



Anskaffingar

Forvaltningsrevisjon | Fyresdal kommune

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing.....	6
1.1. Kontrollutvalet si bestilling	6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterium.....	6
1.3. Metode og kvalitetssikring	6
1.4. Rådmannen si fråsegn	7
2. Rammeavtaler	8
2.1. Å vurdere behov og fornying av utgåtte avtaler	8
2.2. Sosialt ansvar i tenester	16
3. Veg, vatn og avløp	19
3.1. Revisjonskriterium	19
3.2. Fakta om veg, vatn og avløp	20
3.3. Revisor si vurdering.....	22
4. Hamaren	23
4.1. Revisjonskriterium	23
4.2. Fakta om Hamaren	24
4.3. Revisor si vurdering.....	26
5. Konklusjonar og tilrådingar	27
5.1. Konklusjonar.....	27
5.2. Tilrådingar	28
Litteratur og kjeldereferansar	29
Vedlegg.....	30
Vedlegg 1: Rådmannen si fråsegn.....	30
Vedlegg 2: Terskelverdiar for offentlege anskaffingar	31
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	33

Samandrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Fyresdal kommune.

Problemstilling 1:

Har kommunen tiltak for å forvalte rammeavtaler

- a. vurdere behov
- b. vurdere fornying av utgåtte avtaler
- c. sosialt ansvar i rammeavtaler for teneste

Innkjøpsreglementet er hovudtiltaket i kommunen for å sikre at alle anskaffingar, inkludert rammeavtaler, er i samsvar med regelverket. Innkjøpsreglement er gammalt, og vesentleg eldre enn den siste versjonen av anskaffingsforskrifta. Dermed vil bruk av innkjøpsreglementet ikkje sikre at administrasjonen gjer innkjøp i samsvar med regelverket.

I Fyresdal kommune har kvar eining med budsjettansvar i utgangspunktet ansvar for eigne innkjøp. Forskrifta om offentlege anskaffingar opnar for at kommunen kan organisere innkjøpa slik, og dermed legge til grunn verdien av innkjøpa innanfor kvar eining og ikkje for heile kommunen. Samstundes er det ikkje høve til å organisere innkjøpa slik at kommunen omgår krav i forskrifta. Kvar grensa går mellom desse to omsyna er uavklart.

Det er i utgangspunktet opp til ein kommunen sjølv å vurdere om den vil inngå og fornye rammeavtaler, men i innkjøpsreglementet i Fyresdal står det at ved regelmessige leveransar innan ein vare- eller tenestekategori skal det etablerast rammeavtaler. Vår gjennomgang av innkjøpspraksis viser at kommunen ofte ikkje etablerer rammeavtaler ved regelmessige leveransar innan ein vare eller tenestekategori. Vi meiner likevel at kommunen i hovudsak vurderer behov for rammeavtaler og fornying av utgåtte avtaler. Vurderingane er i all hovudsak ikkje dokumentert.

Kommunestyret vedtok i sak 91/16, at «Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner» skal gjelde for Fyresdal kommune og vere ein del av innkjøpsreglementet. Vi kan ikkje sjå at administrasjonen har følgd opp kommunestyret sitt vedtak om å bruke seriøsitetskrava som var ein del av kommunestyrets vedtak. Administrasjonen har likevel stilt krav i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i

dei tilfella der det har vore aktuelt. Kommunen har sjeldan så store anskaffingar at krava i forskrifta gjeld.

Generelt har kommunen lite dokumentasjon av vurderingar og protokollar.

Problemstilling 2:

Har kommunen tiltak for å sikre at anskaffingar til veg, vatn og avløp er i samsvar med regelverket?

I den perioden vi har undersøkt hadde kommunen to anskaffingar på over kr 100 000 innanfor veg. Vi vurderer vi at begge anskaffingane er i samsvar med regelverket.

I dei to anskaffingane vi såg på innanfor vatn og avløp, fann vi ikkje god nok dokumentasjon på at det var rettsleg grunnlag for å ikkje gjennomføre konkurranse.

Problemstilling 3:

I kva grad er anskaffinga av konsulent til Hamaren i samsvar med regelverket?

I anskaffinga av konsulent til utvikling av Kjøøyeni, er grunnleggande prinsipp for konkurranse ivaretatt. Då prosjektet blei flytta frå Kjøøyeni til Hamaren, vurderte kommunen at innhaldet i den utvida kontrakten låg nært den opphavslege kontrakten. Vi meiner at utvidinga av kontrakten er gjennomført på ein måte som står i forhold til art, omfang, verdi og kompleksitet i anskaffinga. Med andre ord meiner vi at vidareføring av prosjektet med same leverandør er i samsvar med prinsippet om at tiltak for å sikre konkurranse skal vere forholdsmessige. På bakgrunn av ei konkret vurdering meiner vi kommunen har handla i samsvar med dei grunnleggande prinsippa for konkurranse i anskaffinga av konsulent til Hamaren.

Tilrådingar

Vi rår kommunen til å

- oppdatere og implementere rutinar og tiltak som er tilstrekkelege for å etterleve reglane om offentlege anskaffingar
- etablere rammeavtaler ved regelmessige leveransar innan ein vare- eller tenestekategori, i tråd med kommunen sitt innkjøpsreglement
- ta inn vedtekne seriøsitetskrav som ein del av konkurransedokumentasjonen
- sikre at alle anskaffingar over kr 100 000 blir gjennomført og dokumentert i samsvar med gjeldande krav.

Skien 22.04.2021

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1. Innleiing

1.1. Kontrollutvalet si bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Fyresdal kommune i sak 35/20 og sak 1/21. Bestillinga er i samsvar med plan for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll.

Reglane om forvaltningsrevisjon står i kommunelova § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutval og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande problemstillingar:

1. Har kommunen tiltak for å forvalte rammeavtaler
 - a. vurdere behov
 - b. vurdere fornying av utgåtte avtaler
 - c. sosialt ansvar i rammeavtaler for tenester
2. Har kommunen tiltak for å sikre at anskaffingar til veg, vatn og avløp er i samsvar med regelverket.
3. I kva grad er anskaffinga av konsulent til Hamaren i samsvar med regelverket?

Revisjonskriteria¹ i denne forvaltningsrevisjonen er henta frå lov om offentlege anskaffingar med forskrifter og rettleiingar frå www.anskaffelser.no (fagsider om offentlege anskaffingar frå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), som er staten sitt fagorgan for mellom anna innkjøp i offentlig sektor. Vidare har vi henta revisjonskriterier frå reglane i kommuneloven om internkontroll og kommunens reglementet for anskaffingar.

Kriteria går fram under kvar problemstilling nedanfor.

1.3. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Gerd Smedsrud, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarleg.

¹ Det skal alltid vere revisjonskriterium i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 15 og RSK 001. Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld på det området vi skal undersøke. Revisjonskriteria er grunnlaget for revisor sine analysar, vurderingar og konklusjonar.

Vi har intervjuet tilsette som gjennomfører anskaffingar i kommunen. Vi har henta inn rutinar og dokumentasjon på anskaffingar.

Det står meir om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.4. Rådmannen si fråsegn

Rapporten er presentert i eit møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttale 26.03.21, jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 14. Rådmannen hadde ingen kommentarar til rapporten. Rådmannen si fråsegn ligg i vedlegg 1.

2. Rammeavtaler

Har kommunen tiltak for å forvalte rammeavtaler

- a. vurdere behov
- b. vurdere fornying av utgåtte avtaler
- c. sosialt ansvar i rammeavtaler for tenester

2.1. Å vurdere behov og fornying av utgåtte avtaler

2.1.1. Revisjonskriterium

Formålet med lov om offentlige anskaffingar står i § 1: «*Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte*». Lova gjeld for alle innkjøp kommunen gjer for over kr 100 000 utan mva.² Kommunen skal gjere innkjøp i samsvar med dei grunnleggjande prinsippa om «*konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet*».³

Kva er ei rammeavtale?

