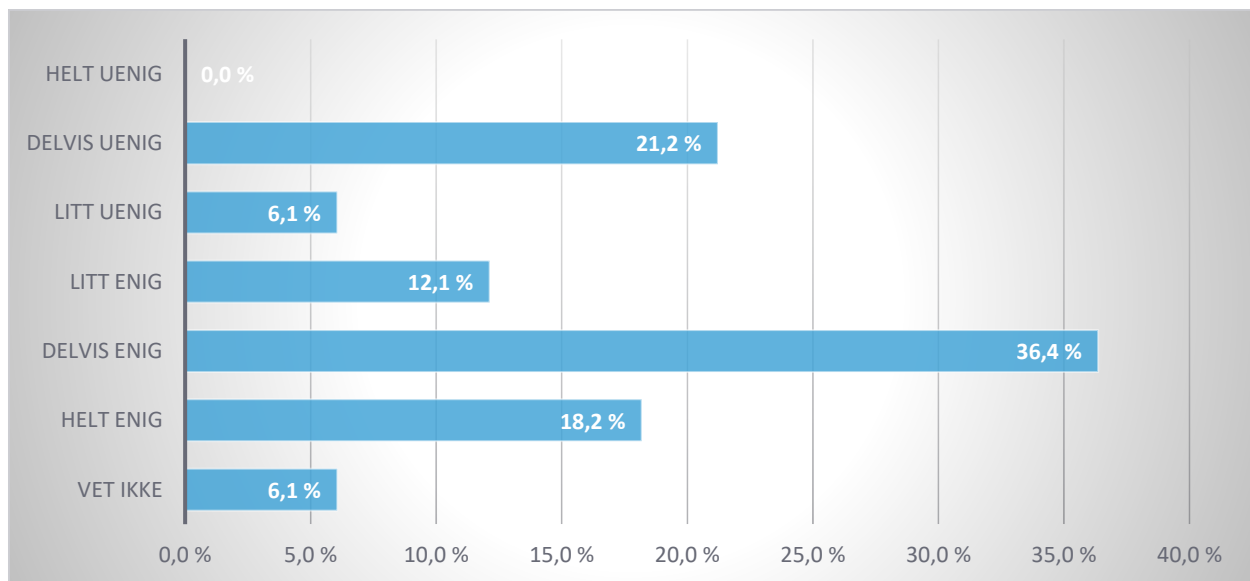
Innen teknisk drift kjøpes tjenester fra ulike fagområder hos private aktører. Det er ikke inngått egne rammeavtaler knyttet til tekniske fagområder for drift av bygg, men dette er imidlertid diskutert på enheten.

For investeringsprosjekt gjennomføres anskaffelsen for hvert investeringsprosjekt. Ved større anskaffelser over kr 100 000 etterspør innkjøpere priser fra tre leverandører. De har e-post som dokumentasjon for prissetterspørselen. Dokumentasjon knyttet til valg av leverandør er også på e-post. Anskaffelsesdokumentasjon skal arkiveres i e-Phorte. Enhetsleder er usikker på hvor flinke ansatte er til å dokumentere dette i saks- og arkivsystemet.

Fungerende enhetsleder for kommunalteknikk sier at det foreligger avtaler om kjøp av tjenester for prosjektutredning og prosjektstyring fra eksterne leverandører. Han mener enhet for kommunalteknikk er marginalt bemannet og at systemene og dokumentasjonen ikke ser ut til å være ivaretatt jf. kommunens egne retningslinjer og krav til dette. Det er derfor et betydelig generelt oppfølgingsarbeid knyttet til avdeling for kommunalteknikk. Frem til i dag ser han at det foreligger noen avtaler knyttet til kjøp av tjenester innen kommunalteknikk som er forlenget, uten at det er funnet dokumentasjon på vurderinger knyttet til selve forlengelsen av disse.

Vi spurte ansatte om kommunen har innkjøpsavtaler for daglige driftskjøp i egen enhet. Svarene er vist i figur 5.

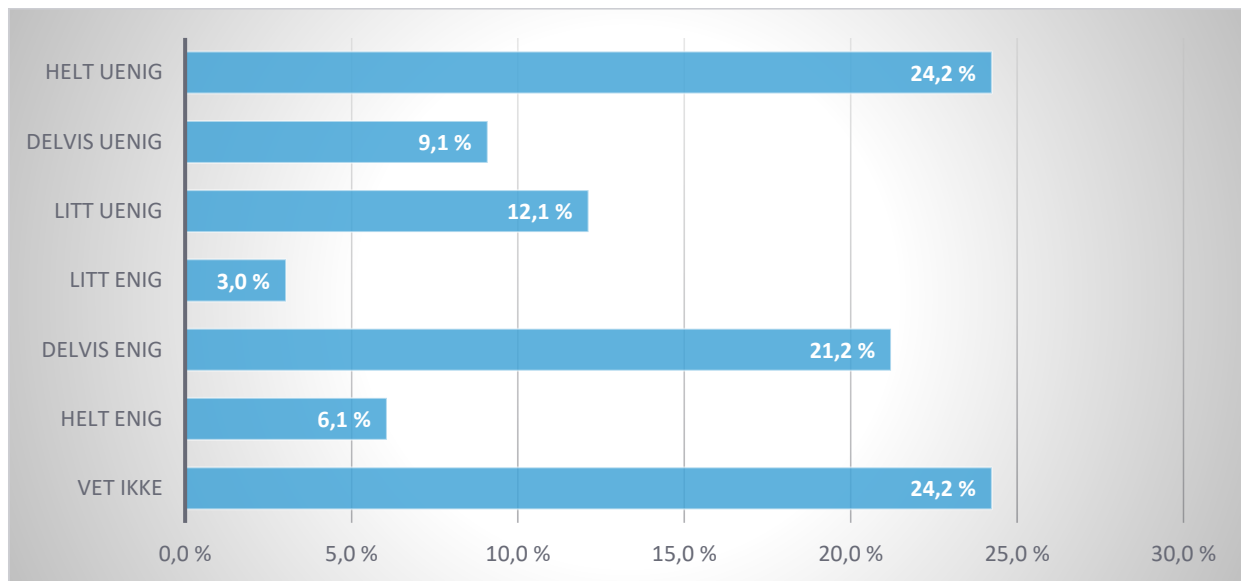
Figur 5. Kommunen har innkjøpsavtaler for daglige driftskjøp til min enhet. (n=33)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 67 % av ansatte er enig i at kommunen har innkjøpsavtaler for daglige driftskjøp til egen enhet. 6 % har svart vet ikke og 27 % er uenig i dette. Vi fulgte også opp spørsmålet med å høre om det var enkelt å bestille varer via innkjøpsavtalene. Svarene er vist i figur 6.

