

Innkjøp- kontraktsinngåingar/oppfølging

Sauda Kommune, 2022



INNHOOLD

Oppdrag.....	4
Samandrag.....	5
Kommunedirektøren sin kommentar	8
1 Innleiing.....	9
1.1 Revisjonskriterium	9
1.2 Avgrensningar	9
1.3 Metode	10
2 Investeringar.....	12
2.1 Organisering av investeringsarbeidet i kommunen.....	12
2.2 System og rutinar for planlegging av investeringar	13
2.2.1 Revisjonskriterium	13
2.2.2 Rutinar og system for planlegging.....	15
2.2.3 Tidlegfasen – ombygging av rådhuset	16
2.2.4 Vurdering og tilrådingar.....	18
3 Innkjøp.....	20
3.1 Organisering av innkjøpsarbeidet i kommunen	20
3.2 Innkjøpsrutinar	20
3.2.1 Revisjonskriterium	20
3.2.2 Innkjøpsrutinar	21
3.2.3 Vurdering	21
3.3 Etterleving av krav til konkurranse	21
3.3.1 Revisjonskriterium	21
3.3.2 Krav til konkurranse.....	23
3.3.3 Vurdering	25

3.4 Innkjøp innen byggeprosjekt	25
3.4.1 Revisjonskriterium	25
3.4.2 Innkjøp - byggeprosjekt	26
3.4.3 Vurdering og tilrådingar.....	28
4 Kontraktsoppfølging.....	29
4.1 Organisering av kontraktsoppfølgingsarbeidet i kommunen	29
4.2 Revisjonskriterium	29
4.3 System og rutinar for kontraktsoppfølging	31
4.4 Kontraktsoppfølging – ombygging av rådhuset.....	32
4.5 Vurdering og tilrådingar.....	33
5 Oppsummering og konklusjon	35
5.1 Revisjonen tilrår kommunen	35
Vedlegg	37

OPPDRA

<p>Bestilling</p> <p>Kontrollutvalet i Sauda kommune vedtok den 27.01.2022 å igangsette ein forvaltningsrevisjon om Innkjøps- kontraktsinngåingar/ oppfølging.</p>	<p>Problemstillingar</p> <ul style="list-style-type: none">• Har kommunen tilfredsstillande innkjøpsrutinar?• I kva grad er investeringsprosjekta planlagde på ein tilfredsstillande måte?• I kva grad tilfredsstiller Sauda kommune lov om offentlege anskaffingar når det gjeld krav til konkurranse ved kjøp under og over nasjonal terskelverdi?• I kva grad tilfredsstiller Sauda kommune lov om offentlege anskaffingar innan byggjeprojekt?• Har kommunen tilfredsstillande system og rutinar for kontraktsinngåing og oppfølging av byggjeprojekt og rammeavtalar?
<p>Formål</p> <p>Prosjektet skal gjennomgå og vurdere Sauda kommune sine innkjøpsrutinar, korleis kommunen overheld innkjøpsregelverket, system og rutinar for kontraktar og kontraktoppfølging.</p>	

Prosjektleder for dette prosjektet har vore forvaltningsrevisor Bjørghild Undheim og arbeidet er kvalitetssikra av senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg.

SAMANDRAG

Om prosjektet

Formålet med dette prosjektet er å gå gjennom og vurdere Sauda kommune sine innkjøpsrutinar, korleis kommunen overheld innkjøpsregelverket, system og rutinar for kontraktar og kontraktoppfølging

Metodiske valte vi i dette prosjektet å dele dei vedtekne problemstillingane i tre ulike tema: planlegging av investeringar, innkjøp og kontraktoppfølging.

I prosjektet er det intervjuja sentrale tilsette, teke stikkprøver og gått gjennom relevant dokumentasjon.

Hovudinstrykk

Vår vurdering er at Sauda kommune i hovudsak overheld innkjøpsregelverket og har tilfredsstillande innkjøpsrutinar og system for kontraktssinngåingar. Det var manglar tilknytt signert kontrakt og innhenta skatteattest. Dette må kommunen sikra.

Når det gjelder planlegging av investeringar og kontraktoppfølging er revisjonen sin vurdering at Sauda kommune ikkje har tilfredsstillande styringsreiskapar. Det føreligg ikkje rutinar eller system tilknytt kontraktoppfølging. Når det gjeldar planlegging av investeringar manglar rutinane enkelte sentrale tilrådingar, og rutinane blir ikkje etterlevd i organisasjonen.

Investeringar

Det er viktig å gjera grundige undersøkingar i tidlegfasen i eit investeringsprosjekt for å kunna bruka denne informasjonen som eit godt styringsverktøy. Dersom det ikkje føreligg nok, eller kvalitetssikra informasjon, vil ikkje kommunestyret ha eit godt rettsleg eller faktisk grunnlag for vedtaka sine jf. kommunelova § 13-1, 3 ledd.

Revisjonen si vurdering er at kommunen ikkje har tilfredsstillande styringsreiskapar for investeringsprosjekt. Dette kan føre til at saker som blir lagde fram for folkevalde organ ikkje er forsvarleg greidd ut. Det blir per i dag ikkje alltid utarbeida behovsanalyse, kor ulike alternativ belysast før vedtak om investeringar. Kostnadsestimat som blir utarbeide blir heller ikkje alltid kvalitetssikra av nokon utan budsjettansvar. Dette gjer at saksframlegga til kommunestyret ikkje alltid gir grunnlag for å reelt vurdere ulike alternativ. Dette da det ikkje kjem fram tydeleg informasjon om kva analysane byggar på, og eventuelle risikoar og usikkerheiter tilknytt kostnadsestimat er ikkje synleggjort. Kommunen må sikra tilfredsstillande rutinar tilknytt planlegging av investeringar som blir etterlevd. Dette for å hindra at planlegginga er personavhengig, og at grunnleggjande tilrådingar tilknytt forprosjekt ikkje alltid blir gjort.

Gjennomgangen av dokumentasjon og informasjon om prosjektet tilknytt ombygginga av rådhuset viser at dei analysane og vurderinga som vart gjort i forkant av vedtak om investering ikkje var grundige nok. Dette då det er fleire behov og faktorar som ikkje er vurderte. Basert på oversend dokumentasjon er det vanskeleg å seia kva behovsanalysar og eventuelt nullalternativ som vart gjort i forkant av avgjerd om investering. Det blir og rekna som uklart kva vurderingar som vart gjorde rundt kostnadsestimata, og om dette vart kvalitetssikra. Basert på dokumentasjonen som kjem fram i økonomiplanen er det og uklart om eventuelle usikkerheiter rundt kostnadsestimata vart formidla til dei folkevalde. Dette taler for at saka ikkje var greidd ut på ein slik måte at det gav eit faktisk og rettsleg grunnlag for kommunestyret å gjera vedtak i saka jf. kommunelova § 13-1, 3 ledd. Kommunen må sikra at konkrete investeringsprosjekt er tilstrekkeleg greidd ut før dei blir lagt inn i økonomiplanen.

Innkjøp

Revisjonen si vurdering er at Sauda kommune i hovudsak overheld innkjøpsregelverket og har tilfredsstillande innkjøpsrutinar og system for kontraktsinngåingar.

Kommunen har utarbeidd eit innkjøpsreglement som blir vurdert til å vera i samsvar med reglane i anskaffingslova og anskaffingsforskrifta.

Krava til konkurranse, konkurransegrunnlag, kravspesifikasjonar og innkjøpsprotokoll er i hovudsak oppfylt for alle undersøkte innkjøpa. I eit av ti kontrollerte innkjøp var det ikkje gjennomført konkurranse i samsvar med innkjøpsregelverket. Det føreligg og nokon manglar tilknytt signert kontrakt og innhenta skatteattest. Kommunen har oppgitt at dei har innført nye rutinar tilknytt signering av kontrakt. Revisjonen vurderer dette som positivt. Kommunen har likevel ikkje rutinar for å innhenta skatteattest, slik loven krevjar. Kommunen må sikre dette.

Hovudinstrykket til revisjonen er at kommunen i stor grad følgjer reglane om offentlege innkjøp.

Kontraktsoppfølging

Det er viktig å ha gode rutinar omkring kontraktsoppfølging for å sikra at kommunen mellom anna får varer og tenester til avtalt tid, pris og kvalitet. Gode rutinar er og viktig for å sikra at kommunen oppfyller forpliktingane sine, og vil førebyggja ukklarheiter og tvistar med avtalepartnarar.

Revisjonen si vurdering er at kommunen ikkje har tilfredsstillande styringsreiskapar for kontraktsoppfølging. Det at det ikkje føreligg rutinar eller system gjer at det er ein stor risiko tilknytt kontraktsoppfølginga. Risikoen er tilknytt det faktum at kommunen ikkje har oversikt over kva kontraktar kommunen har inngått, at det er uklart i organisasjonen kven som har ansvaret for å følgje opp rammeavtaler, samt at noverande kontraktsoppfølging i stor grad er

personavhengig. Det bør utarbeidast rutinar og system slik at ein sikrar ein tilfredsstillande kontraktsoppfølging.

Noverande prosjektleiar av ombygginga av rådhuset fekk ansvaret for prosjektet i november 2021 når dåverande prosjektleiar slutta i kommunen. Det har dukka opp fleire element som ikkje var med, eller avklarte i opphavleg prosjekt og er dermed ikkje inkludert i gjennomførte konkurransar. Dette har ført til fleire hindringar, som det har vore behov for å vurdere, avklara og finna løysingar på. Ny prosjektleiar laga eit eige system for kontraktsoppfølginga når han fekk ansvaret. Dette fordi kommunen ikkje har nokon faste system eller rutinar for kontraktsoppfølging. Det er svært uheldig at kommunen ikkje har nokon system eller rutinar, og det vil vera høg grad av risiko knytt til dette. Ved ei overføring av prosjekt mellom to prosjektleiarar, slik som var tilfellet i rådhusprosjektet, som har kvart sitt system for kontraktsoppfølging er det mange element som då kan falla mellom to stolar. Revisjonen sin gjennomgang av noverande prosjektleiar si kontraktsoppfølging verkar oversiktleg og ryddig.