Når ein kommune kjøper så mykje av ei gruppe varer eller tenester at summen kjem over terskelverdiane, skal kommunen arrangere ein konkurranse i samsvar med krava i forskrifta.⁴ Dersom kommunen har behov for gjentakande kjøp av same type vare eller teneste over ein lengre tidsperiode, kan det vere føremålstenleg å inngå ei rammeavtale.

Ei rammeavtale er ei avtale mellom ein eller fleire oppdragsgivarar og ein eller fleire leverandørar. Formålet med rammeavtala er å fastsette kontraktsvilkåra for dei kontraktane som skal inngåast mellom partane i løpet av den perioden rammeavtala varer.⁵ Kontraktsvilkåra vil typisk vere kva som skal leverast, prisar, leveringsvilkår og anna som er relevant for den ytinga rammeavtalen gjeld.

Dersom kommunen ønskjer å inngå ei rammeavtale, skal kommunen gjennomføre konkurranse i samsvar med anskaffingsregelverket, jamfør anskaffingsforskrifta § 11-1. Etter at rammeavtala er

² Lov om offentlige anskaffingar § 2.

³ Lov om offentlige anskaffingar § 4

⁴ Terskelverdiane er omtalt i vedlegg 2.

⁵ Anskaffingsforskrifta § 4-1

inngått kan kommunen tildele kontraktar (gjere avrop på rammeavtalen) i samsvar med vilkåra i rammeavtala, utan å gjere ei ny kunngjering for kvar gong. Konkurransen om å vinne rammeavtala dreier seg i realiteten om retten til å levere dei varene eller tenestene rammeavtala gjeld, i heile den perioden rammeavtala varer.⁶ Ei rammeavtale kan som hovudregel ikkje vare meir enn fire år.

Anskaffingar i heile kommunen eller for kvar eining?

Når kommunen skal berekne verdien av innkjøp av ein vare- eller tenestekategori, må kommunen leggje til grunn den maksimale verdien av alle innkjøp som ein reknar med å gjere i den perioden rammeavtala skal vare, jamfør anskaffingsforskrifta § 5-4. Anskaffingsforskrifta § 5-4 (4) seier at kommunen ikkje skal velje berekningsmåte eller dele opp ein kontrakt, med det formål å omgå krav i forskrifta.

Anskaffingsforskrifta § 5-4 (3) seier at dersom oppdragsgivaren består av fleire skilde driftseiningar, skal den samla verdien for alle driftseiningane leggjast til grunn for berekninga. Dette gjeld likevel ikkje når ei driftseining sjølv er ansvarleg for sine anskaffingar eller visse kategoriar anskaffingar, jamfør § 5-4 (3) 2. pkt. I departementet sin rettleiar, punkt 5.4.4, står det at dette unntaket typisk er aktuelt i staten og i større kommunar, der til dømes ein skule gjer innkjøp av same art som andre skular. Rettleiaren seier vidare at ei driftseining er ansvarleg for sine anskaffingar dersom eininga sjølv gjennomfører anskaffingsprosessen og treff avgjerda om kjøp, rår over eit separat budsjett for den aktuelle anskaffinga og sjølv inngår kontrakten og finansierer den via eit budsjett som eininga sjølv rår over. Det er ikkje nok at ein oppdragsgjevar berre organiserer anskaffingar på ein desentralisert måte. I følgje boka «Anskaffelsesloven med forskrift Kommentarutgave»⁷ skal følgande moment med i vurderinga:

- Eininga avgjer sjølv kva anskaffingar som skal gjerast.
- Eininga er ansvarleg for gjennomføringa av anskaffinga og kan avgjere kven eininga skal inngå kontrakt med uavhengig av andre einingar, som til dømes overordna organ.
- Eininga er sjølvstendig budsjettmessig og administrasjonsmessig.
- Eininga står for finansieringa av kontrakten, har eige budsjett.
- Ytingane frå leverandøren skal eininga bruke sjølv, ikkje andre avdelingar.
- Eininga tar avgjerda om anskaffinga uavhengig av andre einingar, til dømes overordna organ.

⁶ <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/rammeavtalar>

⁷ Marianne Dragsten, Anskaffelsesloven Med forskrift Kommentarutgave, s. 233

Å avklare behov

I følge anskaffelser.no⁸ er det å avklare behov for eventuelle rammeavtaler første steg i prosessen mot å inngå ei rammeavtale. Kommunen bør jamleg avklare behov for rammeavtaler for nye varer og tenester. Når ei rammeavtale går ut, bør kommunen også avklare behov for ny rammeavtale på området. I samband med dette bør

- ein finne kostnadsnivået til kommunen for varene/tenestene.
- dei som brukar varen/tenesta definere tekniske, funksjonelle og andre spesielle omsyn
- kommunen nytte kunnskap om marknaden
- kommunen kartlegge risiko ved anskaffinga

Krav i kommunen sitt innkjøpsreglement

Fyresdal kommune sitt innkjøpsreglement er vedtatt av kommunestyret 17.06.2010.

Om rammeavtaler står det i innkjøpsreglementet:

«Ved regelmessige leveransar innan ein vare- eller tenestekategori skal det etablerast rammeavtaler. Val av leverandør skal skje etter same prosedyre som ved protokollpliktige eingongsinnkjøp. Dei same beløpsintervalla gjeld som for eingongsinnkjøp. Det er rammeavtalas samla volum gjennom heile kontraktperioden som avgjer kva for innkjøpsprosedyre som skal veljast. Ansvarleg for inngåing av rammeavtaler på vegne av Fyresdal kommune er innkjøpsansvarleg åleine eller i samarbeid med etablert innkjøpssamarbeid (BTV)».

I følge administrativt økonomireglement, som er ein del av det administrative delegeringsreglementet,⁹ «skal administrasjonen gjere alle innkjøp innanfor regelverket for offentlege innkjøp». Der det er rammeavtaler skal innkjøpar nytte desse. Lista over rammeavtaler ligg på kommunen sitt intranett. Omgrepet «innkjøpsansvarleg», som blir nytta i innkjøpsreglementet, er ikkje brukt eller forklart i delegeringsreglementet.

På dette grunnlaget har vi følgjande revisjonskriterium:

- Kommunen skal avklare behov for rammeavtaler
- Ved regelmessige leveransar innan ein vare- eller tenestekategori skal det etablerast rammeavtaler

⁸ [Avklare behov og forberede konkurransen | Anskaffelser.no](#)

⁹ Vedtatt av kommunestyret i sak 51/18, 25.06.18. Med administrativ endring september 2019.

2.1.2. Fakta om rammeavtaler

Innkjøpssamarbeid

Fyresdal kommune har vore medlem av BTV-innkjøp. BTV-innkjøp var eit samarbeid mellom gamle Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommunar, som no er avslutta i samband med regionreforma. Kommunane i desse fylka kunne vere medlemmar og delta i rammeavtaler som BTV-innkjøp inngjekk på vegne av kommunane og fylkeskommunane. Fyresdal kommune meldte seg ut frå BTV-innkjøp frå 01.01.2019. Fyresdal kommune har framleis rammeavtaler som er inngått av BTV-innkjøp.

Den 21.06.2018, i sak 14/18, vedtok kommunestyret i Fyresdal at kommunen heller ikkje skal delta i interkommunalt innkjøpssamarbeid i Midt- og Vest-Telemark. Det går fram av saksframlegget at inntil vidare vil Fyresdal kommune gjere sine innkjøp sjølv. Kommunen kan kjøpe tenester av etablerte innkjøpssamarbeid.