Figur 6. Det er enkelt å bestille varer fra innkjøpsavtalene i kommunen (innkjøpsportalen fylkeskommunen). (n=33)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 30 % er enig i at det er enkelt å bestille varer via fylkeskommunens innkjøpsportal. 46 % er imidlertid uenig i dette og 24 % har svart vet ikke.

2.2.4 Lønns- og arbeidsforhold samt lærlinger

Enhetsleder bygg og eiendom sier at det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger, miljø i konkurransegrunnlaget i bygge- og anleggsprosjekter. Dette fastsettes i kontrakten med leverandør i anskaffelser som omfattes av regelverkets del 2 og 3. Det gjennomføres ikke en systematisk kontraktsoppfølging av slike forhold i kommunen i dag. Dette oppfatter enhetsleder at innleid ekstern prosjektstyring følger opp i den enkelte investering. Innleid konsulent har meldeplikt til å si ifra hvis noe skjer i den enkelte anskaffelse. Oppfølging av krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger, miljø er ikke regulert i avtalen mellom kommunen og ekstern prosjektstyringen på vegne av kommunen, ifølge enhetsleder. Det er heller ikke en fast rapportering underveis i byggeperioden fra innleid prosjektstyring knyttet til oppfølging av lønns- og arbeidsforhold og bruk av lærlinger i dag.

2.3 Vurdering

I hvilken grad har Indre Fosen kommune kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser? Her vurderes kommunens praksis mot følgende kriterier:

Kommunen har en vedtatt anskaffelsesstrategi som følges.

Kommunen har ikke vedtatt en anskaffelsesstrategi. Anskaffelsesstrategi er et virkemiddel for å oppfylle forpliktelsene i anskaffelseslovens § 5, om egnede rutiner for ivaretagelse av krav til miljø og grunnleggende menneskerettigheter i kommunens anskaffelser. Det er utarbeidet et forslag som er under behandling i kommunens ledergruppe. Det er viktig at denne ferdigstilles og behandles politisk slik at kommunen får etablert gitte strategier med tilhørende rutiner til kommunes anskaffelser. Det er positivt at kommunen har igangsatt et arbeid for å informere om kommunens anskaffelser og krav som må oppfylles til næringslivet i kommunen, dette kan omtales som en del av anskaffelsesstrategien.

Rutiner for anskaffelser er kjent blant ansatte med innkjøpsansvar.

Kommunen mangler rutiner for anskaffelser samt oppfølging av at regelverket følges. Det mangler informasjon til ansatte om hvordan anskaffelser gjennomføres. Det har ikke vært gjennomført opplæringstiltak om anskaffelsesregelverket til ansatte siden kommunen ble etablert eller fra da regelverket for anskaffelser ble endret 1.1.2017. Over halvparten av ansatte med innkjøpsansvar sier at de ikke kjenner til kommunens rutiner for anskaffelser og over 88 % er uenig eller er ikke kjent med at det har vært gjennomført kompetansetiltak knyttet til anskaffelser. Videre er 85 % uenig eller ikke kjent med at det er etablert kontrollaktiviteter som sikrer at anskaffelser følges på egen enhet

Kommunen har fra mai 2019 fått bistand fra innkjøpsrådgiver i Fosen IKT, som nå er ansattes kontaktperson for anskaffelser. Her mangler det imidlertid at rollen og funksjonen plasseres tydelig i Indre Fosen kommune. Det er ikke formulert oppgaver og ansvar til innkjøpsrådgiver. Etablering av oppgaver og ansvar til innkjøpsrådgiver hadde vært med å sikre at kommunens anskaffelser var underlagt en bedre internkontroll.

Det er etablert innkjøpsavtaler/rammeavtaler i kommunen.

Kommunen har valgt å tilknytte seg til Trøndelag fylkeskommunes fellesavtaler og har nylig oversendt revisor en oversikt over disse for daglige driftskjøp. Det er imidlertid behov for å informere ansatte om hvilke avtaler som gjelder i kommunen. 67 % av ansatte sier at kommunen har innkjøpsavtaler til daglige driftskjøp. Imidlertid er 70 % uenig eller vet ikke om det er enkelt å bestille varer via fylkeskommunens innkjøpsportal. Det er ikke kommet frem informasjon om kommunens systematiske arbeid knyttet til det å følge opp lojaliteten til

avtalene, der savnes det en jevnlig rapportering på om enhetene er lojale til inngåtte rammeavtaler.

Når det gjelder kommunens egne avtaler, er det revisors vurdering at kommunen ikke har en fullstendig oversikt over hvilke avtaler kommunen har inngått, varighet av disse eller har system for å etablere nye avtaler før gjeldende avtaler utgår. Dette er viktig for å sikre at anskaffelsene gjennomføres i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket. Det er flere områder innen kommunens fagområder hvor egne rammeavtaler kan være en aktuell anskaffelsesmetode, og bør vurderes.