Tilrådingar samanfatta

Revisjonen tilrår kommunen å:

- Sikre tilfredsstillande rutinar tilknytt planlegging av investeringar som blir etterlevd.
 - Det bør gjennomførast ein behovsanalyse i forkant av alle prosjekt.
 - Kostnadsestimata bør kvalitetssikrast av ein utan budsjettansvar.
 - Saksframlegg må gje grunnlag for å vurdere ulike alternativ.
 - Det bør koma tydeleg fram i budsjetta kva analysane byggjer på, og eventuelle risikoar og uvisse bør vera synleggjort.
- Konkrete investeringsprosjekt må vere tilstrekkeleg utgreia før dei blir lagt inn i økonomiplanen.
- Sikra tilfredsstillande rutinar for signering og arkivering av kontrakt i alle innkjøp.
- Innføra rutinar for å sikra at det blir innhenta skatteattest i samsvar med lovkrav.
- Utarbeide ein oversikt som formaliserer eigarskap og ansvar for oppfølging av kvar enkelt kontrakt som kommunen har inngått.
- Innføra rutinar for kontraktsoppfølging, kor mellom anna rutinar tilknytt rammeavtalar og kontroll av seriøsitetskrav og inngår.

KOMMUNEDIREKTØREN SIN KOMMENTAR

Sauda kontrollutval bestilte forvaltningsrevisjon av «Innkjøp- kontraktsinngåingareiser/oppfølging» i møtet 27.01.2022. Dette var i etterkant av at kommunedirektøren hadde orientert skriftleg og muntleg om offentlege anskaffelser og KOFA-saker. Som kommunedirektøren orienterte om så er regelverket for offentlege anskaffelser komplisert, og det er lett å gjera feil. Basert på sakene som Sauda kommune har vært i så er det tatt læring og iverksett tiltak for å sikre at kommunen følger lovverket. Det er difor gledeleg at revisjonen konkluderer med at kommunen i hovudsak overheld innkjøpsregelverket og har tilfredsstillande rutinar. Dette viser at tiltaka som er iverksett i organisasjonen har effekt.

Når det gjelder planlegging av investeringar og kontraktsoppfølging så støtter kommunedirektøren i all hovudsak vurderingane til revisjonen. Kommunen har hatt manglande etterlevelse med arkivering av kontraktar. Det er innført tiltak og nå blir alle kontraktar signert elektronisk og laga i Merccell. For rammeavtaler ser kommunedirektøren at det er eit behov for ein sentral «controllerfunksjon» for å sikra at innkjøp blir gjort mot riktige kontraktar og at ein ikkje overskrid volumene i kontraktane. Me er og i dialog med RITS om å få på plass eit prosjektstyringsverktøy, som vil gjera det lettare for dei prosjektansvarlege å sikra god kontroll med prosjekta.

For planlegging av investeringar så konkluderer revisjonen at kommunen har manglande etterlevelse av rutinane. Kommunedirektøren støtter denne vurderinga. Revisjonen baserer funna sine på eit prosjekt – ombygging av Rådhus. Om ein hadde sett på fleire saker, så ville ein nok sett at praksisen varierer. Dette er og eit uttrykk for at ein er ein demokratisk styrt organisasjon. Dei folkevalte gjer gjerne prioriteringar i budsjetta, som ei ny bru, utan at dette har vært igjennom fleire prosjektfasar. Dette er ei plikt og rett dei folkevalte har. I Sauda kommune er historisk praksis at prosjekter blir lagt inn med «fullfinansiering» - ofte før tidlegfase prosjekt er utført. Etter investeringsavgjerd blir prosjektet modna og gjennomført om det er i medhald til dei finansielle rammene. Om prosjektet overskrid dei finansielle rammene, blir saka løfta opp politisk igjen. Motsett, for bygging av nye institusjonsplasser følger ein i større grad prosjektmodellen som revisjonen viser til. Her er det utført ein behovsanalyse, ein ber om finansiering til prosjektering før ein endeleg investeringsavgjerd.

Det i revisjonens natur å leite etter «feil og manglar». Kommunedirektøren ser på revisjonen som ein moglegheit til å læra og forbetra interne prosessar. Basert på funna i forvaltningsrevisjonen vil me utarbeida ein handlingsplan for å sikra at me planlegg og gjennomfører i samsvar med beste praksis. Nokre tiltak er allereie omsyntatt i forslag til nytt investeringsbudsjett.

1 INNLEIING

1.1 REVISJONSKRITERIUM

Revisjonskriterium er element som inneheld krav eller forventingar, og vil bli brukt til å vurdere funn frå dei undersøkingane som blir gjennomført. Kriteria skal grunngjevast i, eller utleiast av, autoritative kjelder innanfor det reviderte området.

I dette prosjektet er følgjande kjelder nytta:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova)
- Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova)
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser
- Internt innkjøpsreglement
- Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
- Prosjektveiviseren (Digitaliseringsdirektoratet)
- Kommunale investerings prosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag - Concept rapport Nr. 45
- 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane – Kommunal- og regionaldepartementet
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
- Seriositetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter og sjekklister for oppfølging, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)

Dei endelege revisjonskriteria er utleidde undervegs i rapporten.

1.2 AVGRENSNINGAR

Det er i denne rapporten sett på tre ulike tema: planlegging av investeringar, innkjøp og kontraktsoppfølging. Me har delt opp problemstillingane me skal svare på i dette prosjektet på følgjande måte:

Investeringar:

- I kva grad er investeringsprosjekta planlagde på ein tilfredsstillande måte?

Innkjøp:

- Har kommunen tilfredsstillande innkjøpsrutinar?
- I kva grad tilfredsstillar Sauda kommune lov om offentlege innkjøp når det gjeld krav til konkurranse ved kjøp under og over nasjonal terskelverdi?

- I kva grad tilfredsstillar Sauda kommune lov om offentlege innkjøp innan byggjeprojekt?

Kontraktsoppfølging:

- Har kommunen tilfredsstillande system og rutinar for kontraktsoppfølging av byggjeprojekt og rammeavtalar?

Der det er formålstenleg er prosjektet rundt bygginga av rådhuset innteke som objekt for nærare undersøkingar.

1.3 METODE

I denne forvaltningsrevisjonen har vi brukt dokumentgjennomgang, intervju, og stikkprøver.

Det er gjennomført, og skriftleg verifisert, intervju av sentrale personar innan innkjøp, kontraktsoppfølging og investeringar. Me har intervjuet kommunalsjef for næring og samfunn, prosjektleiar for rådhuset, økonomisjef, og dessutan fagleiar kundetorg.¹ Dette for å innhenta informasjon om kva rutinar og praksis kommunen har i dei undersøkte tema.

Ein kommentar i det samband: I prosjektet fortalte kommunen i intervju at dei ikkje hadde rutinar eller system for planlegginga av investeringsprosjekt. Det blei heller ikkje oversendt slike rutinar når revisjonen bad om dette. I samband med høyringsuttalen til kommunen blei det oppgitt at kommunen hadde rutinar, og nokon av desse blei oversendt 25.10.22 og 26.10.22. Vurderingane som er gjort er på bakgrunn av det oversendte materialet.

Me har gått gjennom sentrale interne dokument i kommunen, og dokument knytt til enkelte innkjøpsprosessar i kommunen. Det er og gjennomført ein større dokumentgjennomgang tilknytt prosjektet rundt ombygginga av rådhuset. Her vart dokument knytte til forprosjektet, sjølv innkjøpsprosessen, og oppfølginga av kontraktane gjennomgått.

Det er i samband med rapporten og gjennomført fleire stikkprøver. Det vart mellom anna plukka ut fem innkjøp over, og fem kjøp under terskelverdiane, der kravet til konkurranse vart sjekka. Det vart og utførte stikkprøver av 15 byggjeprojekt i kommunen der andre sentrale krav i innkjøpsregelverket vart gjennomgått. Her vart følgjande krav sjekka: konkurranse, dokumentasjon, krav om skatteattest, konkurransegrunnlag og kravspesifikasjonar.

¹ I løpet av arbeidet med forvaltningsrevisjonen gjekk fagleiar kundetorg ut i permisjon eit år, og ein ny person tiltredde stillinga. I samband med revisjonen er begge intervjuet.

Kjeldetilvisingar ligg i vedlegget i rapporten. Vår samla vurdering er at metodebruk og kjeldetilfang har gitt eit tilstrekkeleg grunnlag til å svara på formålet for prosjektet og dei problemstillingane kontrollutvalet har vedteke.

2 INVESTERINGAR

2.1 ORGANISERING AV INVESTERINGSARBEIDET I KOMMUNEN

Investeringsbudsjettet i kommunen blir rullert ein gong i året i samanheng med budsjettprosessen, og blir vedteken av kommunestyret i samanheng med økonomiplanen.

I 2022 vart det til dømes vedteke følgjande:²

Investeringer

6. Investeringsbudsjett for 2022, hovedposter:

Investering innenfor selvkost (VAR)	Kroner	37 600 000
Andre investeringer	Kroner	73 200 000
Startlån for viderefremidling	Kroner	0

Rådmannen gis fullmakt til å omdisponere midler i investeringsbudsjettet til vedtatte prosjekter. Delegasjonen avgrensas til 1 million kroner. Ved omdisponeringar skal formannskapet orienteres.

Vidare kjem den meir detaljerte investeringsplanen til kommunen fram av økonomiplanen. Der kjem det mellom anna fram ein detaljert oversikt over kva prosjekt som skal utførast, kva rammer prosjekta har dei ulike åra, og ulike kommentarar som seier litt meir om sjølve prosjektet.

Prosjektavdelinga har ansvaret for planlegginga av investeringsprosjekt. Denne avdelinga er organisert inn under tenesteområdet Næring og samfunn. I prosjektavdelinga jobbar det fire prosjektleiarar, der to er faste og to er mellombels tilsette. Desse rapportere til kommunalsjef for næring og samfunn.

I intervju kjem det fram at eit investeringsprosjekt som regel blir initiert av ein folkevalt eller tilsett i administrasjonen. Vidare blir det lagt inn i økonomiplanen, slik at det får ei ramme. Kommunalsjef for næring og samfunn har ansvaret for å utarbeida forslag til budsjett for investeringar forkant av økonomiplanprosessen. Økonomiavdelinga hjelper deretter med å få lagt dei ulike prosjekta inn i dokumenta, og bereknar eventuelle låneopptak. Økonomiavdelinga kan og hjelpe med å vurdere om eit prosjekt fell inn under investerings- eller driftsbudsjettet. Det er derimot dei ulike avdelingane i kommunen som har ansvaret for prosjektet og dermed grunnlaget og detaljane som blir lagde inn i økonomiplanen.