Anskaffingar i heile kommunen eller for kvar eining?

Verken kommunen sitt delegeringsreglement eller innkjøpsreglementet har avklart om innkjøpsansvaret ligg sentralt i administrasjonen eller på einingane. I følgje innkjøpsreglementet skal innkjøpsansvarleg inngå rammeavtaler på vegne av kommunen, men det er ikkje avklart om kvar eining skal ha ein innkjøpsansvarleg eller om det skal vere ein innkjøpsansvarleg for heile kommunen.

Kommunen har forstått det slik at verdien av samla anskaffingar over tid, kan bereknast innanfor kvar eining/kvart budsjettområde. Dette er i samsvar med råd kommunen har fått frå konsulentselskapet Innkjøpskontoret AS. Rådet er basert på eit brev frå Nærings- og fiskeridepartementet 19.05.2004 til Vest-Agder fylkeskommune v/fylkesrevisjonen.¹⁰

Kommunen har derfor berekna verdien av det samla innkjøpet innanfor kvart budsjettområde. Innkjøpa innanfor eit budsjettområde er som regel under terskelverdiane som mellom anna utløyser krav om kunngjering. Verdien av dei fleste innkjøpa innanfor kvart budsjettområde er også under kr 100 000, som er grensa for at anskaffingsforskrifta skal gjelde. Fyresdal kommune gjer derfor flest direkte kjøp.

¹⁰ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/mod/red/2004/0001/ddd/pdfv/220235-vest-agder_fylkeskommune.pdf

Tiltak for å vurdere behov

Fyresdal kommune sitt innkjøpsreglement set krav om at kommunen skal ha rammeavtaler ved regelmessige leveransar innan ein vare- eller tenestekategori.

Den enkelte innkjøpar på kvar eining med budsjettansvar er ansvarleg for sin eigne innkjøp. Dei fleste innkjøp er under dei nasjonale terskelverdiane på 1,3 millionar kr. For kjøp mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi seier innkjøpsreglementet at innkjøpar skal spørje minst tre leverandørar om tilbod. Innkjøpsreglementet har også krav om protokoll for alle kjøp over kr 100 000. Ved innkjøp over nasjonal terskelverdi, der kommunen skal utlyse anskaffinga, brukar kommunen Innkjøpskontoret AS, og av og til andre konsulentselskap, for å sikre at anskaffingsreglane blir følgt.

Vi har bedt om å få oversikt over rammeavtaler som gjekk ut i 2020, men vi har berre fått oversikt over rammeavtaler som går ut i 2021.

Administrasjonen opplyser at dei ikkje har gått gjennom rekneskapen systematisk for å finne område der det er aktuelt med rammeavtaler. Sidan kommunen er liten, har administrasjonen likevel god oversikt over kva slags varer og tenester kommunen kjøper mykje av. Administrasjonen gjer vurderingar av korleis dei skal anskaffe varer og tenester. Vurderingane er i liten grad skriftlege. Administrasjonen sine vurderingar går på mellom anna økonomi, praktiske løysingar og miljø.

Administrasjonen har vurdert at for dei fleste av deira anskaffingar er det ikkje gunstig med rammeavtaler. Grunngevinga er at Fyresdal kommune har små budsjett og gjer dermed små innkjøp, og frå rammeavtaler blir det gjort små avrop pr gong. Rammeavtaler inneheld som regel også varer som kommunen sjeldan treng, og som er prisa høgt, og når kommunen treng denne varen må dei kjøpe i samsvar med avtalen. I tillegg kan rammevilkåra og behova også endre seg i løpet av ein rammeavtaleperiode, noko som også kan gjere at avtalen blir ugunstig.

Praksis/ status rammeavtaler

Etter at Fyresdal kommune gjekk ut frå BTV-innkjøp, har kommunen inngått nye rammeavtaler på eitt tenesteområde: om vintervedlikehald av kommunale vegar og plassar. Rammeavtalene gjeld for fire år, frå sesongen 2018/19 til 2021/22.

Kommunen har dessutan forlenga rammeavtalene om innlån frå Kommunalbanken og banktenester frå Sparebanken Sør.

Administrasjonen har vurdert at to rammeavtaler skal ut på anbod i løpet av 2021. Det gjeld innanfor varegruppene medikament og kontormateriell.

Vi har spurt kommunen om rammeavtaler er vurdert innanfor andre ulike vare- og tenestegrupper der kommunen hadde innkjøp for over kr 400 000 i 2020:

Vikartjenester til helse. Kommunen har to 100 % fastlegar og ein turnuskandidat. I 2020 var det både mykje sjukmeldingar og ein lege som sa opp. Kommunen måtte ha vikarar under pandemien, og brukte fleire vikarbyrå for å skaffe lege. Kommunen jobbar no for å tilsette fastlegar, og vurderer at dei ikkje treng rammeavtale for dette.

Mat. Kommunen hadde tidlegare rammeavtale med ein leverandør. Leverandøren ynskjer ikkje å køyre til Fyresdal med små leveransar, og barnehagen og skulen har ikkje kapasitet i kjøleskåp og fryseboks til å gjere store innkjøp av mat, så denne avtala har ikkje vore optimal for korkje kommunen eller leverandøren. Skulekantina og barnehagen har derfor gjort direktekjøp frå den lokale matbutikken. Helse og omsorg kjøpte mat av leverandøren i 2020 og delvis i 2021. Administrasjonen opplyser at dei skal vurdere å inngå ny rammeavtale på mat til Helse og omsorg.

Bedriftshelseteneste. Kommunen har ei fast avtale som kostar kr 170 000 i året. I 2020 hadde kommunen større behov for slike tenester. Kommunen er i gong med å vurdere om denne avtala skal ut på anbod for å inngå rammeavtale.

Byggevarer. Ved større investeringar og vedlikehaldsprosjekt blir det innhenta anbod frå fleire leverandørar. Til jamleg vedlikehald kjøper kommunen som regel byggevarer frå ein lokal leverandør. Dette er einaste leverandør i Fyresdal. Kommunen brukar andre leverandørar dersom det er mest føremålstenleg. Dette blir vurdert ved kvart innkjøp. Administrasjonen har vurdert at byggevarer ikkje er egna for rammeavtale. Mellom anna meiner administrasjonen at om kommunen skulle kjøpe av leverandørar utanfor kommunen, ville det bli ekstra transport, som ikkje er bra for miljøet. I tillegg kan det føre til at kommunen får behov for eit eige lager, noko som fører til auka kostnader.

Elektrotjenester. Kommunen har ikkje hatt rammeavtale på dette sidan 2016. Administrasjonen har vurdert at elektrotjenester ikkje er egna for rammeavtale. Kommunen kjøper elektrotjenester frå tre leverandørar. Dei tre selskapa har ulik kompetanse. Kommunen kjøper tenester frå det selskapet som har best kompetanse på den type teneste kommunen har behov for.

Konsulenttenester. Kommunen har ikkje rammeavtale på konsulenttenester. Kommunen har i 2020 kjøpt konsulenttenester frå to selskap; Faun Naturforvaltning AS og Silva Consult AS.

- Silva er prosjektleiar i nettverket «Bygg i tre», der Fyresdal kommune er prosjekteigar på vegne av kommunane i Vestfold og Telemark. Prosjektet er finansiert av midlar frå Miljødirektoratet. Kontrakten med Silva blei inngått i 2017, og varer så lengje kommunane i nettverket får prosjektmidlar. Administrasjonen veit ikkje om det har vore konkurranse om å levere denne tenesta.
- Kommune har for tida tre kontraktar med Faun:
 - Prosjektleiing av Hamaren Aktivitetspark «Hamaren mot nye høgder». Kommunen innhenta anbod frå tre konsultentselskap, og det er ført protokoll for anskaffinga
 - Prosjektleiing «Flytte til Fyresdal». Administrasjonen veit ikkje om det har vore konkurranse om å levere denne tenesta.
 - Konsulentarbeid «Livet i Fyresdal», marknadsføre Fyresdal via ein influensar. Administrasjonen veit ikkje om det har vore konkurranse om å levere denne tenesta.