Det stilles krav om av lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger i anskaffelser som følges opp.

Det stilles krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger i konkurransegrunnlaget og kontrakt med valgt leverandør i kommunens investeringsprosjekter. Kommunen har ikke fulgt opp leverandører på en systematisk måte når det gjelder slike forhold i kontraktsperioden. Det er ofte benyttet innleid prosjektstyring i kommunens investeringsprosjekter. Det er ikke jevnlig rapportering til kommunen på slike forhold og det er heller ikke stilt krav til dette i avtalen med innleid prosjektstyring. En jevnlig rapportering sikrer at krav i LOA § 5 (lønns- og arbeidsvilkår) og 6 (lærlinger) følges opp i kommunens bygge- og anleggsprosjekt. Dette gjennom systematisk oppfølging og dokumentasjon.

3 INNKJØSPRAKSIS

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

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

3.1 Revisjonskriterier

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

Vi har benyttet følgende revisjonskriterier:

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

De grunnleggende prinsippene i offentlige anskaffelser er beskrevet i § 4 i loven: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. I denne undersøkelsen har sett om anskaffelsene er gjennomført i samsvar med kravene til konkurranse og etterprøvbarehet av dette i anskaffelsesprosessen.

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

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 forskriften 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.

I forskrift om plikt til å stille krav om lærlinger i offentlige kontrakter, vises det til at for statlige myndigheter gjelder kravet for anskaffelser som overstiger kr 1,3 mill. For andre offentlige oppdragsgivere gjelder kravet for kontrakter med en verdi på kr 2 mill. jf. LOA § 7, med tilhørende forskrift. Det er videre krav til at kommunale organer tar inn klausuler som sikrer lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende forskrifter om allmenngjorte tariffavtaler for de aktuelle bransjene, jf. LOA § 6 med tilhørende forskrift.

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

3.2 Data

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

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

Vi har innhentet følgende dokumentasjon for utvalgte anskaffelser i kommunen mellom kr 100 000 og kr 1,3 mill. Følgende dokumentasjon er etterspurt:

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

1. Anskaffelser Rissa Helsetun – Sansehage

Økonomisjef sier at dette prosjektet ble påbegynt for noen år siden med en enkel skisse over området. Pris ble innhentet fra lokal entreprenør Pallin AS, som var pålydende ca. kr 375 000 inkl. mva. Fallmyr gartneri ble brukt som underleverandør i prosjektet, da de også hadde tilholdssted i nærmiljøet. Prosjektet endret seg fra den opprinnelige skissen underveis, stykkevis og delt. Nye behov meldte seg, flere nødvendige etterbestillinger ble foretatt for å få det hele komplett og egna for brukerne. Sansehagen ble åpnet juni 2019.

2. Anskaffelser vannanlegg Markabygda

3. Anskaffelser Vinnajordet

4. Anskaffelser Belling maskin AS

5. Anskaffelser Harald Lutdal AS

Sektorleder Areal sier at Enhetsleder kommunalteknikk har ikke vært tilgjengelig ved gjennomføring av denne undersøkelsen. Det er ikke mulig å skaffe etterspurt dokumentasjon for disse fire anskaffelsene, før enhetsleder er tilbake på jobb. Kommunen har et felles arkivsystem – ePhorte¹² – og alle ansatte er kjent med kravene om at arkivverdig post skal lagres der. Dessverre er ikke alle like gode til å sørge for at arkivverdig materiale overføres

¹² ePhorte er et sak- og arkiv system som oppfyller alle lovpålagte krav til arkiv og er godkjent etter NOARK 5 standarden.

fortløpende til ePhorte, og det er tilfelle i denne saken. Det er bare å beklage, og kommunen får ikke gjort noe med det akkurat nå og kan ikke dokumentere disse anskaffelsene.

6. Anskaffelser WebCruiter -rekrutteringsløsning

I brev av 17.9.19 vises det til at det er Fosen regionråd som har gjennomført anskaffelsen på vegne av deltakerkommunene. Det vises videre til at i 2017 ble det innhentet tilbud fra to leverandører ut fra gitt kravspesifikasjon. En leverandør ble valgt. Terskelverdi var vanskelig å anslå ved anskaffelsestidspunktet, ifølge saksbehandler. Forskriftens del 1 lå da til grunn for anskaffelsen. Skatte og mva.- attest og kontrakt er videre dokumentert.

7. Anskaffelser Crayon AS

Kommunen har oversendt rammeavtale av varer og tjenester innen IKT og konsulenttjenester med Crayon AS. Denne er inngått av Trøndelag fylkeskommune og Indre Fosen er deltagende i denne avtalen. Avtalen har varighet frem til 31.7.2020 med opsjon på 1+1 år.

8. Anskaffelser BS undervisning

Økonomisjef sier at dette er innkjøp av skolemateriell. Rektorene mente det var knyttet opp mot en gammel fylkesavtale, som de har bare har videreført. Dvs. det er flere skoler som har ulike innkjøp fra denne leverandøren før skoleåret starter.

9. Anskaffelser Unisport Scandinavia AS

Ansatt ved skolen sier at det ikke forelå noen innkjøpsavtale i kommunen knyttet til kjøp av dette utstyret og at det ble innkjøpt fra Unisport AS. Skolen sier at de har kjøpt utstyret direkte fra leverandør.