² Økonomiplan 2022-2025 – Vedtak, årsbudsjett 2022 og økonomiplan 2023 – 2025 s.13

2.2 SYSTEM OG RUTINAR FOR PLANLEGGING AV INVESTERINGAR

2.2.1 REVISJONSKRITERIUM

Eit prosjekt blir ofte delt inn i ulike fasar, og det finst ulike prosjektmodellar som kan nyttast. Uavhengig av kva prosjektmodell ein organisasjon nyttar, vil eit prosjekt vanlegvis ha ein planleggingsfase/planleggingsprosess. Digitaliseringsdirektoratet har utarbeidd ein prosjektvegvisar, og i vegvisaren står det at formålet med planleggingsfasen er å sikra at verksemda har ei god forståing for arbeidet som trengst for å gjennomføra prosjektet, før ein forpliktar seg til ei betydeleg investering.³

Det er kommunestyret i Sauda kommune som skal vedta investeringsprosjekt. I kommunelova § 13-1 står det:

«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.»

Tidlegfasen

I investeringsprosjekt skjer detaljprosjektering vanlegvis før bygginga startar.

Det finnes anerkjent forskningsteori om prosjektstyring som retter seg mot kommunale investeringsprosjekt. Av prosjektstyringsteori kan det utledes ein såkalla «beste praksis». Revisjonskriterier frå beste praksis formulerast ikkje som «skal-krav», men som anbefalingar, det vil seie «bør». Anbefalingane er basert på at det offentlege skal treffe riktig avgjerse og at offentlege investeringsprosjekt skal ivareta samfunns- og effektmål, ha realistiske økonomiske rammer, og gjennomførast i innanfor budsjett.

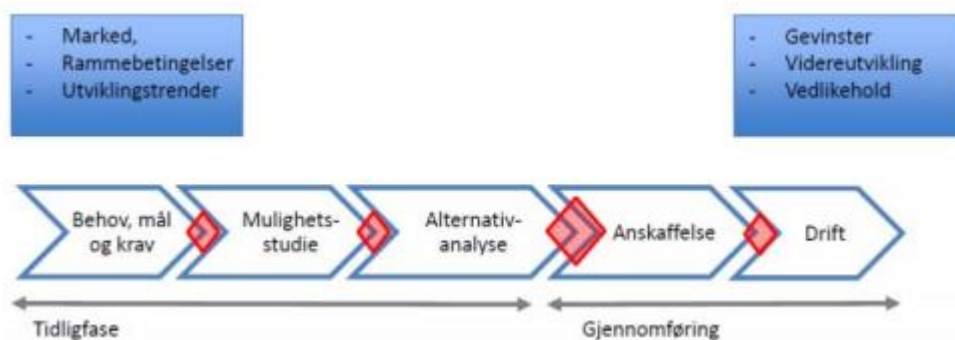
Forskningsprogrammet Concept, som er utført ved NTNU i samarbeid med norske og internasjonale fagmiljø, gjer i Concept rapport nr. 45 klart at dei tidlege fasane i eit prosjekt er særleg viktige. Dette då prosjekteringsfasen i stor grad bestemmer moglegheitene for ein vellykka gjennomføringsfase.⁴ I Concept-rapporten studerte ein mellom anna fem kommunale

³ Prosjektveiviseren, Digitaliseringsdirektoratet – Henta frå [Digitaliseringsdirektoratet | \(prosjektveiviseren.no\)](https://digitaliseringsdirektoratet.no/prosjektveiviseren.no)

⁴ Kommunale investerings prosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag, Concept rapport Nr. 45 – Henta frå [Concept 45 web no.pdf \(ntnu.no\)](https://concept45.web.no/pdf/ntnu.no)

investeringsprosjekt, og i fire av prosjekta var det store utfordringar knytt til forseinkingar, kostnadsoverskridingar, lav måloppnåing og negativ mediemerksemd. Felles for desse prosjekta var at avgjerdsgrunnlaget ikkje var godt nok, og at det var vedteke å gjennomføra prosjekta utan at verken behov eller alternative løysingar var greidde ut.

Som eit minimum blir det tilrådd i Concept-rapporten at det i alle prosjekt bør gjennomførast ein behovsanalyse, ein analyse av alternative løysingar og at endeleg investeringsavgjerd bør vera basert på eit budsjett der uvisse er synleggjort. I behovsanalysen skal ein vurdere om det er behov for prosjektet. I dette ligg det og vurdering av ulike alternativ, som er konseptuelt annleis, altså ikkje berre ulike tomteval for same konsept. I ein slik vurdering skal og nullalternativet, det å ikkje gjennomføre prosjektet, vere eit reelt alternativ. Før ein vedtar investeringsprosjekt, må ein og estimere kor mye prosjektet vil koste. For å unngå at kostnadsestimatet er prega av overoptimisme, taktiske berekningar eller andre faktorar som kan gje feil estimat, er det viktig med kvalitetssikring. I følgje Concept-rapporten er minstekravet for reell kvalitetssikring, at planer og forutsetningar blir gjennomgått av ein part utan eige budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.



På bakgrunn av gjennomgangen over er følgjande revisjonskriterium utleia:

- Kommunen bør ha rutinar som sikrar tilfredsstillande gjennomføring av investeringsprosjekt
- Saker som blir lagde fram for folkevalde organ skal vera forsvarleg greidd ut:
 - Det er gjennomført ein behovsanalyse for prosjektet.
 - Saksframlegget skal gje grunnlag for å vurdere ulike alternativ.
 - Kostnadsestimatet bør kvalitetssikrast
 - Det skal vera framlagt eit budsjett der uvisse er synleggjort

2.2.2 RUTINAR OG SYSTEM FOR PLANLEGGING

I prosjektet fortalte kommunen i intervju at dei ikkje hadde rutinar eller system for planlegginga av investeringsprosjekt. Det blei heller ikkje oversendt slike rutinar når revisjonen bad om dette. I samanheng med høyringsuttalen til kommunen blei det oppgitt at kommunen hadde rutinar, og nokon av desse blei oversendt.

I oversendte rutinar framkjem det mellom anna ulike aktivitetar som skildrar prosessen før vedtak om start av eit prosjekt, og at føremål er å sikre at vedtak blir fatta på best mogleg grunnlag. Aktivitetane som går fram av rutinen er følgjande: Vurdere og prioritere prosjektforslag, opprette prosjekt og utnemne prosjektleiar, utarbeide underlag og velgje strategi for vedtak, utarbeide sak, vedta sak, sette prosjekt på investeringsplan, vedta investeringsplan, og arkivere sak med avslag. Under aktivitetane går det fram kven som har ansvaret og ei kort beskriving av kva som skal gjerast. I aktiviteten som omhandlar å utarbeide underlag kjem det mellom anna fram at det er viktig å gjera godt arbeid i denne fasa for å sikra at vedtak skal kunne takast på eit godt grunnlag. Det visast til at ei sjekklister og erfaring frå tidlegare prosjekt skal nyttast i dette arbeid. I sjekklister er det mellom anna tatt med at ein skal få fram brukars ønsker og behov, reguleringsføresegner, grunnforhold, budsjett og leveranseomfanget.

Det blir opplyst av kommunen i intervju at det er store variasjonar med tanke på kva som blir gjort i forkant av avgjerd om å setja i gang eit investeringsprosjekt. Variasjonen blir oppgitt å både vera grunnlagt i type prosjektet, men og ut frå kven som er prosjektleiar.

Kommunen opplyser at det er lita grad av forstudium i forkant av avgjerda om å gjennomføra eit investeringsprosjekt. Ofte går det rett frå ide, eksempelvis bryggje eller ein institusjonsplass, til å leggja inn ein kostnad i budsjettet og eventuelt vedtek. Det blir opplyst at det er veldig umodent det som blir lagt fram for politikarane med tanke på kostnadsestimat, og kva som skal realiserast.

Det opplysast at prosjektleiaren ofte berre gjer eit enkelt kostnadsestimat i forkant av vedtak. Unntaksvis blir det gjort eit meir grundig arbeid, men dette er ikkje alltid dokumentert. Kommunen har ingen faste verktøy eller system til kostnadsestimering. Dette gjer at arbeidet tilknytt kostnadsestimata vil vera heilt avhengig av kvar enkelt prosjektleiar. Me får opplyst at det kan vera uvisse om anslaga i økonomiplanen. Revisjonen sin gjennomgang av detaljert investeringsbudsjett for år 2022 viser at det i kommentarane til to prosjekt er synleggjorde ei uvisse rundt tala.⁵ I tilknytning til dei andre prosjekta, er eventuelle uvisse ikkje synleggjort i økonomiplanen. Det opplysast i intervju, om store variasjonar tilknytt arbeidet med kvalitetssikringa av kostnadsestimata.

Når det ligg føre eit vedtak om igangsetjing, blir det utført ei prosjektering som kommunen brukar som grunnlag når ein lyser ut konkurranse på prosjektet. Dersom det ikkje er samsvar

⁵ Økonomiplan 2022-2025 – Detaljert investeringsbudsjett – kommentar til post D3 og D4 s.59

mellom ramma som er vedteken, og tilboda som kjem inn, går administrasjonen tilbake til kommunestyret og ber om korrigerande ramme.

Det blir peika på at kommunen manglar ressursar og midlar til å gjennomføra grundige forprosjekt. Kommunen fortel at dei har starta eit arbeid med å laga ein struktur, system og rutinar rundt planlegginga av investeringar.

2.2.3 TIDLEGFASEN – OMBYGGING AV RÅDHUSET

Gjennomgang av dokumentasjon knytt til ombygginga av rådhuset, visar at det er innhenta informasjon om andre liknande prosjekt, og det er gjort ulike kartleggingar knytt til behov. Det er og utarbeida ein prosjektplan som gjer greie for formål, målsetjing, skildring, tidsramme og innkjøpsstrategi. Ombygginga av rådhuset vart vedteken i kommunestyret 16.12.2020 sak 130/2020. Prosjektplanen er datert 08.01.2021, og er dermed utarbeida etter vedtak om investering. Det kjem ikkje fram når dokumenta tilknytt liknande prosjekt, og behovskartleggingar er innhenta og utarbeidde.