Kommunen har ikkje vurdert behovet for rammeavtale for konsulenttenester.

2.1.3. Revisor si vurdering

Anskaffingar i heile kommunen eller for kvar eining?

I Fyresdal kommune har kvar eining med budsjettansvar i utgangspunktet ansvar for eigne innkjøp. Organiseringa går ikkje fram av innkjøpsreglementet eller delegasjonsreglementet. Kommunen har høve til å organisere innkjøpa slik, med andre ord berekne verdien av innkjøpa for kvar eining, og ikkje for kommunen samla, jf. forskrifta § 5-4 (3). Med ein slik praksis må kommunen vere merksam på forbodet mot å velje berekningsmåte eller dele opp ein kontrakt med det formål å omgå krav i anskaffingsforskrifta, jamfør anskaffingsforskrifta § 5-4 (4). Kva som må til av dokumentert sjølvstende for einingane, og kvar grensa mellom tredje og fjerde ledd går er uavklart, og må truleg vurderast konkret.

Vi har sett at administrasjonen har vurdert at vare- og tenestekategoriar som kontormateriell og bedriftshelseteneste kan vere egna for rammeavtaler for heile kommunen. Dette tyder på at administrasjonen også gjer vurderingar av om ulike vare- og tenestekategoriar er innkjøp knytt til

den einiskilde eining eller til heile kommunen, og at kommunen vurderer kvar ansvaret for det konkrete innkjøpet skal ligge. Slike vurderingar kan bidra til at kommunen ikkje omgår anskaffingsreglane.

Tiltak for å vurdere behov

Kommunen har eit innkjøpsreglement som har tiltak for å ivareta kravet om konkurranse. Vi meiner at innkjøpsreglementet burde vore revidert etter 2010. Sidan 2010 er det mellom anna kome ny forskrift om offentlege anskaffingar, med mange endringar, og terskelverdiane er auka fleire gonger. Sjølv ein liten kommune som Fyresdal bør ha ei overordna, oppdatert og implementert rutine for anskaffingar. Det vil vere nyttig for mellom anna for nyttilsette, ved sjukdom hos dei som vanlegvis gjer innkjøp med meir. Ved innkjøp organisert ute i einingane vil det vere mange med ansvar for innkjøp, og eit oppdatert reglement vil bidra til einsarta og lovleg praksis. Slik innkjøpsreglementet er no, vil det ikkje sikre at kommunen gjer innkjøp i samsvar med regelverket.

Administrasjonen arbeider ikkje systematisk med å vurdere kva rammeavtaler kommunen treng. Ordninga med desentralisert mynde for innkjøp kan gjere det vanskeleg å vurdere behovet for nye rammeavtaler og behovet for fornying av utgåtte rammeavtaler for heile kommunen. Vi ser likevel at administrasjonen i stor grad har vurdert om det er aktuelt med rammeavtale for dei fleste vare- og tenesteområde.

Regelverket om offentlege anskaffingar stiller ikkje noko krav om inngåing av rammeavtaler, dette er opp til kommunen sjølv å vurdere. Om kommunen ikkje inngår rammeavtale gjeld sjølv sagt framleis kravet om konkurranse for kommunens innkjøp. Vi vil peike på at for nokre konsulenttenester har kommunen ikkje rammeavtale, og vi har heller ikkje funne at kommunen har sikra konkurranse for slike kjøp på andre måtar.

Det følgjer av Fyresdal kommune sitt innkjøpsreglement at ved regelmessige leveransar innan ein vare- eller tenestekategori *skal* det etablerast rammeavtaler. Vår gjennomgang av innkjøpspraksis viser at kommunen ofte ikkje etablerer rammeavtaler ved regelmessige leveransar innan ein vare eller tenestekategori.

2.2. Sosialt ansvar i tenester

2.2.1. Revisjonskriterium

Kommunen skal ha egne rutinar for å fremme respekt for grunnleggande menneskerettar ved offentlege anskaffingar der det er risiko for brot på slike rettar, jf. lov om offentlege anskaffingar § 5 første ledd.

Kommunen skal bidra til at tilsette i verksemder som utfører tenester og bygge- og anleggsarbeid for kommunen ikkje har dårlegare lønns- og arbeidsvilkår enn det som følgjer av allmenngjeringsforskrifter og landsomfattande tariffavtaler, jf. anskaffingslova § 6 og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar § 1. Vidare skal kommunen stille kontraktkrav om lønns- og arbeidsvilkår, jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 5. Krava gjeld for offentlege anskaffingar av tenestekontraktar og bygge- og anleggskontraktar som overstig 2,05 mill. kr utan mva, forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 4.

Lønns- og arbeidsvilkår omfattar minste arbeidstid, lønn, medrekna overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, i den grad slike føresegn følger av tariffavtalen, jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 5.

Bygg, reinhald, elektro, godstransport og persontransport er blant næringane som har allmenngjorte tariffavtaler.

Ifølge forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 6 skal kommunen i kontrakten krevje at leverandøren og eventuelle underleverandørar på førespurnad må dokumentere at krav om lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.

Kommunen skal føre kontroll med at leverandøren følgjer krava til lønns- og arbeidsvilkår, jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 7.

DFØ tilrår at det går fram av relevante strategidokument både kven som har det overordna sosiale ansvaret i anskaffingane, og kven som har ansvaret for å gjennomføre kontrollane. Graden av kontroll kan tilpassast behovet for kvar kontrakt. DFØ tilrår at kommunen vurderer risikoen for brot på lønns- og arbeidsvilkår i kvar enkelt anskaffing. Vurderingane bør dokumenterast skriftleg.¹¹

¹¹ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/kom-i-gang-med-kontraktsoppfolging>

DFØ har utarbeida skjema innanfor sosialt ansvar. Desse ligger på nettet til fri bruk, og kan virke som ei sjekklister for kva ein kommune bør gjere for å følgje opp kontraktar, og kan også dokumentere kontraktsoppfølging.¹²

Kommunestyret i Fyresdal vedtok 15.12.2016 i sak 91/16, at «Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner» skal gjelde for Fyresdal kommune og vere ein del av innkjøpsreglementet. Dei strategiske grepa er utarbeida av KS, NHO, Skatteetaten, UNIO, YS og LO. Dokumentet inneheld konkrete råd til kommunen, og kommunestyret sitt vedtak inneber at kommunen skal følge desse råda.

I tillegg inneheld dokumentet såkalla seriøsitetskrav. Bruk av seriøsitetskrava sikrar at kommunen følgjer forskrift om lønns- og arbeidsvilkår, i tillegg til at seriøsitetskrava mellom anna set krav om

- bruk av lærlingar og faglærde handverkarar
- internkontroll for sikkerheit, helse og arbeidsmiljø (SHA)
- grenser for bruk av underleverandørar
- at leverandør skal betale lønn via bank
- at kommunen kan be om dokumentasjon på at krava er følgde og iverksette sanksjonar

Seriøsitetskrava er utforma som kontraktskrav. Det inneber at dei skal vere ein del av kontrakten kommunen inngår med leverandørar. For at seriøsitetskrava skal bli ein del av kontrakten, må kommunen leggje krava som vedlegg i konkurransegrunnlaget ved kunngjering av konkurransen. Det er ikkje knytt beløpsgrenser til bruk av seriøsitetskrava.