10. Anskaffelser IF Jobb AS

IF Jobb AS er et nytt selskap som er en fusjon av Kroa Produkter AS og NORIS AS. Denne fusjonen ble besluttet 05.01.2019 og gjennomført 05.03.2019. Begge selskapene var vekstbedrifter, eller vernede bedrifter for mennesker med vansker for å håndtere ordinært arbeidsliv. Kommunen(e) var eier av aksjemajoriteten, og er det fortsatt. Formålet til den nye bedriften er den samme å tilby arbeid og opplæring til mennesker med midlertidig og varig nedsatt arbeidsevne. Dette gjøres gjennom salg av tiltakstjenester til NAV, samt produksjon og salg av varer og tjenester til lokalt næringsliv og andre samarbeidspartnere. Attføring og varig tilrettelagt arbeid er selskapets hovedoppgave. Arbeidsoppgaver og opplæring skal tilpasses den enkeltes arbeidsevne og mulighet for personlig utvikling og vekst. Dette gjelder praksisplasser/språktrening/tilrettelagte oppgaver til flyktninger. Kommunen har ikke

utarbeidet juridiske vurderinger knyttet til anskaffelsen ved anskaffelsestidspunktet, da IF Jobb AS ble valgt.

11. Anskaffelser Nær Engros - Næringsmidler

Økonomisjef sier at anskaffelser av mat og andre næringsmidler gjennomføres i henhold til fylkesavtalen som var inngått før sammenslåing av fylker og Rissa og Leksvik kommune. Disse avtalene skulle gå til de ble avsluttet i henhold til inngått kontrakt i fylkeskommunen. Det ble i 2018 inngått en kontrakt i Trøndelag fylkeskommune om næringsmidler der Nær Engros er en av flere valgte leverandør, jf. kunngjøringen av kontrakten. Avtalen gjelder fra 1.7.18 til 31.7.19. Trøndelag fylkeskommune har nå kunngjort ny rammeavtale for næringsmidler den 11.10.19 som vil være gjeldende fra 1.1.2020 og varer i to år i tillegg til opsjon på 1+1 år. Indre Fosen kommune deltar i kunngjøringen av ny avtale, ifølge rådgiver ved seksjon jus og anskaffelser i Trøndelag fylkeskommune og viser for øvrig til at kunngjøringen ble noe forsinket.

12. Anskaffelser Autoplan AS

Økonomisjef sier at dette er en anskaffelse etter anbud fra Leksvik kommune. Med prolongering på enkelte biler (5 års avtale). Avtalen vil fortsette noen år fremover og blir erstattet av en ALD løsning fortløpende som kontraktene til bilene utgår. Dette er avklart med ny leverandør, og var også del av anbudsgrunnlaget som ble kunngjort i september 2019. Derav forskjellige anskaffelsestidspunkter. Revisor har mottatt avtalen mellom Autoplan og Leksvik kommune som var gjeldende fra 2013 til og med 2018.

13. Anskaffelser Apotek 1

Økonomisjef sier at da det ikke har vært noen direkte konkurranse lokalt på anskaffelse av medikamenter. Det har til i dag ikke vært utlyst egne anbud på disse. Kommunen har startet med utarbeidelse av konkurransegrunnlaget for nytt anbud. Anbudet vil kunngjøres i løpet av 2019, ifølge økonomisjef. Flere som er intervjuet bekrefter at kommunen vil utlyse anskaffelser av medikamenter i kommunen.

14. Anskaffelser Bankavtale, låneopptak og finansielle tjenester

Bankavtale

Økonomisjefen sier at Tidligere Rissa og Leksvik kommunene hadde samme leverandør for banktjenester – Sparebank 1 SMN. Det skulle gjennomføres anbud på ny bankavtale, denne ble utsatt og tidligere bankavtale ble forlenget ut 2019. Kommunen betaler ca. kr 120.000 totalt

for bankavtalen pr år, ifølge økonomisjef, videre at kommunen planlegger en ny bankavtale i år 2020.

Forvaltning av kommunens lånekapital

Kommunen har avtale med Bergen Capital Management AS ved rådgivning av låneporteføljen (Bruk av kortsiktige sertifikatlån). Kommunen betaler en %-andel av lånesaldo i forbindelse med låneadministrasjon. Kommunen betaler ca. Kr 400.000 i 2018 for denne tjenesten. Avtalen er oppsigelig av begge parter. Kommunen betalte tidligere 2,4 % i rente, og nå betaler kommunen rente på ca. 1.7 %, ifølge økonomisjefen. Dette gir en besparelse på ca. 5 mill. per år. Økonomisjef sier at kommunen har inngått kontrakt med Bergen Capital Management for å håndtere kommunens låneportefølje. Ifølge økonomisjefen utgjorde dette ca. kr 225 000 årlig ved anskaffelsestidspunktet og var langt under gjeldende terskelverdi.

Kommunens kapitalplassering

Kommunens kapitalplassering kjøpes fra Aeon Grieg forvalter og Sparebank 1 Markets, ifølge økonomisjef. Det ble plassert ca. kr 50 mill. i 2005, ved salg av aksjer i Trønderenergi. I 2016 utgjør forvaltningskapitalen kr. 120 mill. Fra 2016 er 70 mill. plassert til Aeon Grieg og 50 mill. i Sparebank1 Markets. Ifølge økonomisjefen er verdien på dette i dag kr 138 mill.

3.2.2 Utvalgte anskaffelser over 1,3 mill.

Vi har innhentet følgende dokumentasjon for utvalgte anskaffelser innen eiendom over kr 1,3 mill.