I økonomiplanen for 2021 – 2024 vart det vedteke ei ramme på totalt kr 20 000 000 for prosjektering og ombygging av rådhuset. Av økonomiplanen kjem det fram følgjande kommentar: *«Det ligg avvik frå Arbeidstilsynet på dagens bygg grunna manglande ventilasjon og tilgang på heis. Det blir lagt opp til ein økonomisk reovering der dagens struktur blir beholden. Nytt bygg vil ha meir arealeffektive arbeidsplassar og dessutan gi tilbod om fleire og varierte møte og grupperom. Prosjektet inneheld og utviding av kontorlokala for Birkeland for å kunna samlokalisere Plan & Forvaltning, Drift og Prosjekt.»*

Revisjonen sin gjennomgang av dokumentasjon og informasjon gir ikkje eit klart bilete av kva vurderingar som vart gjorde i samheng med arbeidet med kostnadsestimaten i forkant av vedtak om økonomiplanen. I intervju blir det opplyst at prosjektet eigentleg var lagt inn i budsjettet med ei høgare totalramme, men at dette vart endra av politkarane ved handlinga av økonomiplanen 2021-2024. Det kjem fram av saksframlegg til kommunestyremøte 16.06.2021 som var ei orientering om arbeidet, at det ikkje er utarbeidd nokon meir eksakte kalkylar, men det er forventa at «ramma» på kr 20 000 000 skal halde.

I etterkant av vedtak om igangsetjing av investeringa i økonomiplanen vart det utført ei prosjektering av J.Tufteland, som gav eit kostnadsbudsjett på 19,2 mill⁶. Dette var basert på erfaringstal. Med dette estimaten ville totalkostnaden komma noko over ramma inklusiv prosjektering, mellombelse lokale og riving.

⁶ Prosjekteringa vart ferdigstilt juli 2021.

På grunnlag av dette gjekk kommunen ut på anbod. Kommunen fekk då inn tilbod for dei to entreprisane som utgjorde ein totalkostnad på 36 mill. Det kjem fram av saksframlegg til kommunestyret 22.09.2021 sak 061/2021 følgjande: «*Noko av meirkostnaden var forventa. På tekniske fag er det gjort endringar med å skifta ut alt røyrnett og radiatorar. Dette gir ein meirkostnad på 2,5 mnok. For bygningsarbeidar er det valt ein del kostbare løysingar enn kva det var budsjettert med. I tillegg har det vore ein relativt kraftig prisauke siste år. SSB oppgir at endringa i byggjekostnadsindeksen frå august 2020 til august 2021 er på 11,2%.*»

I etterkant av motteke tilbod på bygningsarbeida, jobba kommunen med leverandør for å redusera kravspesifikasjonane til ein enklare og billigare løysing. Desse revideringane redusera budsjettet med rundt 4 mnok, og då ville totalkostnaden av prosjektet vera på 32 mnok. Det vart lagt fram for kommunestyret 22.09.2021 i sak 061/2021. Her gjorde kommunestyret vedtak om utvida ramme. Dette vart og lagt inn i økonomiplanen for 2022-2025.

	Prosjektering	Innkomme tilbud	Revidert forslag
IT utsyr	500 000	500 000	500 000
SD-anlegg Hoist	400 000	700 000	700 000
Tilleggsarbeid midlertidig kontor		100 000	100 000
Solskjerming	250 000	250 000	250 000
Bygge leing	400 000	300 000	300 000
Uavhengig Kontroll	150 000	60 000	60 000
Brannprosjektering	50 000	100 000	100 000
Prosjektering	1 400 000	1 500 000	1 500 000
Container/renovasjon	150 000	200 000	200 000
Riving/Rigg/byggestrøm etc.	500 000	100 000	100 000
Rivingsarbeid		800 000	800 000
Offentlege avgifter	50 000	40 000	40 000
Utsyr reinhald, vaskemaskin, matter osv.	150 000	100 000	100 000
Prosjektering heis			50 000
Heis	1 500 000	1 700 000	1 700 000
Møbler/kontor/inventar	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Betongsaging	250 000	200 000	200 000
Byggearbeid + overflater	5 050 000	14 700 000	10 500 000
Tekniske fag	6 500 000	12 600 000	12 600 000
Uforutsett	900 000	1 000 000	1 000 000
Sum	19 200 000	36 000 000	31 800 000

Det vart i kommunestyre 15.06.2022 sak 041/2022 bedt om ei ytterleg justering til kr 40 000 000⁷. I saksframlegget kjem det fram følgjande: «*Prosjektet fekk ein noko forseinka*

⁷ Revisjonen har ikkje dokumentasjon som viser detaljerte tall på ytterleg justering. Dette var ønsket.

oppstart, dette grunna manglande riving og dessutan manglande prosjektering. Etter kvart som arbeidde tok til så har det medført ein god del endringar til den opphavlege planen.» Endringane ble kategorisert i følgande kategoriar: Mangelfull prosjektering, Mangelfull planlegging og budsjettering, Uventa utfordringar og Kvalitetsforbetringar.

2.2.4 VURDERING OG TILRÅDINGAR

Som nemnt i kapittel 3.1 er det viktig å gjera grundige undersøkingar i tidlegfasen for å kunna bruka denne informasjonen som eit godt styringsverktøy. Dersom det ikkje ligg føre nok, eller kvalitetssikra informasjon, vil ikkje kommunestyret ha eit godt rettsleg eller faktisk grunnlag for vedtaka sine jf. kommunelova § 13-1. Det er kommunedirektøren sitt ansvar å sjå til at saker er godt nok opplyste jf. kommunelova § 13-1.

Kommunen har rutinar som beskriv prosessen før vedtak om start av eit prosjekt. Desse blei først nemnt ved høyringsrunden av forvaltningsrapporten til kommunen. I prosjektfasen blei det i intervju fortalt at kommunen ikkje hadde nokon rutinar. Det er og avvik mellom korleis rutinane skildrar prosessen, og korleis dei intervjuja skildrar praksisen i kommunen. Dette tydar på at rutinane ikkje er kjent i organisasjonen, og derfor ikkje blir etterlevd. Det at rutinane ikkje er kjent i organisasjonen gjer at det er risiko for ulik praksis i tidlegfasen.

I rutinar og sjekklister som er sendt over er dei ulike aktivitetane og oppgåver i prosessen kort skildra. Basert på oversendt dokumentasjon verkar det som om kommunen ikkje har rutinar som seiar noko om at kostnadsestimat bør kvalitetssikrast, og at eventuelle uvisse omkring budsjett som blir framlagt skal være synleggjort. I tillegg framkjem det ikkje tydeleg at saksframlegg skal gje grunnlag for å vurdere ulike alternativ.

Moglege konsekvensar er at grunnleggjande tilrådingar tilknytt forprosjekt ikkje alltid blir gjort. Det bør difor sikrast at kommunen sine rutinar tilknytt planlegging av investeringar er tilfredsstillande, og blir kjent i organisasjonen. Dette for å sikre etterleving av rutinane, samt tilfredsstillande prosjektplanlegging. Manglande behovsanalyse og enkle kostnadsestimat, som ikkje er kvalitetssikra, kan føra til kostnadsoverskridingar, forseinkingar og låg måloppnåing jf. Concept rapport nr. 45.

Det å ha gode rutinar som er kjent i organisasjonen handlar om å redusere føreliggjande risiko, og sikra eit godt avgjerdsgrunnlag i alle investeringsavgjerder. Slik situasjonen er nå per i dag føreligg det en stor risiko for at investeringsprosjekt ikkje blir planlagt på ein tilfredsstillande måte.

Revisjonen si vurdering er at kommunen ikkje har tilfredsstillande styringsreiskapar for investeringsprosjekt. Dette kan føre til at saker som blir lagde fram for folkevalde organ ikkje er forsvarleg greidd ut. Kommunen bør sikra tilfredsstillande rutinar som blir etterlevd. Dette for å forsikre seg om at vedtak om investeringar blir vedteken på eit godt rettsleg og faktisk grunnlag. I tillegg til å redusere risiko for at planlegginga av investeringsprosjekt er personavhengig.

Kommunen må mellom anna sikra at det blir utarbeid ein behovsanalyse, kor ulike alternativ blir belyst. I tillegg bør kostnadsestimat kvalitetssikrast av nokon utan budsjettansvar. Saksframlegg til kommunestyret bør gi grunnlag for å vurdere ulike alternativ. I dette ligger det at det må koma fram tydeleg informasjon om kva analysane byggjar på, og at eventuelle risikoar og usikkerheiter tilknytt kostnadsestimat er synleggjort.

Basert på oversend dokumentasjon knytt til ombygginga av rådhuset er det vanskeleg å seia kva behovsanalysar og eventuelt nullalternativ som vart gjort i forkant av avgjerda om investeringa. Prosjektplan er utarbeida etter vedtak om investering, og oversendte dokumenter tilknytt liknande prosjekt og behovskartleggingar er ikkje datert. Forutsett at oversendt dokumentasjon var utarbeida før vedtak om investering, er revisjonen sin vurdering at dei analyser og vurderingar som vart gjort i forkant av vedtak om investering tilknytt planlegging og behovsanalysar, ikkje var grundige nok. Dette då det er fleire behov og faktorar som ikkje er vurderte. Manglande planlegging tilknytt prosjektet blir og peika på av kommunen til kommunestyret 15.06.2022 i saksframlegget til sak 041/2022.

Det er og uklart kva vurderingar som vart gjorde rundt kostnadsestimata, og om dette vart kvalitetssikra. Basert på dokumentasjonen som kjem fram i økonomiplanen er det og uklart om eventuelle usikkerheiter rundt kostnadsestimata i forkant av vedtak vart formidla til dei folkevalde.

Det framkjem av saksframlegg til kommunestyremøte 16.06.2021, som var ei orientering om arbeidet, at det ikkje er utarbeidd nokon meir eksakte kalkylar, men at det er forventa at «ramma» på kr 20 000 000 skal halde. I siste saksframlegg til kommunestyret om saka, sak 041/2022 behandla 15.06.2022, blei det bedt om ei ytterleg justering til kr 40 000 000. Det vil sei at kalkylane for ombygginga økte frå 20 til 40 millionar på eit år. I saksframlegget kjem det mellom anna fram at justeringane skyldast endringar som igjen skyldast mangelfull prosjektering, mangelfull planlegging og budsjettering, uventa utfordringar og kvalitetsforbetringar.

Dette taler for at saka ikkje var greidd ut på ein slik måte at det gav eit faktisk og rettsleg grunnlag for kommunestyret å gjera vedtak i saka jf. kommunelova § 13-1. Revisjonen sin vurdering er at kommunen må sikra at konkrete investeringsprosjekt er tilstrekkeleg greidd ut før dei blir lagt inn i økonomiplanen.