På dette grunnlaget har vi følgjande revisjonskriterium:

- Kommunens vedtekne seriøsitetskrav skal vere ein del av konkurransedokumentasjonen
- Kommunen skal kontrollere at leverandør følgjer krava i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår

2.2.2. Fakta om sosialt ansvar

Kommunen sine seriøsitetskrav er ikkje brukte i konkurransedokument dei siste åra. Ikkje alle vi har intervjuet kjende til krava.

I nokre anskaffingar har administrasjonen valt å ikkje stille krav om at leverandøren skal ha lærlingar. Grunngevinga for dette er at mange aktuelle leverandørar ikkje har lærlingar, og at krav

¹² <https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/kontraktsoppfolging-og-evaluering-av-leveransen>

om lærlingar kan stenge desse leverandørane ute frå konkurransen, noko som igjen kan redusere konkurransen.

I dei største anskaffingane, som overstig 2,05 mill kr, har kommunen fått hjelp av konsulentselskap med å utforme konkurransedokument. Her er lagt inn krav om at leverandøren skal følgje forskrift om lønns- og arbeidsvilkår. Kommunen har sjeldan så store anskaffingar at det er relevant med slike krav.

Administrasjonen gjer ikkje systematisk kontroll av arbeidsforhold hos leverandørar. Dei tenestekjøpa kommunen gjer, uavhengig av om det er rammeavtale eller ei, er i stor grad frå selskap som administrasjonen kjennar og har god erfaring med. Administrasjonen kjenner også den enkelte arbeidstakar i selskapa.

2.2.3. Revisor si vurdering

Administrasjonen har ikkje følgd opp kommunestyret sitt vedtak om å bruke seriøsitetskrava.

Administrasjonen har stilt krav i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i dei tilfella der det har vore aktuelt.

Dei fleste innkjøpa kommunen gjer er så små at det ikkje er krav om å følgje forskrift om lønns- og arbeidsvilkår. Dermed er det heller ikkje krav om kontroll av arbeidsforholda hos leverandøren etter forskrifta.

3. Veg, vatn og avløp

Har kommunen tiltak for å sikre at anskaffingar til veg, vatn og avløp er i samsvar med regelverket?

3.1. Revisjonskriterium

Konkurransen og protokoll

Reglane om offentlege anskaffingar gjeld når kommunen inngår vare-, teneste- eller bygge- og anleggskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurransar, med ein anslått verdi som er lik eller overstig 100 000 kroner utan mva.

Beløpsgrenser avgjer kva reglar som gjeld. Regelverket skil mellom nasjonale terskelverdiar, som seier når det er plikt til å kunngjere nasjonalt, og EØS-terskelverdiar, som seier når det er plikt til å kunngjere i heile EØS-området.¹³

Kravet for anskaffingar mellom kr 100 000 og nasjonale terskelverdiar, er at kommunen gjer oppdraget kjent for «*et rimelig antall leverandører, for på denne måten å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet*».¹⁴ Kommunen kan kunngjere konkurranse på Doffin, eller sjølv hente inn tilbud frå fleire leverandørar.

Anskaffingsforskrifta § 7-1 seier at kommunen skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkeleg til å grunngi viktige avgjerder i anskaffingsprosessen, og skrive ned eller samle vesentlege forhold for gjennomføringa av anskaffinga (protokoll).

Under spesielle vilkår, kan kommunen bruke unntak frå kravet om konkurranse. For anskaffingar under nasjonal terskelverdi har ikkje forskrifta spesifikke reglar for når kommunen kan gjere unntak frå prinsippet om konkurranse. Det følgjer av rettleiaren til offentlege anskaffingar at:

«Kravet til konkurranse gjelder så langt det er mulig. Kun unntaksvis vil oppdragsgiveren derfor kunne tildelje en kontrakt direkte til en leverandør uten konkurranse. Avvik fra prinsippet kan for eksempel være tillatt der det kun foreligger én leverandør i markedet og oppdragsgiveren kan anskaffe ytelsen direkte fra leverandøren»¹⁵.

¹³ Terskelverdiane er omtalt i vedlegg 2.

¹⁴ Se KOFA-sak 2007/79, premiss 20, i følgje departementet sin rettleiar.

¹⁵ Veileder til offentlege anskaffelser, s. 81.

Internkontroll

Rådmann skal sjå til at kommunen følgjer lover og forskrifter (internkontrollen). I kravet om internkontroll ligger det å ha naudsynte rutinar og prosedyrar. Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa verksemda når det gjeld størrelse, eigenart, aktivitetar og risikoforhold, jf kommunelova § 25-1.

Kravet til internkontroll inneber også at kommunen må ha tiltak for å sikre at dei som har ansvar for å gjere anskaffingar har nok kompetanse til å ivareta gjeldande krav.

Krav i innkjøpsreglementet

Av innkjøpsreglementet går det fram at for mellomstore eingongsinnkjøp med verdi mellom 100 000 kr og 500 000 kr¹⁶, skal kommunen innhente tilbud frå minst tre forskjellige leverandørar, så sant dette er praktisk mogleg. Innkjøpsprotokoll skal fyllast ut og arkiverast. Ved slike innkjøp skal det ikkje setjast i verk meir omfattande prosedyrar enn det som er kostnadmessig forsvarleg, samtidig som konkurranseprinsippet og dokumentasjonskrava i prosessen blir ivaretekne.

På dette grunnlaget har vi følgjande revisjonskriterium:

- Kommunen bør ha etablert tiltak for å sikre at kommunen gjennomfører anskaffingar i samsvar med lov og forskrift om offentlege anskaffingar, mellom anna at
 - kommunen arrangerer konkurranse ved anskaffingar over 100 000 kr
 - kommunen dokumenterer viktige avgjerder i anskaffingsprosessen

3.2. Fakta om veg, vatn og avløp

Tal frå rekneskapen i 2020 viste at kommunen kjøpte varer og tenester for

- vegar, plassar og trafikktryggleik: kr 2 309 000¹⁷
- vatn og avløp: kr 1 720 000¹⁸

¹⁶ Nasjonal terskelverdi var kr 500 000 per 31.12.2009

¹⁷ Frå Kostra-funksjon 330, 332 og 335

¹⁸ Frå Kostrafunksjon 340, 345, 350, 353 og 354

Tala ovanfor er fordelt på mange varer og tenester. Ingen kjøp frå ein enkelt leverandør er over kr 100 000 på veg, unntatt kjøp som er gjort greie for nedanfor. For vatn og avløp er det kjøp mellom kr 100 000 og kr 200 0000 hos tre leverandørar:

- Ein av leverandørane er knytt til kjøp av byggevarer, som er omtalt i kapittelet om rammeavtalar.
- Den andre av leverandørane gjeld kjøp av ROS-analyse frå eit konsulentselskap. Kommunen valde å kjøpe tenesta direkte frå det konsulentselskapet som har prosjektert vassverket. Kommunen har ikkje ført protokoll.
- Den tredje leverandøren gjeld kjøp av rør. I Noreg er det to leverandørar av denne typen rør. Kommunen har ikkje ført protokoll.

Administrasjonen opplyser at kommunen har eit relativt nytt og velfungerande leidningsnett på vatn og avløp. Det er derfor ikkje behov for store anskaffingar her, det er mest mindre reparasjonar.

Vidare opplyser administrasjonen at til anleggsarbeid på veg, vatn og avløp brukar kommunen som regel tre ulike entreprenørar i kommunen, noko som også går fram av rekneskapen. Dei tre har forskjellig utstyr, slik at dei er egna til å gjere forskjellige oppgåver. Det er sjeldan kommunen har oppdrag som er over terskelverdi, og for vatn gjeld forsyningsforskrifta med enda høgre terskelverdiar.