Følgende dokumenter er etterspurt:

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

1. Anskaffelse av Asfalt – PEAB Norge AS

Enhetsleder kommunalteknikk har vært fraværende og det er ikke mulig å skaffe etterspurt dokumentasjon før enhetsleder er tilbake på jobb. Kommunen har et felles arkivsystem – e-Phorte – og alle ansatte er kjent med kravene om at arkivverdig post skal lagres der. Dessverre er ikke alle like gode til å sørge for at arkivverdig materiale overføres fortløpende til e-Phorte, og det er tilfelle i denne saken. Det er bare å beklage, og kommunen får ikke gjort noe med det akkurat nå.

Fungerende enhetsleder kommunalteknikk har fremskaffet kommunens rammeavtale med PEAB Norge AS fra leverandør. Den var gjeldende fra september 2015 til november 2017. Leverandør opplyser om at avtalen ble forlenget av enhetsleder kommunalteknikk for 2018 og 2019 i en e-post dialog med leverandør. Slik fungerende leder forstår det, ble det gjennomført et møte mellom Indre Fosen kommune v/leder og PEAB våren 2018. Her ble det avtalt at rammeavtalen skulle videreføres med indeksregulering av prisene. Det foreligger ikke vurderinger i kommunen knyttet til hvorfor avtalen er forlenget og ikke kunngjort på nytt. Det ble videre brukt betydelige midler utover gitt budsjett for 2018 tilknyttet asfaltering fra PEAB i Indre Fosen kommune, ifølge fungerende enhetsleder.

2. Anskaffelser Kvithyll renseanlegg avløp

- Kunngjøring Doffin
- Beregning av terskelverdi Kostnadsoverslag - notat mai 2014
- Anskaffelsesprotokoll – evaluering av tilbud Kvithyll renseanlegg for avløp,
- Krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underentreprenører i konkurransegrunnlaget. Del 2, kontraktsgrunnlaget pkt. 2.2.2.
- Attest for skatt og mva.
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 30 mill. inkl. mva. underskrevet.
- Kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, og lærlingekravet. I e-post fra prosjektleder Prosjektstyring AS den 18.9.19 vises det til at dette er etterspurt og bekreftet muntlig av entreprenør. Prosjektleder har ikke mottatt dokumentasjon fra leverandør på at kravene innfris.

3. Anskaffelser Stadsbygd omsorgssenter

- Kunngjøring Doffin og Ted
- Beregning av terskelverdi, kalkyle basert på NS 3453
- Anskaffelsesprotokoll – Stadsbygd omsorgssenter

- Krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underentreprenører i kvalifikasjonsgrunnlag prekvalifisering av entreprenør.
- Attest for skatt og mva. – leverandør er medlem av Start-bank¹³
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 136,3 mill. inkl. mva. underskrevet.
- Kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, og lærlinge kravet. Kontinuerlig oppfølging i byggherremøter med valgte entreprenør. Det er månedlige møter med dokumentasjon som beskriver totale timer, bruk av lærlinger, bruk av fagarbeidstimer, administrative timer og leverandører fra HMS-månedsrapporten.

4. Anskaffelser Svømmehall og flerbrukshus Leksvik

- Kunngjøring Doffin og Ted
- Beregning av terskelverdi, kalkyle basert på NS 3453
- Anskaffelsesprotokoll – Tilbudsinnstilling, tildeling av kontrakt for samspillsfase
- Krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underentreprenører i konkurransegrunnlagets punkt b.2.26 og b. 2.30.
- Attest for skatt og mva. for leverandører.
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 136,2 mill. inkl. mva.
- Kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, og lærlinge kravet. Det foreligger dokumentasjon knyttet til lønns og arbeidsvilkår, men det mangler systematiske rapporter fra alle involverte parter på dette. Det foreligger ikke rapporter knyttet til bruk av lærlinger eller HMS rapporter for byggeprosjektet.

5. Anskaffelser veier Rissa sentrum kr 5,4 mill. i 2018

- Kunngjøring
- Beregning av terskelverdi - Kostnadsoverslag
- Anbudsevaluering – protokoll
- Konkurransegrunnlag - Krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underentreprenører
- Kontrakt entreprenør med kontraktsum på kr 8,3 mill. inkl. mva.
- Skatt og mva. attest
- Timelister lærlinger
- Avrop prosjektledelse jf. inngått rammeavtale

¹³ <https://www.achilles.com/no/community/startbank/>

Asplan Viak er benyttet som rådgivende konsulent i denne anskaffelsen. Det er utbetalt kr 615 148,- i 2018 til selskapet ved denne anskaffelsen.

- Rissa kommune hadde en rammeavtale med selskapet som ble inngått 12.6.2012 og var utgått 1.10.2015 som revisor har mottatt.
- I 2018 ble det anskaffet tjenester fra Asplan Viak for kr 4,5 mill. i flere ulike investeringsprosjekt i Indre Fosen kommune, ifølge kommunens regnskap. Videre viser regnskapet for 2019 at det kjøpes tjenester fortsatt fra Asplan Viak.

Revisor har ikke mottatt informasjon fra kommunen om at rammeavtalen om rådgivende konsulenttjenester er kunngjort på nytt etter 1.10.15 eller juridiske vurderinger knyttet til å forlenge denne avtalen. Kommunen har videreført denne rammeavtalen i anskaffelsen med Asplan Viak AS.

3.3 Vurdering

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

1. Anskaffelser Rissa Helsetun – Sansehage

Konkurranse er ikke dokumentert og beskrevet. Revisor vurderer at anskaffelsen av sansehage ved Rissa Helsetun ikke er i samsvar med anskaffelsesregelverkets del 1, og er å betrakte som en ulovlig direkteanskaffelse.