Revisjonen tilrår kommunen å:

- Sikre tilfredsstillande rutinar tilknytt planlegging av investeringar som blir etterlevd.
 - Det bør gjennomførast ein behovsanalyse i forkant av alle prosjekt.
 - Kostnadsestimata bør kvalitetssikrast av ein utan budsjettansvar.
 - Saksframlegg må gje grunnlag for å vurdere ulike alternativ.
 - Det bør tydeleg fram i budsjetta kva analysane byggjer på, og eventuelle risikoar og uvisse bør vera synleggjort.
- Konkrete investeringsprosjekt må vere tilstrekkeleg utgreia før dei blir lagt inn i økonomiplanen.

3 INNKJØP

3.1 ORGANISERING AV INNKJØPSARBEIDET I KOMMUNEN

I kommunen er det per dags dato ein person som jobbar med innkjøp som ein del av stillinga si⁸. Stillinga er fagleder kundetorg, og er organisert i avdelinga kundetorg, som er organisert inn under økonomi, som igjen høyrer inn under tenestemrådet fagleg stab og støtte. Stillinga har i tillegg til innkjøp fleire andre arbeidsoppgåver. Andre oppgåver er mellom anna sentralbord, sosiale medium, barnehagefakturering, og behandling av skjenkjeløyve. Det er ikkje fastsett ein fast prosentdel som er dedikert til innkjøpsarbeidet, men er oppgåver som blir tekne løypande. Vidare i rapporten blir stillinga referert til som innkjøpsressurs.

Innkjøpsarbeidet i kommunen er desentralisert. Det vil sei at det er dei som har budsjettansvaret i dei ulike avdelinga som har ansvaret for innkjøpa. Ressurs innan innkjøp blir kontakta av tilsette i kommunen når dei skal gjennomføra eit innkjøp som overstig kr. 100 000,-. Dei som skal utføra eit innkjøp kallar inn til eit oppstartsmøte der innkjøpsstrategien blir drøfta, og det blir utarbeida ein kravspesifikasjon. Innkjøpsressurs utarbeider deretter konkurransegrunnlaget, publiserer konkurransen, og er med å vurdera tilboda, og tildelingane, saman med dei som er ansvarleg for innkjøpet. Innkjøpsressurs er såleis ein ressurs, og hjelper til med innkjøpsarbeidet i heile kommunen. Dette for å sikra at reglane i lov og forskrift blir overhaldne. Dersom det er eit innkjøp under kr. 100 00,- blir innkjøpsressurs ikkje involvert.

3.2 INNKJØPSRUTINAR

3.2.1 REVISJONSKRITERIUM

I tråd med kommunelova § 25-1 skal kommune ha nødvendige rutinar og prosedyrar for å sikra at lovar og forskrifter blir følgde. Kommunen har utarbeidd eit innkjøpsreglement som vart vedteke av kommunestyret mars 2021.

På bakgrunn av gjennomgangen over er følgjande revisjonskriterium utleia:

- Kommunens innkjøpsreglement skal være i samsvar med reglene i anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften

Av praktiske grunnar har me valt å ikkje konkretisera reglane i lov og forskrift, men gjera ei totalvurdering av kommunens rutinar opp mot lov og forskrift.

⁸ Det var i ein periode to personar som jobba med innkjøp. I løpet av arbeidet med forvaltningsrevisjonen gjekk den eine som jobba med innkjøp ut i permisjon eit år, og skulle ikkje erstattast.

3.2.2 INNKJØPSRUTINAR

Vedteke innkjøpsreglement skal bidra til at innkjøp blir gjort i samsvar med gjeldande lover og reglar. Innkjøpsreglement vart vedteke av kommunestyret mars 2021 og gjer greie for formål, grunnleggjande prinsipp for alle innkjøp, skildring av innkjøpsprosessen, kvalitetssikring og kven som har ansvar for ulike kommunale innkjøp. Det er innkjøpsressurs som utarbeid reglementet, og er ansvarleg for å halda det oppdatert.

Reglementet er sendt ut til alle tilsette og ligg tilgjengeleg på kommunen sine interne sider.

Det blir oppgitt av innkjøpsressurs at ikkje alle tilsette har kjennskap til reglementet, og at dei prøver å informera om reglane i kontakt med tilsette. Det blir vist til at konsekvens av manglande kunnskap er at det kanskje blir gjort innkjøp i strid med reglementet. Innkjøpsressurs fortel at dei prøver å følgja dette opp, men at nokre innkjøp nok går under radaren deira.

3.2.3 VURDERING

Innkjøpsreglementet til kommunen gir etter meininga til revisjonen ei god attgjeving av prinsippa, intensjonane og krava i dei viktigaste lovene og forskriftene. Reglementet verkar for revisjonen som oversiktleg og inneheld dei viktigaste krava i innkjøpsregelverket.

Innkjøpsreglementet til kommunen blir vurdert til å vera i samsvar med reglane i anskaffingslova og anskaffingsforskrifta.

3.3 ETTERLEVING AV KRAV TIL KONKURRANSE

3.3.1 REVISJONSKRITERIUM

Krav til konkurranse er eit sentralt krav i innkjøpsregelverket jf. anskaffingsloven § 4.

Følgjande kjem fram av rettleiaren til anskaffingsforskrifta:

«Konkurranser anses som et egnet virkemiddel for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige.

Hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene. Over terskelverdiene ivaretas konkurranseprinsippet ved at oppdragsgiveren skal kunngjøre konkurransen. Ved å kunngjøre har oppdragsgiveren mulighet til å nå ut til et stort marked. Markedet vil kunne respondere og alle aktuelle leverandører vil kunne inngi tilbud. Dette vil gi oppdragsgiveren flere valgmuligheter når det kommer til pris og kvalitet. Den enkelte leverandør vil også være klar

over at alle konkurrentene kan inngi tilbud, og således søke å gi det beste tilbudet. Under terskelverdiene må oppdragsgiveren også sørge for konkurranse om kontrakten ved at han gjør oppdraget kjent for "et rimelig antall leverandører, for på denne måten å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet". Dette kan eksempelvis gjøres gjennom en frivillig kunngjøring av konkurranse på Doffin eller ved at oppdragsgiveren selv innhenter tilbud fra flere.⁹

Når det gjelder anskaffelser under 100.000 kroner ekskl. mva. bør oppdragsgiveren også se hen til og opptre i henhold til de grunnleggende prinsippene. Som hovedregel vil det være fornuftig for oppdragsgiveren å hente inn tilbud fra flere leverandører for å sikre effektiv ressursbruk og motvirke korrupsjon¹⁰»

Dette kjem og fram av innkjøpsreglementet til kommunen der det i punkt 4 heiter:

«En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Konkurranser skal gjennomføres via KGV-systemet til kommunen»

Følgjande tabell er og inkludert i reglementet:

Alle tilbudskonkurranser skal utlyses iht. tabell:

Oppdrag med estimert totalverdi under kr. 100.000	Kan kjøpes direkte fra èn leverandør, men bør være basert på konkurranse mellom 2 eller flere aktuelle tilbydere
Oppdrag med estimert totalverdi og opp til nasjonal terskelverdi	Konkurranse mellom min. 3 aktuelle tilbydere. Kunngjøres for markedet og/eller aktuelle tilbydere som anses relevant
Oppdrag med estimert totalverdi fra nasjonal terskelverdi og opp til EØS terskelverdi	Kunngjøring i DOFFIN (via Mercell). DOFFIN omfatter det norske markedet
Oppdrag med estimert totalverdi over EØS terskelverdi	Kunngjøring i DOFFIN og TED (via Mercell). TED omfatter EU/EØS markedet

⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) – Henta fra [Veileder til reglene om offentlige anskaffelser - master \(regjeringen.no\)](#) s. 56

¹⁰ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) – Henta fra [Veileder til reglene om offentlige anskaffelser - master \(regjeringen.no\)](#) s.55

På bakgrunn av gjennomgangen over er følgende revisjonskriterium utleia:

- Kommunen skal gjennomføre konkurranse om innkjøp i samsvar med lov, forskrift, og kommunens interne reglement
 - Kommunen skal gjennomføre konkurranse mellom min. 3 aktuelle tilbydar for kjøp mellom 100 000 og opp til nasjonal terskelverdi på 1,3 mil.
 - Kommunen skal gjennomføre konkurranse ved kunngjering i DOFFIN for kjøp over nasjonal terskelverdi på 1,3 mil.
 - Kommunen skal gjennomføre konkurranse ved kunngjering i DOFFIN og TED for kjøp over EØS terskelverdi¹¹.

3.3.2 KRAV TIL KONKURRANSE

Kommunen har i dei siste åra gjort innkjøp for følgende kostnad: ¹²

2021	2020	2019	2018
Kr. 126 429,108.	Kr. 118 541,022.	Kr. 113 634,290.	Kr. 109 899, 378.

Det er plukka ut nokre tilfeldig innkjøp gjort i 2021 der kravet til konkurranse er gjennomgått. Det er plukka ut 5 kjøp under nasjonal terskelverdi, og 5 kjøp over nasjonal terskelverdi. Me har ikkje undersøkt nokon kjøp under kr. 100 000. Dette basert på ei vesentlegheitsvurdering.

¹¹ EØS-terskelverdiene justeres annet hvert år av Europakommisjonen som følge av endringer i valutakursene. Nærings- og fiskeridepartementet har nå fastsatt justerte EØS-terskelverdier i Norge for 2022-2024. Ny terskelverdi for statlige myndigheters vare- og tjenestekontrakter er 1,4 millioner, og for andre oppdragsgiver er ny terskelverdi 2,2 millioner. Ny terskelverdi for oppdragsgivere i forsyningskonkurranser er 4,5 millioner, og 56 millioner for konsesjonskontrakter. For forsvars- og sikkerhetsanskaffelser er ny terskelverdi for vare- og tjenestekontrakter 4,5 millioner og bygge- og anleggskontrakter 56 millioner.