Kommunen har hatt to anskaffingar på over kr 100 000 knytt til veg, ei feiemaskin og asfalt:

Feiemaskin for traktor hadde administrasjonen berekna til omtrent kr 100 000 + MVA.

Administrasjonen spurte aktuelle leverandørar og fekk tilbod frå to leverandørar. Administrasjonen har skrive protokoll for anskaffinga.

Kommunen fekk «koronamidlar» av staten for å bruke på anleggsbransjen. Administrasjonen valte å kjøpe asfaltdekke til ein parkeringsplass. Kommunen hadde kort frist for å bruke midlane, og innhenta derfor tilbod frå berre ein leverandør. Denne leverandøren hadde hatt best kvalitet og lågast pris på tidlegare anskaffingar. Anslått verdi på anskaffinga var kr 600 000. Administrasjonen har skrive protokoll for anskaffinga og grunngjevinga for direktekjøpet går fram av protokollen.

3.3. Revisor si vurdering

Når det gjeld innkjøpsreglementet og rammeavtaler viser vi til vurderinga i kapittel 2.1.3

Vi vurderer at anskaffingane av feiemaskin og asfalt er i samsvar med regelverket.

For anskaffingane av ROS-analyse og rør, manglar det tilstrekkeleg dokumentasjon av at kvifor det ikkje er gjennomført konkurranse.

4. Hamaren

I kva grad er anskaffinga av konsulent til Hamaren i samsvar med regelverket?

4.1. Revisjonskriterium

Formålet med lov om offentlege anskaffingar går fram av § 1: «*Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte*». Lova gjeld for alle innkjøp over kr 100 000 utan mva.¹⁹ Kommunen skal gjere innkjøp i samsvar med dei grunnleggjande prinsippa om «*konkurransen, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvarbarhet og forholdsmessighet*».²⁰

Ei anskaffing som ikkje er kunngjort sjølv om regelverket krev det, er ei ulovleg direkte anskaffing. Omgrepet er dermed knytt opp til brot på kunngjeringsplikta. Ei ulovleg direkte anskaffing blir rekna som eit særleg grovt brot på regelverket, sidan det unndrar kontrakten frå open konkurranse²¹ For anskaffingar med ein anslått verdi under 1,3 millionar kroner utan MVA, gjeld berre anskaffingsforskrifta del I, der det ikkje er kunngjeringsplikt.

Kommunen skal sørge for konkurranse sjølv om verdien av anskaffinga er under terskelverdiane. Kravet er at kommunen skal gjere oppdraget kjent for rimeleg mange leverandørar, «*for på denne måten å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet*».²² Kommunen kan til dømes kunngjere ein konkurranse på Doffin, eller sjølv hente inn tilbod frå fleire leverandørar. Kravet til konkurranse gjeld så langt det er mogleg. Berre unntaksvis vil kommunen kunne tildele ein kontrakt direkte til ein leverandør utan konkurranse.

Departementet sin rettleiar seier også at prinsippet om at tiltak for å sikre konkurranse skal vere forholdsmessige er særleg viktig ved gjennomføringa av del I-anskaffingar. Kommunen skal ikkje leggje ned meir arbeid i anskaffinga enn det art, omfang, kompleksitet og verdi av anskaffinga tilseier.

¹⁹ Lov om offentlege anskaffingar § 2.

²⁰ Lov om offentlege anskaffingar § 4

²¹ Veileder i offentlige anskaffelser punk 11.13.4, s 103

²² Se KOFA-sak 2007/79, premiss 20, i følgje departementet sin rettleiar.

På Anskaffelser.no står det at det er høve til å gjere endringar i inngått kontrakt dersom det er avtalt i endringsklausular og/eller endringa ikkje er vesentleg.²³ Ei endring som fører til at ytinga som leverandøren skal levere ikkje lenger er i samsvar med det som er avtalt i kontrakten, kan vere ei ulovleg direkte anskaffing.²⁴

Ein tommelfingerregel frå anskaffelser.no ved endring av kontrakten:

- Ville andre leverandørar vore interessert i å vere med på den første konkurransen dersom dei hadde visst om endringa?
- Eller ville ein annan leverandør ha vunne konkurransen dersom endringa gjer at evalueringa av tildelingskriteria ville blitt annleis?

Dersom kommunen svarar ja på eit av desse spørsmåla, så er det sannsynleg at endringa er ei vesentleg endring av kontrakten, som kommunen ikkje lovleg kan gjennomføre.²⁵

Dersom verdien av kontrakten aukar, slik at konkurransen skulle ha vore kunngjort i Doffin, eventuelt kunngjort i TED, så er endringa vesentleg.²⁶

På dette grunnlaget har vi følgjande revisjonskriterium:

- Kommunen skal opptre i samsvar med grunnleggande prinsipp for konkurranse.

4.2. Fakta om Hamaren

Hamaren aktivitetspark ligg på Klokkarhamaren, ein odde i Fyresvatn. Utanfor Hamaren ligg øya Kjeøyeni. Kommunestyret vedtok i møte 19.09.2018 i sak 68/18 at dei ville jobbe vidare med prosjektet «Hamaren til nye høgder» og moglegheitene for å inkludere Kjeøyeni i aktivitetsparken. Kommunen ønskte gangbru frå Hamaren og ut til Kjeøyeni, og turveggar i trekronene på øya. Turvegane skulle vere universelt utforma, slik at også rullestolbrukarar kunne bruke dei.

²³ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/forvalte-avtalen/ending-av-kontrakt/hvilke-endinger-er-lovlige>

²⁴ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging>

²⁵ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/forvalte-avtalen/ending-av-kontrakt>

²⁶ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/forvalte-avtalen/ending-av-kontrakt/hvilke-endinger-er-lovlige>

Då administrasjonen i 2019 skulle innby tre arkitektelskap for å delta i konkurransen om å utvikle Kjøyni, valde administrasjonen selskap dei meinte var kvalifisert til eit slikt prosjekt:

- Feste Grenland AS
 - Kommunen hadde god erfaring med selskapet frå andre oppdrag
- Søndergård Rickfeldt AS
 - Selskapet utvikla første del av aktivitetsparken. Kommunen hadde god erfaring med selskapet.
- Effekt arkitekter
 - Selskapet hadde utvikla spektakulære aktivitetsområde i Sverige og Danmark.

Kriteria for val var 50 % pris og 50 % oppdragsforståing, inkludert kvalitet på samanliknbare prosjekter. Kommunen valde å inngå kontrakt med Effekt. Valet av Effekt er grunngeva med oppdragsforståing, innhald i leveranse samt samanliknbare prosjekter. Verdien på kontrakten var på kr 814 000. Dette er dokumentert i ein protokoll.

Effekt utvikla konstruksjonen som skulle gjere turvegane i trea moglege. Videre prosjekterte Effekt brua og turvegane. Kommunen betalte Effekt i samsvar med kontrakten.

Etter at Effekt hadde levert sitt arbeid, la administrasjonen bygging av bru og turvegar ut på anbod på Doffin. Dei tilboda kommunen fekk, viste at det ville koste meir enn budsjetttrammene å bygge bru og turvegar. Samstundes gjekk ikkje kjøp av grunn på Kjøyni i orden.

Prosjektet på Kjøyni blei difor avslutta, jamfør vedtak i kommunestyret 17.09.20, sak 61/20. I same sak vedtok kommunestyret å sjå på om det var mogleg å utvikle fleire aktivitetar og attraksjonar i det eksisterande Hamaren-området.