2. Anskaffelser vannanlegg Markabygda

3. Anskaffelser Vinnajordet – kommunalteknikk

4. Anskaffelser Belling maskin AS

5. Anskaffelser Harald Lutdal AS

Konkurranse for disse anskaffelsene er ikke dokumentert og beskrevet. Revisor vurderer at anskaffelsene av vannanlegg Markabygda, Vinnajordet, Belling maskin og Harald Lutdal AS på dette grunnlaget ikke er i samsvar med anskaffelsesregelverkets del 1. Disse er å betrakte som en ulovlig direkteanskaffelse. Videre er ikke kommunens saks- og arkivsystem benyttet for å dokumentere disse anskaffelsene. Anskaffelsene er ikke dokumentert i samsvar med arkivlovens krav og kommunens interne arkivrutiner. Det er heller ikke vist til systematiske interne kontrollrutiner i kommunen, som sikre at ansatte følger og ivaretar kommunens interne

saks- og arkivrutiner ved disse anskaffelsene. I arkivforskriftens¹⁴ kapittel 3 er krav til elektronisk behandling av arkivdokument, disse er ikke fulgt i anskaffelsene her.

6. Anskaffelser WebCruiter -rekrutteringsløsning

Konkurranse er dokumentert og beskrevet. Revisor vurderer at anskaffelsen av WebCruiter – rekrutteringsløsning er utført i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket.

7. Anskaffelser Crayon AS

Konkurranse er dokumentert og beskrevet. Revisor vurderer at anskaffelsen fra Cryon AS er utført i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket.

8. Anskaffelser BS undervisning

Konkurranse er ikke dokumentert og kommunens anskaffelser fra BS undervisning er en videreføring av en tidligere utgått rammeavtale. Revisor vurderer at anskaffelsene fra BS undervisning ikke er i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav og er å betrakte som en ulovlig direkteanskaffelse.

9. Anskaffelser Unisport Scandinavia AS

Konkurranse er ikke dokumentert og beskrevet. Revisor vurderer at anskaffelsen fra Unisport Scandinavia AS ikke er utført i samsvar med krav i anskaffelsesregelverkets del 1, og er å betrakte som en ulovlig direkteanskaffelse.

10. Anskaffelser IF Jobb AS

Kommunen mangler en juridisk vurdering av anskaffelser fra vekstbedriften IF Jobb AS ved anskaffelsestidspunktet. IF Jobb AS ble etablert i 2019 og samlet vekstbedrifter i tidligere Rissa og Indre Fosen kommune. Det er uklart for revisor ut fra dagens oversendte dokumentasjon om unntaksbestemmelsene i anskaffelsesregelverket kan benyttes, eller om konkurranse må dokumenteres for denne anskaffelsen. Kommunen mangler en juridisk vurdering om hvordan anskaffelsene fra IF Jobb AS skal gjennomføres.

11. Anskaffelser Nær Engroes - Næringsmidler

Konkurranse er dokumentert og beskrevet. Revisor vurderer at anskaffelsen fra Nær Engroes - Næringsmidler er utført i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket.

14 Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver

12. Anskaffelser Autoplan AS

Konkurranse er dokumentert og beskrevet. Revisor vurderer at anskaffelsen fra Autoplan AS er utført i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket.

13. Anskaffelser Apotek 1 – medikamenter

Konkurranse er ikke dokumentert og beskrevet. Revisor vurderer at anskaffelsen fra Apotek 1 ikke er utført i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket, og er å betrakte som en ulovlig direkteanskaffelse. Det er viktig at kommunen kunngjør ny anskaffelse av medikamenter og inngår en ny avtale.

14. Anskaffelser Bankavtale, låneopptak og finansielle tjenester

Konkurranse er ikke dokumentert og beskrevet for bankavtalen. Revisor vurderer at anskaffelsen knyttet til kommunens bankavtale ikke er utført i samsvar med krav i anskaffelsesregelverkets del 1, og er å betrakte som en ulovlig direkteanskaffelse. Det er viktig at kommunen gjennomfører en ny anskaffelse av bankavtale.

Anskaffelser av lån og tjenester i forbindelse med emisjon, salg, kjøp eller annen overdragelse av verdipapirer eller andre finansielle instrumenter er unntatt anskaffelsesregelverket i anskaffelsesforskriftens § 2-4, e, punkt 1 og 2.

3.3.2 Anskaffelser over 1,3 mill.

1. Anskaffelse av Asfalt – PEAB Norge AS

Konkurranse er ikke dokumentert og beskrevet. Revisor vurderer anskaffelsen fra PEAB AS er en videreføring av en tidligere utgått rammeavtale. Det foreligger ikke dokumenterte juridiske vurderinger knyttet til om forlengelsen av avtalen er i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket. Anskaffelsen er ikke i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav i del 2 og er å betrakte som en ulovlig direkteanskaffelse.

2. Anskaffelser Kvithyll renseanlegg avløp

Konkurranse er dokumentert og beskrevet. Det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører i anskaffelsen. Krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger er oppfylt.

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

3. Anskaffelser Stadsbygd omsorgssenter

Konkurranse er dokumentert og beskrevet. Det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører i anskaffelsen. Krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger er oppfylt.

Kommunen har fremskaffet en systematisk oppfølging gjennom månedlige HMS rapporter som dokumentasjon av at kravene knyttet til lønn og arbeidsforhold, og lærlinger er i samsvar med gitte krav i kontraktsoppfølgingen for bygge- og anleggskontrakter.

4. Anskaffelser Svømmehall og flerbrukshus Leksvik

Konkurranse er dokumentert og beskrevet. Det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører i anskaffelsen. Krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger er oppfylt.

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

5. Anskaffelser veier Rissa sentrum

Konkurranse er for de fleste anskaffelsene dokumentert og beskrevet. Det er satt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører i anskaffelsen. Krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger er oppfylt.