¹² Tall innhenta fra rapport fra økonomisystemet, Økonomiske oversikter, driftsutgifter, linje 12, Kjøp av varer og tjenester

Innkjøp	Verdi	Kunngjering
Kjøp 1 Stiftelsen Crux	1 224 266	Manglar Vurdert som Ok ¹³
Kjøp 2 Pricewaterhousecoopers As	1 175 000	Kunngjering
Kjøp 3 J. Tufteland AS	1 160 266	Kunngjering
Kjøp 4 Sauda Ferie & Fritid	1 052 876	Manglar
Kjøp 5 Weldone AS	1 011 252	Kunngjering
Kjøp 6 Forskaling AS	19 231 306	Kunngjering
Kjøp 7 Aarthun Transport As	5 714 162	Kunngjering
Kjøp 8 Brødrene Selvik As	3 844 135	Kunngjering
Kjøp 9 Franzefoss Gjenvinning As	3 557 054	Kunngjering
Kjøp 10 Dedicare	3 549 622	Kunngjering

¹³ Note til kjøp 1:

Følgende står i anskaffelsesloven vedrørende kjøp av helse- og sosialtjenester:

§ 7a. Regler om anskaffelser av helse- og sosialtjenester

Departementet skal ved forskrift gi særskilte regler om anskaffelser av helse- og sosialtjenester. Departementet skal ved utformingen av forskriften særlig legge vekt på særtrekkene ved helse- og sosialtjenester. Forskriften skal bidra til å fremme viktige hensyn som mangfold, kvalitet, kontinuitet og brukervedvirkning innenfor dette tjenestoområdet.

Følgende fremgår av forskriften til anskaffelsesloven (del IV):

§ 30-2a. Kontrakter som reserveres for ideelle organisasjoner

«(1) Oppdragsgivere kan reservere retten til å delta i konkurranser om helse- og sosialtjenester (som angitt i vedlegg 3) til ideelle organisasjoner dersom reservasjonen bidrar til å oppnå sosiale mål, fellesskapets beste og budsjettmessig effektivitet.(2) Ideelle organisasjoner har ikke avkastning på egenkapital som hovedformål. De arbeider utelukkende for et sosialt formål for fellesskapets beste, og reinvesterer eventuelt overskudd i aktivitet som oppfyller organisasjonens sosiale formål. En ideell organisasjon kan i begrenset omfang drive kommersiell aktivitet som støtter opp om virksomhetens sosiale formål.(3) Kunngjøringen av konkurransen skal vise til denne bestemmelsen»

Stikkprøvene viser at det er gjennomført konkurranse i dei tilfella der det er eit krav, med unntak av eit tilfelle.

3.3.3 VURDERING

Revisjonen sin vurdering er at kommunen i hovudsak oppfyller kravet om konkurranse i samsvar med lov, forskrift og internt reglementet.

3.4 INNKJØP INNEN BYGGEPROSJEKT

3.4.1 REVISJONSKRITERIUM

Innkjøpsregelverket oppstiller mange krav som kommunen må ta omsyn til ved innkjøp innan byggjeprojekt. Me har her gjort eit utplukk av sentrale krav.

Dokumentasjon

Eit sentralt krav er mellom anna krav til dokumentasjon. Kravet til dokumentasjon er sentralt for å kunna ivareta det grunnleggjande prinsippet om etterprøvbarhet i anskaffingslova § 4 og vil vera gjeldande for alle innkjøp med ein anslått verdi som er lik eller overstig 100 000 kroner ekskl. mva jf. anskaffingsforskrifta § 1-1.

Det kjem fram av anskaffingsforskrifta § 7-1 følgjande:

- « (1) Oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene som angitt i § 5-3, skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten.
- (2) Oppdragsgiveren skal oppbevare kontrakten gjennom hele kontraktperioden.
- (3) Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll»

Skatteattest

Vidare kjem det fram av anskaffingsforskrifta § 7-2 at det ved innkjøp som overstig kr. 500 000,- skal oppdragsgivar krevja at den valde leverandøren leverer skatteattest for meirverdiavgift og skatteattest for skatt som ikkje er eldre enn 6 månader rekna frå fristen for å levera førespurnad om å delta i konkurransen eller tilbod for norske leverandørar.

Konkurransesgrunnlag

Det er ved innkjøp med ein anslått verdi på minst 1,3 millionar kroner ekskl. mva krav om å utarbeida eit konkurransegrunnlag jf. anskaffingsforskrifta § 8-4 jf. § 14-1. Det kjem fram av forskrifta § 8-4 anna ledd jf. § 14-1 at konkurransegrunnlaget skal mellom anna innehalda kva som skal skaffast og kva kontraktsvilkår som gjeld for oppdraget.

Kravspesifikasjonar

Det er og eit krav etter anskaffingsforskrifta § 8-5 jf. § 15-1 at kravspesifikasjonen skal angi krava som blir stilte til eigenskapane til varene, tenestene eller byggje- og anleggsarbeida som kommunen skal skaffa.

På bakgrunn av gjennomgangen over er følgjande revisjonskriterium utleia:

- Kommunen skal ivareta dokumentasjonsplikten for anskaffingar over 100 000.-
- Kommunen skal krevja skatteattest for anskaffingar over 500 000.-
- Konkurransgrunnlag eller kunngjering skal opplyse om kva som skal skaffast, og kva kontraktsvilkår som gjeld.
- Kravspesifikasjonen skal angi krava som stilles til eigenskapane til varene, tenestene eller bygg- og anleggsarbeid.
- Kontrakt er inngått og signert av begge parter.

3.4.2 INNKJØP - BYGGEPROSJEKT

Det er innhenta dokumentasjon knytt til 15 innkjøpsprosessar av byggjeprojekt der kriteria ovanfor er gjennomgått.

Innkjøp	Kjøp 1 Veggreha. på Risvoll skule	Kjøp 2 Løfteplattform i Saudahallen	Kjøp 3 Rådhuset Teknisk	Kjøp 4 Rådhuset Heis	Kjøp 5 Rådhuset Bygning
Type kjøp	Enkeltkjøp	Enkeltkjøp	Enkeltkjøp	Enkeltkjøp	Enkeltkjøp
Verdi	Over 100 000	Over 100 000	Over 1,3 mill.	Over 1,3 mill.	Over 1,3 mill.
Kunngjering	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Skatteattest	Ikkje relevant	Ikkje relevant	Ja	Nei	Nei
Konkurransgrunnlaget	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kravspesifikasjonar	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Anskaffelsesprotokoll/ Dokumentasjon	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Signert kontrakt	Nei	Ja	Ja	Nei	Ja

Innkjøp	Kjøp 6 Utvidelse av kontainerplass	Kjøp 7 Asfaltering veg	Kjøp 8 Åbøtunet	Kjøp 9 Heisdører Høllandst.	Kjøp 10 Dagsturhytte
Type kjøp	Felles rammeavtale	Felles rammeavtale	Rammeavtale	Enkeltkjøp	Fellesprosjekt med Fylkesk.
Verdi	Over 100 000	Over 500 000	Over 500 000	Over 100 000	Over 500 000
Kunngjering	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Skatteattest	Ikkje relevant	Ja	Ikkje relevant	Ikkje relevant	Ja
Konkurransesgrunnlaget	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kravspesifikasjonar	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Anskaffelsesprotokoll/ Dokumentasjon	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Signert kontrakt	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei

Innkjøp	Kjøp 11 Utvidelse av kontainerplass	Kjøp 12 Utbedring av Haakonsg.	Kjøp 13 VA Søndenåhaugen	Kjøp 14 Sauda Avløpseta. 1	Kjøp 15 Sauda Avløpseta. 2
Type kjøp	Enkeltkjøp	Enkeltkjøp	Enkeltkjøp	Enkeltkjøp	Fellesprosjekt med Fylkesk.
Verdi	Over 1,3 mill.	Over 1,3 mill.	Over 1,3 mill.	Over 500 000	Over 100 000
Kunngjering	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Skatteattest	Nei	Nei	Ja	Ja	Ikkje relevant
Konkurransesgrunnlaget	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kravspesifikasjonar	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Anskaffelsesprotokoll/ Dokumentasjon	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Signert kontrakt	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja

Gjennomgangen viser at krava til konkurranse, konkurransegrunnlag, kravspesifikasjonar og innkjøpsprotokoll er oppfylt for alle byggjeprojekta.

Det manglar signert kontrakt i fem av innkjøpa, og det er ikkje innhenta skatteattest i fire av innkjøpa.

Kommunen har oppgitt at dei no har byrja å ta i bruk eit nytt verktøy, gjennom systemet Mercell, der signering av kontrakt skal inngå i sjølve innkjøpsprosessen.

3.4.3 VURDERING OG TILRÅDINGAR

Revisjonen sin vurdering er at kommunen i hovudsak følgjer reglene tilknytt offentlege anskaffingar. Det er nokon manglar tilknytt signert kontrakt, og innhenta skatteattest ved kjøp over kr. 500 000. Dette er noko som må føreligge. Kommunen må derfor etablere rutinar som sikrar at dette blir gjort. Revisjonen vurderer dei nye rutinane tilknytt signering av kontrakt som eit godt tiltak. Kommunen må følgje opp at dei nye rutinane blir tatt i bruk. Dette for å sikra at kommunen har signert kontrakt i alle innkjøp. Det må og sikras at skatteattest blir innhenta i samsvar med lovkrav.

Revisjonen tilrår kommunen å:

- Sikra tilfredsstillande rutinar for signering og arkivering av kontrakt i alle innkjøp.
- Innføra rutinar for å sikra at det blir innhenta skatteattest i samsvar med lovkrav

4 KONTRAKTSOPPFØLGING

4.1 ORGANISERING AV KONTRAKTSOPPFØLGINGSARBEIDET I KOMMUNEN

Vi får opplyst at kontraktsoppfølgingsarbeidet i kommunen er desentralisert. Det vil sei at dei som har ansvaret for kontrakten, eventuelt bruker av kontrakten, har ansvaret for å følgja den opp.

4.2 REVISJONSKRITERIUM

I tråd med kommunelova § 25-1 skal kommune ha nødvendige rutinar og prosedyrar for å sikre at lovar og forskrifter blir følgt. Kommunen skal og avdekke og følgje opp avvik og risiko for avvik. Ifølge rettleiar frå Direktoratet for forvaltning og IKT (nå Digitaliseringsdirektoratet), bør kommunen som oppdragsgivar ha etablert rutinar og retningslinjer for kontraktsoppfølging og fakturahandtering.¹⁴

Kommunal- og regionaldepartementet kom i 2009 med følgande tilrådingar for internkontroll for kontraktsoppfølging:¹⁵

- **Tilråding 31:** Kommunen bør lage eit system for kontraktsoppfølging som kan handtere endringsordrar og tilleggsarbeid. Dette området bør ha særskilde krav til kontrollaktivitetar som reduserer risikoen til eit akseptabelt nivå.
- **Tilråding 32:** Kommunen må ha kontrollaktivitetar knytte til bestilling, varemottak og utbetaling for å redusere risikoen for korrupsjon, mislegheiter og budsjettoverskridingar. Kommunen bør mellom anna ha rutinar for kontroll av faktura mot kontraktvilkåra, bestilling og faktisk levering. Arbeidsdeling må sikrast.