Kommunen inngjekk etter dette ein ny kontrakt med Effekt. Oppdraget gjaldt utvikling av turvegar på Hamaren. Verdien på kontrakten var på kr 300 000, noko som også var ramma frå kommunestyret.²⁷ I dokumentet «Tillegg til protokoll EFFEKT Hamaren», har prosjektgruppa vurdert at *«flytting av planane frå øya til fastlandet ikkje avsluttar prosjektet, men at ein har funne alternativ stad å realisere planane. Prosjektet sin karakter, den særegne arkitektur og design som er jobba fram, gjer det vanskeleg for ein ny aktør å tre in i prosjektet, og vidareføre dette i tråd med prosjektgruppas forventningar. Prosjektgruppa ser ikkje vidareføringa som eit nytt prosjekt, dette er*

²⁷ Kommunestyrevedtak 78/20 i møte 29.10.2020

ei overføring av design, detaljteikningar og prosjektering inn i nytt terreng, og såleis kun ei endring av terrengmessig karakter».

Effekt har eit digitalt verktøy som kan visualisere turvegane i trea. Her ligg allereie design og konstruksjon inne. Administrasjon har vurdert at konstruksjonen og designet av konstruksjonen utgjer omtrent 80 % av oppdraget. Ved hjelp av det digitale verktøyet kunne Effekt leggje sine opphavlege planer inn det nye terrenget, og også tilpasse konstruksjonane dei allereie hadde laga til det nye terrenget.

Effekt skal levere ferdige planer i løpet av april 2021²⁸. Administrasjonen ønskjer å leggje bygging av neste trinn i parken ut på anbod i løpet av våren 2021. Byggestart er planlagt i september 2021.

4.3. Revisor si vurdering

Verdien av anskaffinga av arkitektelskap i forbindelse med Kjøøy-prosjektet var under nasjonal terskelverdi. Det betyr at det er krav om konkurranse, men ikkje krav om kunngjering.

Verdien av kontrakten som blei inngått for å vidareutvikle Hamaren var på 36 % av verdien til den opphavlege kontrakten. Ei auke på 36 % vil vi rekne som ei vesentleg auke av kontraktssummen. Auka er likevel ikkje så stor at den totale summen for leveransane frå Effekt overstig nasjonal terskelverdi. Kommunen ville såleis ikkje hatt kunngjeringsplikt då kontrakten for vidareutvikle Hamaren ble inngått.

Vi meiner at i den opphavelge anskaffinga er grunnleggande prinsipp for konkurranse ivaretatt. Kommunen har vurdert at innhaldet i utvidinga av kontrakten ligg nært den opphavelge kontrakten. Vi meiner det er grunn til å tru at dei same ville blitt forspurt om kommunen visste om endringa i utgangspunktet. Det er også grunn til å tru at kommunen ville vurdert tilboda på same måte. Det er vår vurdering at anskaffinga er gjennomført på ein måte som står i forhold til art, omfang, verdi og kompleksitet av anskaffinga, med andre ord at vidareføringa av prosjektet med same leverandør er i samsvar med forholdsmessighetsprinsippet. På bakgrunn av ei konkret vurdering meiner vi at kommunen i anskaffinga av konsulent til Hamaren har opptrett i samsvar med dei grunnleggande prinsippa for konkurranse.

²⁸ Opplysninger pr 24.03.2021

5. Konklusjonar og tilrådingar

5.1. Konklusjonar

Innkjøpsreglementet er hovudtiltaket i kommunen for å sikre alle anskaffingar, inkludert rammeavtaler, er i samsvar med regelverket. Innkjøpsreglement er gammalt, og vesentleg eldre enn den siste versjonen av anskaffingsforskrifta. Dermed vil bruk av innkjøpsreglementet ikkje sikre at administrasjonen gjer innkjøp i samsvar med regelverket.

I Fyresdal kommune har kvar eining med budsjettansvar i utgangspunktet ansvar for egne innkjøp. Forskrifta opnar for at kommunen kan organisere innkjøpa slik, og dermed vurdere verdien av innkjøpa innafor kvar eining og ikkje for heile kommunen. Samstundes er det ikkje tillate å organisere innkjøpa slik at kommunen omgår krav i forskrifta. Kva som må til av sjølvstende og kvar grensa går for at kommunen omgår regelverket er uavklart, og må truleg vurderast konkret.

Det er i utgangspunktet opp til ein kommunen sjølv å vurdere om den vil inngå og fornye rammeavtaler, men i innkjøpsreglementet i Fyresdal står det at ved regelmessige leveransar innan ein vare- eller tenestekategori skal det etablerast rammeavtaler. Vår gjennomgang av innkjøpspraksis viser at kommunen ofte ikkje etablerer rammeavtaler ved regelmessige leveransar innan ein vare eller tenestekategori. Vi meiner likevel at kommunen i hovudsak vurderer behov for rammeavtaler og fornying av utgåtte avtaler. Vurderingane er i all hovudsak ikkje dokumentert.

Kommunestyret vedtok i sak 91/16, at «Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner» skal gjelde for Fyresdal kommune og vere ein del av innkjøpsreglementet. Vi kan ikkje sjå at administrasjonen har følgd opp kommunestyret sitt vedtak om å bruke seriositetskrava som var ein del av kommunestyrets vedtak. Administrasjonen har likevel stilt krav i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i dei tilfella der det har vore aktuelt. Kommunen har sjeldan så store anskaffingar at krava i forskrifta gjeld.

Kommunen har tiltak for å forvalte sosialt ansvar, men tiltaka er lite kjent i administrasjonen. Kommunen har sjeldan så store anskaffingar at krava i forskrifta gjeld.

I den perioden vi har undersøkt hadde kommunen to anskaffingar på over kr 100 000 innanfor veg. Vi vurderer vi at begge anskaffingane er i samsvar med regelverket. I dei to anskaffingane vi såg på innanfor vatn og avløp, fann vi ikkje god nok dokumentasjon på at det var rettsleg grunnlag for å ikkje gjennomføre konkurranse.

Generelt har kommunen lite dokumentasjon av vurderingar og protokollar.

Kva gjelder Hamaren meiner vi at i anskaffinga av konsulent til utvikling av Kjøyni, er grunnleggande prinsipp for konkurranse ivare tatt. Då prosjektet blei flytta frå Kjøyni til Hamaren, vurderte kommunen at innhaldet i den utvida kontrakten låg nært den opphavslege kontrakten. Vi meiner at utvidinga av kontrakten er gjennomført på ein måte som står i forhold til art, omfang, verdi og kompleksitet i anskaffinga. Med andre ord meiner vi at vidareføring av prosjektet med same leverandør er i samsvar med prinsippet om at tiltak for å sikre konkurranse skal vere forholdsmessige. På bakgrunn av ei konkret vurdering meiner vi kommunen har handla i samsvar med dei grunnleggande prinsippa for konkurranse i anskaffinga av konsulent til Hamaren.

5.2. Tilrådingar

Vi tilrår at kommunen

- Oppdaterer og implementerer rutinar og tiltak som er tilstrekkelege for å etterleve reglane om offentlege anskaffingar
- Etablerer rammeavtaler ved regelmessige leveransar innan ein vare- eller tenestekategori, i tråd med kommunes innkjøpsreglement
- Tar inn vedtekne seriøsitetskrav som ein del av konkurransedokumentasjonen
- Sikrar at alle anskaffingar over kr 100 000 blir gjennomført og dokumentert i samsvar med eventuelle rutinar og reglane om offentlege anskaffingar.