Kommunen har en systematisk oppfølging av lærlinger er i samsvar med gitte krav i kontraktsoppfølgingen for bygge- og anleggskontrakter. Det er ikke dokumentert oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår for denne anskaffelsen.

Konkurranse er ikke dokumentert og beskrevet for rådgivende konsulenter i denne anskaffelsen. Oversendt rammeavtale med rådgivende konsulent gikk ut november 2015.

Revisor vurderer på dette grunnlaget at anskaffelsen fra Asplan Viak er en ulovlig direkteanskaffelse basert på kommunen oversendte dokumentasjon i saken. Det er kjøpt tjenester for kr 4,5 mill. fra Asplan Viak, ifølge regnskapet 2018, også kjøpt tjenester i 2019.

3.4 Revisors oppsummering av vurderingene knyttet til kommunens innkjøpspraksis

Kontrollutvalget har vært opptatt av om kommunens innkjøpspraksis er i samsvar med krav til dokumentasjon i anskaffelsesregelverket. Revisor har vurdert 15 anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 1,3 mill. og fem anskaffelser over 1,3 mill. som ble gjennomført i 2018.

Revisor vurderer for de minste anskaffelsene at 5 av 15 anskaffelser er gjennomført i samsvar med krav til dokumentasjonplikten i regelverket. For 10 av anskaffelsene mangler det dokumentasjon av konkurranse av anskaffelsene ved anskaffelsestidspunktet. Dette er ikke i samsvar med krav til konkurranse i anskaffelsesregelverkets del 1. Det er videre mangler i etterlevelsen av kommunens arkivrutiner i flere av disse anskaffelsene som også medfører brudd på arkivlovens krav.

Tre av fem anskaffelser over 1,3 mill. er vurdert til å være i samsvar med dokumentasjonplikten i anskaffelsesregelverket. To anskaffelser er ikke dokumentert konkurranse ved anskaffelsestidspunktet. Dette er ikke i samsvar med krav til anskaffelsesregelverket. Dette gjelder anskaffelser av asfalt og rådgivende konsulenttenester til bygge- og anleggsprosjekt.

Krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og underentreprenører er ivarettatt i kontraktbestemmelser i kommunens investeringer knyttet til bygge- og anleggsprosjekt. Dette er i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket. Her mangler det imidlertid en systematisk oppfølging av kravene i kontrakten. I dette ligger det en systematisk oppfølging og rapportering av at lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underentreprenører er i henhold til gitte krav i lov om offentlige anskaffelser og at kommunen har dette dokumentert.

4 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Indre Fosen kommune den 26.11.2019. Høringssvaret fra kommunen ved økonomisjef ble mottatt 11.12.2019 i e-post og er vedlagt i vedlegg 3. Revisor har ikke endret høringsrapporten etter tilbakemeldingene fra kommunen.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

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

Følger Indre Fosen kommune regelverket for offentlige anskaffelser?

Revisor konkluderer på at kommunen har flere og til dels store og noen alvorlige mangler i både etablerte kontrollrutiner for å sikre at regelverket følges, samt etterlevelse av regelverket i utvalgte anskaffelser. Disse belyses nærmere i konklusjonene av undersøkelsens to delproblemstillinger:

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

Revisor konkluderer med at det er store mangler i kommunens system for å sikre betryggende kontroll av anskaffelser i kommunen. Det mangler en vedtatt anskaffelsesstrategi, ansatte mangler kompetanse (informasjon og opplæring om kommunens rutiner for anskaffelser), mangler beskrivelse av oppgaver og ansvar for innkjøpskoordinator (innkjøpsrådgiver i Fosen IKT) i kommunen, manglende informasjon til ansatte om kommunens inngåtte innkjøpsavtaler og mangler en systematisk oversikt og oppfølging med fornyelse av inngåtte rammeavtaler. Kommunen mangler videre en systematisk tilnærming til kontraktsoppfølging av krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår samt læringer i kommunens egne anskaffelser.

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

Vi konkluderer med at regler om krav til konkurranse i kommunens anskaffelser i mindre grad er fulgt. 10 av de mindre anskaffelser og to av de større anskaffelsene er ikke gjennomført i samsvar med regelverkets krav. Det er videre mangler knyttet til etterlevelse av arkivlovens krav knyttet til arkivering av dokumentasjon av anskaffelsene. Det mangler også en jevnlig rapportering til kommunen knyttet til oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår samt bruk av læringer i kommunens bygge- og anleggsprosjekt.

Revisor viser avslutningsvis til rapportens vedlegg 2 der det synliggjøres anbefalinger fra to tilsvarende forvaltningsrevisjoner i henholdsvis Rissa og Leksvik kommuner i 2010/11. Revisor kan ikke se at anbefalingene er fulgt opp tilfredsstillende i Indre Fosen kommune.

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 anskaffelser,
- Gi ansatte informasjon om gjeldende rammeavtaler og systematisere oppfølging av disse
- Tydeliggjøre innkjøpskoordinators rolle, med ansvar og oppgaver, hvor organisering er beskrevet og kjent for alle ansatte,
- Etablere kontrollfunksjon for etterlevelse av regelverket i kommunens enheter
- Informere ansatte om rutiner for anskaffelser og gjøre denne tilgjengelig i kommunens interne systemer.
- Sikre at anskaffelsesdokumentasjon arkiveres i samsvar med kommunens rutiner og arkivlovens krav.