God oppfølging, krev at kommunen har oversikt over kontraktar. Som minstekrav skal kontraktar arkiverast i kommunens arkivsystem, i tråd med arkivlova. Egne kontraktsregistre kan og vere nyttig hjelpemiddel, då dei samlar nøkkelinformasjon og kan laga system for kva ein skal følgje opp. Dette kan vere alt frå oversiktar i Excel, til eigne digitale løysningar for kontraktsoppfølging.

¹⁴ Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser – Hentet frå [veileder-for-kontraktoppfolging-av-offentlige-anskaffelser-v2.pdf](https://www.bedretjenester.no/veileder-for-kontraktoppfolging-av-offentlige-anskaffelser-v2.pdf) (bedretjenester.no)

¹⁵ 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane, Kommunal- og regionaldepartementet – Hentet frå [85-tilradinger-for-styrkja-eigenkontroll-i-kommunane-151209.pdf](https://www.regjeringen.no/85-tilradinger-for-styrkt-eigenkontroll-i-kommunane-151209.pdf) (regjeringen.no)

Kontrakten beskriv kva som skal leverast og innehald gjerne kvalitetsmessige krav, omfang og moglegheit for tilleggsteneste (opsjon). Oppfølging knytt seg til å sjekke at leveransen er i tråd med kva som står i kontrakten. Kommunen bør i følge rettleier for kontraktsoppfølging, ha rutinar for kontroll av fakturering. Kontrollen vil sjekke om pris og størrelse på leveransen samsvarar med avtalen.¹⁶ Dette for å sikre at kommunen får leveransen til avtalt tid, størrelse, kvalitet og pris.

I kontraktane stilles det og krav til at kommunen nyttar den slik avtalen seier. Ein skal til dømes ikkje handla inn møbler, hovudtelefonar, datamaskinar, vaskemidlar og mat frå andre leverandørar, når ein har eigne rammeavtaler på dette. For å sikre lojalitet til avtalen, er det nødvendig å gjere avtalane kjent for dei som skal nytte seg av dei.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar § 7 seier at: «*Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.*». For oppfølging av bygg- og anleggskontraktar, er det felles kontraktsføresegner som skal motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (Seriøsitetskrav).¹⁷ For kommunens kontraktsoppfølging betyr dette til dømes å kontrollere HMS-kort, bruk av lærlingar, faglært handverkarar.

Kontroll for å sjekke at krav til løns- og arbeidsvilkår blir følgt, inneber å hente inn dokumentasjon som; arbeidsavtaler, lønsslippar, timeregistrering, avtale om kost og losji.¹⁸ Kven som kontrollerast kan vere eit tilfeldig utval, eller ei bestemt gruppe utifrå risiko. Oppfølging av brot avheng av kor alvorleg avviket er. Aktuelle sanksjonar kan vere krav til leverandør om å rette avvik, dagbøter eller at kontrakten blir heva.

På bakgrunn av gjennomgangen over utleier me følgjande revisjonskriterium:

- Kommunen bør ha rutinar for oppfølging av kontraktar
- Kommunen bør ha systematisk oversikt over kontraktar
- Kommunen skal sørge for at rammeavtalene brukast
- Kommunen bør sikre at leverandørar leverer til avtalt pris, tid og kvalitet
- Kommunen skal kontrollere at seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontraktar blir følgde

¹⁶ Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser – Henta fra [veileder-for-kontraktsoppfolging-av-offentlige-anskaffelser-v2.pdf](https://www.bedretjenester.no/veileder-for-kontraktsoppfolging-av-offentlige-anskaffelser-v2.pdf) (bedretjenester.no)

¹⁷ Seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter og sjekklister for oppfølging, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) – Henta fra [Seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter og sjekklister for oppfølging | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no/seriositetsbestemmelser-for-bygg-og-anleggskontrakter-og-sjekklister-for-oppfolging)

¹⁸ Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) – Henta fra [Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter \(bokmål\) | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no/veileder-om-lonn-og-arbeidsvilkar-i-offentlige-kontrakter-bokmal)

4.3 SYSTEM OG RUTINAR FOR KONTRAKTSOPPFØLGING

Gjennomgangen synar at kommunen ikkje har rutinar eller system for oppfølging av kontraktar. Dette gjer at oppfølginga av kontraktar er svært ulik i kommunen. Kvar prosjekteigar, eventuell brukar av kontrakten, har ansvar for inngått kontrakt og har følgjeleg oppfølgingsansvaret. Dette gjer at kontraktsoppfølginga i stor grad vil vera personavhengig.

Kommunen har ikkje ein oversikt over alle kontraktar kommunen har. Det er kvar «kontraktseigar», det vil seia den personen som har ansvar for kontrakten, som har oversikt over kontrakten. Det blir oppgitt i intervju at alle kontraktar skal arkiverase i Websak. Stikkprøver gjennomført i samanheng med undersøkingar av innkjøp viser at det ikkje alltid føreligg signert kontrakt i alle gjennomførte kjøp. Dette tyder på at kvar prosjekteigar heller ikkje har oversikt over alle føreliggjande kontraktar som dei sjølv er «eigar» av, noko som vidare indikerer at kommunen ikkje har oversikt over gjeldande kontraktar kommunen har forplikta seg til. Kommunen har mellom anna ikkje ein signert kontrakt knyt til innkjøpet av heis til rådhuset.

Kommunen har ei oversikt over alle rammeavtalar kommunen har, både rammeavtalar inngått av kommunen sjølvstendig, og rammeavtalar inngått gjennom samarbeid med Haugaland innkjøp¹⁹. Oversiktene ligg tilgjengeleg for alle tilsette i kvalitetssystemet Compilo.

I intervju kjem det fram ulike opplysningar om kven som har ansvar for rammeavtalane i kommunen. Det blir oppgitt at det er «eigar», det vil sei brukar av rammeavtale, samtidig blir det sagt at det er innkjøpsressurs som har dette ansvaret. I Samarbeidsdialog og spørsmål om det skal utløysast opsjon i rammeavtalar inngått gjennom Haugalandet-samarbeidet er det innkjøpsressurs som følgjer opp. Innkjøpsressurs fortel at ho ikkje har noko rolle utover dette. Økonomisjef fortel at dei ikkje har ressursar til å følgja opp bruken av rammeavtalar i samband med Haugaland-samarbeidet. Det blir opplyst at dette er noko kommunen treng, og har vore diskutert over lengre tid. Det har midlartid ikkje vorte prioritert. Kommunen ønskjer å få ei oversikt over om kommunen bruker føreliggjande rammeavtalar inngått gjennom Haugalandet-samarbeidet, men fortel at dette har dei ikkje god nok oversikt per i dag. Det føreligg ingen rutinar og system omkring oppfølginga av rammeavtalar.

Ved oppfølging av rammeavtalane vil det vera viktig å følgja opp om kommunen tek omsyn til rammene, både med tanke på pris og typa avrop²⁰, men og om dei blir nytta eller om det blir gjort andre kjøp som skulle vore avrop i allereie gjeldande rammeavtale. Det er og viktig å sikra at ein held seg innanfor rammene for avtalen, og ikkje gjer avrop som eigentleg fell utanfor avtalen.

¹⁹ Det er Karmøy og Haugesund kommune som aktiv driver dette samarbeidet. Alle kommune i samarbeidet inngår kontrakt sjølvstendig, men utlysning, konkurranse og vurdering skjer samlet. Sauda har gjennom samarbeidet per dags dato 14 aktive rammeavtaler.

²⁰ Avrop er når ein bestillar ein vare eller ein teneste som ein tidlegare har inngått en rammeavtale om.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) gjorde 27.01.2021 eit vedtak om straffegebyr mot Sauda kommune. Klagenemnda fann i denne saka at det førelåg ei vesentleg endring av rammeavtalen då dette avropet vart gjennomført. Sauda kommune hadde derfor gjennomført eit ulovleg direkte innkjøp.

Det blir oppgitt av både innkjøpsressurs og kommunalsjef for teknisk og næring at det nok skjer enkeltstående kjøp, kor det burde vært gjort eit avrop i ein eksisterande rammeavtale. Det blir og oppgitt at kommunen i nokre tilfelle går utover rammeavtalen. Døme på dette er kommunen sitt kjøp av sykkelstativ på rammeavtale for skilt.

Sauda kommunestyre har i sak 022/2019 vedteke ei økonomihandbok/reglement. Dette ligg tilgjengeleg for alle tilsette i kvalitetssystemet Compilo. Av reglementet kjem det fram reglar og rutinar tilknytt kontroll ved varemottak- attestasjon – anvisning. I reglementet kjem det mellom anna fram kven som har myndigheit til å kontrollera faktura, kor mange personar som skal vera involvert i kontrollen, og kva som skal kontrollerast. Det blir oppgitt i intervju at kontrollaktivitetane i praksis i stor grad følgjer rutinane som kjem fram av økonomireglementet, og at dette opplevast som gode kontrollar. Byggjemøte blir og oppgitte til å vera ein god arena for kontraktsoppfølging i byggjeprojekt. I desse møta får prosjektleiar kjennskap til kva som blir leverte, og kan på dette grunnlaget vurdera om det er i samsvar med kontrakten, eventuelt om det er noko som krev endringsmelding og tilleggsfakturering.

Det blir oppgitt i intervju at kommunen ikkje har rutinar tilknytt å kontrollera seriøsitetskrav ved byggjekontraktar. Dei ulike krava blir innarbeida i dei ulike konkurransegrunnlagane ved kunngjering av innkjøpet. Kommunen fortel at dei ikkje kan leggja fram dokumentasjon på at dei ulike krava er sjekka i alle kontraktar. Årsaker som blir nemnde er manglande ressursar og kompetanse. Kommunen brukar og i stor grad lokale firma, noko som gjer at kommunen opplever at det er eit mindre behov for å gjera slike kontrollar.