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser

Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser

Forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene

Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Forskrift 17. desember 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

Lov 18. desember 2015 nr. 103 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v

Forskrift 22. februar 2008 nr. 166 om informasjons- og påseplikt og innsynsrett

Lov 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv

Forskrift 3. august nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften)

Offentlige dokument

Prop. 51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser

Elektroniske kilder

Anskaffelser.no – rettleiingar utarbeida av Direktoratet for forvaltnings og økonomistyring (DFØ) om korleis ivareta samfunnsansvar i anskaffingar. (innhenta i perioden desember 2020- mars 2021)

Arbeidstilsynet.no (innhentet i perioden desember 2020)

«Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)», Nærings- og fiskeridepartementet, regjeringen.no, publisert 24.04.2018, innhentet 26.08.2020

«Orden i eget hus - Kommunedirektørens internkontroll, Praktisk veileder», KS, Versjon 3 april 2020, innhentet 07.01.2020

Bøker

Dragsten, Marianne: Anskaffelsesloven – Med forskrift – kommentarutgave, Universitetsforlaget, 2020

Vedlegg

Vedlegg 1: Rådmannen si fråsegn

Forvaltningsrevisjonsrapport om anskaffingar - til uttale



une.tangen@fyresdal.kommune.no
Til Gerd Smedsrud

Du videresendte denne meldingen 21.04.2021 15:46.

Svar Svar til alle Videresend

ons. 21.04.2021 14:07

Hei

Fyresdal kommune tar rapporten til vitande og takkar for eit godt samarbeid.

Mvh

Une Marit Tangen
Rådmann

Vedlegg 2: Terskelverdier for offentlege anskaffingar

Den anslåtte verdien til anskaffinga avgjerd kva deler av regelverket som gjeld. Tabellen nedanfor er henta frå DFØ, og viser viktige terskelverdier. De oppgitte terskelverdiane i tabellen er i samsvar med anskaffingsforskrifta kapittel 5.

Viktige terskelverdier²⁹

Terskelverdier	Lovlege anskaffingsprosedyrar
<p>Del I:</p> <p>Alle kontraktar av verdi mellom 100 000 kr og 1,3 mill. kr utan mva. (uansett kven som anskaffar, og kva kommunen kjøper)</p> <p>Kontraktar om kjøp av helse- og sosialtenester for under 7,2 mill. kr utan mva.</p>	<p>Ingen spesiell prosedyre. Grunnleggjande prinsipp og føresegn i anskaffingsforskrifta kap.7 må følges.</p>
<p>Del I og II:</p> <p>Vare- og tenestekontraktar til ein verdi mellom 1,3 mill. og 2,05 mill. kr utan mva. for alle unntatt statlege styresmakter</p> <p>Alle bygge- og anleggskontraktar til ein verdi av mellom 1,3 mill. og 51,5 mill. kr utan mva. (uansett kven som anskaffar)</p> <p>Kontraktar om særlege tenester til ein verdi over 1,3 mill. kr utan mva. Merk: I tillegg gjeld nokre føresegn i Del III for denne type anskaffingar når verdien overstig EØS terskelverdien for særlege tenester på 7,2 mill. utan mva.</p>	<p>Open anbudskonkurranse (anskaffingsforskrifta § 8-3)</p> <p>Avgrensa anbudskonkurranse (anskaffingsforskrifta § 8-3)</p>

²⁹ Kilde Lov (anskaffingslova) og forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffingsforskrifta)

Terskelverdiar	Lovlege anskaffingsprosedyrar
<p>Del I og III:</p> <p>Vare- og tenestekontraktar til ein verdi av over 1,3 mill. kr ekskl. mva. for statlege styresmakter</p> <p>Vare- og tenestekontraktar til ein verdi av over 2,05 mill. kr utan mva. for alle andre verksemder</p> <p>Bygge- og anleggskontraktar til ein verdi av over 51,5 mill. kr utan mva. (alle verksemder)</p>	<p>Open og avgrensa anbudskonkurranse (anskaffingsforskrifta § 13-1 (1))</p> <p>Konkurranse med forhandlingar (anskaffingsforskrifta § 13 (2))</p> <p>Konkurransepreget dialog (anskaffingsforskrifta § 13 (2))</p> <p>Innovasjonspartnerskap (anskaffingsforskrifta § 13 (3))</p>
<p>Kontraktar om helse- og sosialtenester for over 7,2 mill. kr utan mva.</p>	<p>Egne prosedyreføresegn</p>

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen starta med oppstartsbrev 08.12.2020. Vi hadde oppstartsmøte 12.01.2020 på Teams med rådmann, kommunalsjef for plan og teknikk og økonomisjefen.

Vi har hatt oppsummeringsmøte 19.03.21 på Teams med rådmann, kommunalsjef for plan og teknikk og økonomisjefen.

Rapporten blei sendt til rådmannen for uttale 26.03.21.

Forvaltningsrevisjonar skal gjennomførast på ein måte som sikrar at informasjonen i rapporten er relevant og påliteleg. Data er relevante (gyldige/valide) dersom dei skildrar dei forholda som problemstillingane handlar om. Om data er pålitelege (reliabilitet) handlar om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mogleg og at det ikkje har skjedd systematiske feil undervegs.

Nedanfor gjer vi greie for datagrunnlaget vårt og kva metodar vi har brukt for å svare på problemstillingane. Vi vil også beskrive kva tiltak som er brukt for å sikre at vi har relevante og pålitelege data.

Innsamling av relevante og pålitelege data

Datainnsamling og rapportskriving har gått føre seg i perioden januar-mars 2021.

For å undersøke problemstillingane har vi bedt om skriftleg dokumentasjon som:

- Innkjøpsreglement
- Eventuelt andre rutiner som omhandler anskaffelser
- Løpende rammeavtaler
- Rammeavtaler som gikk ut i 2020
- Oversikt over alle anskaffelser som ble lyst ut i 2020
- Vurderinger av behov for rammeavtaler
- Vurdering av deltakelse i videre innkjøpssamarbeid
- Organisasjon:
 - Delegasjonsreglement
 - Organisasjonskart
 - Eventuelle fullmakter som angår anskaffelser
 - Kompetanseoversikt/plan

Rådmannen sendte oss dokumentasjon på e-post:

- Innkjøpsreglement
- Økonomireglementet
- Rammeavtaler som går ut i 2021
- Oversikt over alle anskaffelser som ble lyst ut i 2020 på Plan og teknikk med protokoller
- Vurdering av deltakelse i videre innkjøpssamarbeid
- Organisasjon:
 - Delegasjonsreglement
 - Organisasjonskart
 - Kompetanseoversikt/plan

Vi har også innhenta følgende dokumentasjon på anskaffingar knytt til Hamaren:

- Protokoll
- Konkurransgrunnlag
- Kontrakt

Vi har hatt intervju via Teams med personar som har kjennskap til anskaffingar i kommunen:

økonomisjefen

- kommunalsjef for plan og teknikk
- byggeleder for Hamaren aktivitetspark.

Intervjua ble gjennomført i samsvar med intervjuguidar. Innhaldet i referat frå intervjua er godkjend av dei som vi intervjua. I intervjua har vi fått utdjupande informasjonen om rutinar, praksis og vurderingar utover det den skriftlege. Vi har også fått informasjon på e-post.

Vi har henta informasjon om innkjøp frå rekneskapssystemet til kommunen.

Når resultatene vi finn ved bruk av dei ulike metodane og dei ulike kjeldene liknar kvarandre, styrker det funna vi har gjort og at data gir eit rett bilete av det vi undersøker.

Personopplysningar

I samband med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandla personopplysningar som namn og e-postadresse til tilsette i kommunen.

Vårt rettslege grunnlag for å behandle personopplysningar er kommunelova § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandlar personopplysningar slik det er sagt i vår personvernerklæring. Personvernerklæringa er tilgjengeleg på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast, dokumenterast, kvalitetssikrast og rapporterast i samsvar med kommunelova og god kommunal revisjonsskikk.³⁰

Kvalitetssikringa skal sikre at undersøkinga og rapporten har nødvendig fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.³¹ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med krava i RSK 001.

³⁰ God kommunal revisjonsskikk kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30. september 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

³¹ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er laga av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no