KILDER

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

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

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

Nærings- og fiskeridepartementet. (2016b). Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Retrieved from [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=Lov om offentlige anskaffelser](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=Lov%20om%20offentlige%20anskaffelser)

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

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

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

VEDLEGG 1 – FYLKESKOMMUNENS RAMMEAVTALER

Følgende avtaler deltar Indre Fosen kommune i:

Leverandør	Produktgruppe
Maske AS (Hovedenhet)	Forbruksmateriell
Rishaug Renholdsmaskiner AS	Forbruksmateriell
Nordic Choice Commercial Services AS	Reise, hotell og konferanse
Scandic Hotels AS	Reise, hotell og konferanse
De Historiske-Hotel & Spisesteder SA	Reise, hotell og konferanse
Thon Hotels AS (hovedenhet)	Reise, hotell og konferanse
Tingvold Park Hotel AS	Reise, hotell og konferanse
Best Western Hotels & Resorts	Reise, hotell og konferanse
Tevelldal Turistgård AS	Reise, hotell og konferanse
Mercell Norge AS	IKT
Crayon AS	IKT
Porolon AS	Møbler og inventar
Riis glass og Metall AS	Vedlikehold bygg
Kaba MøllerUndall AS	Vedlikehold bygg
Miele AS	Renhold
Expoline AS	Annet
Waterlogic Norge AS	Annet
Beslag Consult AS	Vedlikehold bygg
Anticimex AS	Vedlikehold bygg
Atea AS (Hovedenhet)	IKT
Dustin Norway AS	IKT
NetNordic Communication AS	IKT
Berg-hansen Reisebureau Trondheim AS	Reisetjenester
Solar Norge AS (hovedenhet)	El.materiell
Auralight AS	El.materiell

VEDLEGG 2 – TIDLIGERE FORVALTNINGSREVISJONER

Forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i Rissa kommune 2010/2011

På bakgrunn av de forhold som var framkommet i rapporten, anbefalte revisjonen følgende:

- Helhetlig gjennomgang av kommunens praksis vedrørende gjennomføring av anbudskonkurranter sett opp mot lov og forskrift om offentlige anskaffelser.
- Kommunen må vurdere organisering av sin innkjøpsfunksjon og utarbeide og iverksette et innkjøpsreglement og en anskaffelsesstrategi som sikrer at kommunens anskaffelser oppfyller kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Her nevnes spesielt kartlegging av behov for, og gjennomføring av, anbudskonkurranter for egne rammeavtaler og bruk av prekvalifisering for arkitekt- og byggeledertjenester.
- Kommunen må sørge for at anskaffelsesprotokoller iht FOR §3.2 tas i bruk ved alle anskaffelser og at alle sentrale dokumenter i anskaffelsesprosessene blir journalført. Dette vil bidra til å bedre kravet til dokumentasjon og oppfylle kommunens begrunnelsesplikt i anbudskonkurranter.
- Bevisstgjøre innkjøperne og andre ansatte på deres forpliktelser vedr. bruk av rammeavtalene og mulighetene i STFJs Innkjøpssamarbeid og gjøre aktivt bruk av ekspertisen i STFJs Innkjøpsavdeling.
- Beregning av anskaffelsens verdi relatert til terskelverdien for direkte kjøp og ved evt. etablering av rammeavtaler bør tillegges vekt. Ved tvilstilfeller anbefales det å utarbeide et notat hvor forutsetningene som er lagt til grunn ved beregningen av anskaffelsesverdien kommer fram.

Forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i Leksvik kommune 2010/2011

På bakgrunn av de forhold som var framkommet i rapporten, anbefalte revisjonen følgende:

- Helhetlig gjennomgang av kommunens praksis vedrørende gjennomføring av anbudskonkurranter sett opp mot lov, forskrift om offentlige anskaffelser og Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) s nettsted "Anskaffelser.no".
- Utarbeidelse og implementering av anskaffelsesstrategi som sikrer at alle anskaffelser oppfyller kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- Vurdere organisering av den interne innkjøpsfunksjonen.
- Bevisstgjøre innkjøperne og andre ansatte på deres forpliktelser vedr. bruk av rammeavtalene og mulighetene i NTFJs innkjøpssamarbeid og gjøre aktivt bruk av ekspertisen i NTFJs Innkjøpsavdeling.

VEDLEGG 3 - HØRINGSSVAR

Revisor mottok kommunens høringssvar på e-post den 11.12.2019.



Dahl Ørjan <Orjan.Dahl@indrefosen.kommune.no>

Til Arve Gausen

Kopi Mette Sandvik; Bolås Vigdis

Du videresendte denne meldingen 12.12.2019 08:12.

Svar Svar til alle Videresend

ons. 11.12.2019 16:06

Hei

Takk for en grundig gjennomgang av innkjøpsrutinene i Indre Fosen kommune.

Vi har ingen innsigelser på rapporten. Vi vil ta alle rådene og anbefalingene til etterretning. Dette er nyttig for kommunen når vi nå skal lage nye rutiner og til arbeidet med en innkjøpsstrategi. Indre fosen kommune har rutiner på plass, og de burde ha hindret mange av feilene som er gjort på anskaffelsene, men vi ser at rutinene ikke er fullstendig fulgt. Dette viser at det trengs bedre opplæring av ansatte som har innkjøpsansvar. Ansettelsen av en innkjøpsansvarlig i 2019 er viktig for arbeidet med anskaffelser fremover, og vi vil legge fram en innkjøpsstrategi for politisk behandling så snart som mulig i 2020. Vi skal sørge for at feilene som påpekes ikke gjentas fremover.

Vi vil nevne at vi ikke trenger å avskrive at vi finner avtalene som ligger på pcen til leder for kommunalteknikk som dessverre ble utsatt for en trafikkulykke og har et lengre sykeopphold. Det er mulig vi kan bevise at de aktuelle anskaffelsene ikke er ulovlig utført, men rutinene ved lagring av disse anskaffelsene, har uansett vært for dårlige.

Med vennlig hilsen

Ørjan Dahl
Økonomisjef
Indre Fosen kommune
Tlf. [41 47 87 09](tel:41478709)



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no