4.4 KONTRAKTSOPPFØLGING – OMBYGGING AV RÅDHUSET

Noverande prosjektleiar, som har komen inn i prosjektet i seinare tid opplyser at det har dukka opp fleire element som ikkje opphavleg var med, eller avklarte i prosjektet og dermed ikkje er inkludert i gjennomførte konkurransar. Dette har ført til fleire hindringar, som det har vore behov for å vurdera, avklara og finna løysingar på. Det blir mellom anna nemnt at noko murarbeid ikkje er inkludert i opphavleg entreprise. Dette er handtert ved at arbeidet er lagt inn under byggentreprisen som tilleggsarbeid.

Det kjem fram av dialog med prosjektleiar for rådhuset at han har laga sitt eige system for kontraktsoppfølginga etter han overtok. I kontraktsoppfølginga sjekkar han mellom anna fakturaer opp mot kontrakt. Her blir det gjort vurderingar av om arbeid som blir oppgitt som tilleggsarbeid faktisk fell utanfor kontrakten, eventuelle avvik og då årsaker til dette.

Det kjem og fram av dialog med prosjektleiaren at nokre av seriøsitetskrava, mellom anna HMS-kort, har vorte følgt opp når det gjeld prosjektet tilknytt rådhuset. Andre seriøsitetskrav er ikkje kontrollert opplyser kommunen.

4.5 VURDERING OG TILRÅDINGAR

Som nemnt i kapittel 4.1 er det viktig å ha gode rutinar omkring kontraktsoppfølging. Dette for å sikra at kommunen mellom anna får varer og tenester til avtalt tid, pris og kvalitet. Gode rutinar er og viktig for å sikra at kommunen oppfyller forpliktingane sine. God kontraktsoppfølging vil med det førebyggja ukklarheiter og tvistar med avtalepartnarar.

Kommunen har inga oversikt over alle avtalar dei har inngått, noko som gjer det utforande å vite kva forpliktingar kommunen har, men og kva forpliktingar andre har til kommunen. Manglande oversikt kan mellom anna føra til feilutbetalingar, brot på innkjøpsregelverket, og dessutan føre til kjøp i strid med allereie gjeldande avtalar. Stikkprøver gjennomført i denne forvaltningsrevisjonen viser at kommunen ikkje har ein signert kontrakt i alle innkjøp. Det faktumet at det ikkje føreligg signert kontrakt i alle avtalar gjer det vanskeleg å følgja opp eit kjøp med tanke på kva som skal leverast, til kva tid, og pris. Det representerer og ein risiko for at det kan oppstå ukklarleikar om kva som faktisk er avtalt. Noko som igjen kan føra til tvist om eksempelvis pris, leveranse og kvalitet.

Revisjonen tilrår kommunen å utarbeida ei oversikt som formaliserer eigarskap og ansvar for oppfølging av kvar enkelt kontrakt som kommunen har inngått. Det er og viktig å ha ei oversikt over alle gjeldande avtalar for kommunen og det må føreliggja signert kontrakt for alle innkjøp. Dette bør koma på plass for alle kontraktar, både enkeltkjøp og rammeavtalar.

Det kjem fram av revisjonen sine undersøkingar at det ikkje er rutinar eller system tilknytt kontraktsoppfølging, noko som gjer kontraktsoppfølging svært personavhengig og dermed føreligg det store risikoar. Dette då kvar person har laga sitt eige system for kontraktsoppfølginga, og derav gjer det vanskeleg for nokon andre å overta den vidare kontraktsoppfølginga. Det at det ikkje føreligg nokon rutinar eller system gjer og at det er risiko knytt til kva som blir følgt opp. Dette då oppfølginga vil vera svært avhengig av at personen som skal følgja opp kontrakten har kunnskap, og hugsar i kvar enkel kontrakt kva ein skal følgja opp. For å unngå dette bør derfor kommunen utarbeide rutinar og system for kontraktsoppfølging. Rutinar for kontraktsoppfølginga bør utarbeidast for både enkeltkjøp og rammeavtalar.

Det verkar uklart kven som har ansvaret for å følgja opp rammeavtalar i kommunen. Det at det for organisasjonen verkar uavklart kven som har ansvaret for oppfølginga av rammeavtalar gjer at det er stor risiko knytt til oppfølginga. Dette både med tanke på kva som blir levert, til kva pris ol, men og om det blir gjort kjøp som skulle vore avrop i allereie gjeldande rammeavtale og såleis vera eit brot på føreliggjande avtale. Det vil og vera ein risiko at ein går utover rammeavtalen og gjer eit avrop, når enn eigentleg skulle gått ut på eit nytt anbod. Det vil seia at det blir gjennomført eit direkte ulovleg innkjøp. Slik som var tilfellet i saka kommunen vart felt for i

KOFA 27.01.2021. I den saka fann klagenemnda at det var ei vesentleg endring av rammeavtalen, og såleis eit ulovleg direkte innkjøp. Ei formalisering av eigarskap vil tydeleggjer ansvaret, og sikre en betre kontraktsoppfølging og av rammeavtalar.

Rutinane som føreligg tilknytt fakturahandtering, verkar oversiktlege og varetek grunnleggjande omsyn for å sikra at dette arbeidet blir gjort i samsvar med rettleiarar på området.

Kommunens manglande rutinar tilknytt kontroll av seriøsitetskrav gjer at dette ikkje alltid blir følgd opp. Det kjem fram av intervjuet at kommunen ikkje har fokus på dette då dei ikkje opplever behovet for slike kontrollar som stort når dei i stor grad bruker lokale leverandørar. Det er likevel viktig å ha rutinar tilknytt seriøsitetskrav for å sikra at dette blir kontrollert i aktuelle tilfelle. Dette for å bidra til å motverka sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i offentlege bygg- og anleggskontraktar.

Revisjonen sin gjennomgang av tidlegare kontraktoppfølging tilknytt rådhusprosjektet er mangelfull, men det vert vurdert at noverande kontraktsoppfølginga av rådhusprosjektet verkar oversiktleg og ryddig.

Basert på ovannemnte er revisjonen si vurdering at kommunen ikkje har tilfredsstillande styringsreiskapar for kontraktsoppfølging. Noko som gjer kontraktsoppfølginga til kommunen svært personavhengig.

Revisjonen tilrår kommunen å:

- Utarbeide ein oversikt som formaliserer eigarskap og ansvar for oppfølging av kvar enkelt kontrakt som kommunen har inngått
- Innføra rutinar for kontraktsoppfølging, kor mellom anna rutinar tilknytt rammeavtalar og kontroll av seriøsitetskrav og inngår.

5 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Formålet med dette prosjektet er å gå gjennom og vurdere Sauda kommune sine innkjøpsrutinar, korleis kommunen overheld innkjøpsregelverket, system og rutinar for kontraktar og kontraktoppfølging.

Når det gjelder investeringar er revisjonen sin vurdering at Sauda kommune ikkje har tilfredsstillande styringsreiskapar for investeringsprosjekt. Det at rutiane ikkje er kjent i organisasjonen, og ikkje gir klare føringar omkring grunnleggjande tilrådingar som er anbefalt ved planlegging av kommunale investeringsprosjekt, gjer at det er en stor risiko tilknytt tidlegfasen i investeringsprosjekt. Dette da moglege konsekvensar er at grunnleggjande tilrådingar tilknytt forprosjekt ikkje alltid blir gjort. Slik situasjonen er per i dag føreligg det ein stor risiko for at investeringsprosjekt ikkje blir planlagt på ein tilfredsstillande måte.

Revisjonen vurderer at Sauda kommune i hovudsak overheld innkjøpsregelverket og har tilfredsstillande innkjøpsrutinar og system for kontraktsinngåingar. Kommunen har utarbeidd eit innkjøpsreglement som blir vurdert til å vera i samsvar med reglane i anskaffelseslova og anskaffelsesforskrifta. I eit av ti kontrollerte innkjøp var det ikkje gjennomført konkurranse i samsvar med innkjøpsregelverket. Det føreligg og nokon manglar tilknytt signert kontrakt og innhenta skatteattest, men det blir oppgitt at det er innført nye rutinar tilknytt signering av kontrakt. Kommunen må og utarbeide rutinar for å sikra at det blir innhenta skatteattest i samsvar med lovkravet. Undersøkingane tyder med dette på at kommunen i stor grad følgjer reglane om offentlege innkjøp.

Når det gjeld kontraktoppfølging er revisjonen si vurdering at Sauda kommune ikkje har tilfredsstillande styringsreiskapar for kontraktoppfølging. Det at det ikkje føreligg rutinar eller system gjer at det er ein stor risiko tilknytt kontraktoppfølginga. Dette da kommunen sin kontraktoppfølging i stor grad er personavhengig. Slik situasjonen er per i dag føreligg det ein stor risiko for at kontraktar ikkje blir følgt opp på ein tilfredsstillande måte.

5.1 REVISJONEN TILRÅR KOMMUNEN

- Sikre tilfredsstillande rutinar tilknytt planlegging av investeringar som blir etterlevd.
 - Det bør gjennomførast ein behovsanalyse i forkant av alle prosjekt.
 - Kostnadsestimata bør kvalitetssikrast av ein utan budsjettansvar.
 - Saksframlegg må gje grunnlag for å vurdere ulike alternativ.
 - Det bør koma tydeleg fram i budsjetta kva analysane byggjer på, og eventuelle risikoar og uvisse bør vera synleggjort.
- Konkrete investeringsprosjekt må vere tilstrekkeleg utgreia før dei blir lagt inn i økonomiplanen.
- Sikra tilfredsstillande rutinar for signering og arkivering av kontrakt i alle innkjøp.
- Innføra rutinar for å sikra at det blir innhenta skatteattest i samsvar med lovkrav

- Utarbeide ein oversikt som formaliserer eigarskap og ansvar for oppfølging av kvar enkelt kontrakt som kommunen har inngått
- Innføra rutinar for kontraktsoppfølging, kor mellom anna rutinar tilknytt rammeavtalar og kontroll av seriøsitetskrav og inngår.

VEDLEGG

Skriftlige kilder

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova)
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser
- Internt innkjøpsreglement
- Internt Innkjøpsvilkår for anskaffelse av varer og tjenester
- Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
- Prosjektveiviseren (Digitaliseringsdirektoratet)
- Kommunale investerings prosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag - Concept rapport Nr. 45
- 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane – Kommunal- og regionaldepartementet
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
- Seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter og sjekklister for oppfølging, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
- Økonomihåndbok Sauda kommune
- Sauda kommune Delegeringsreglement
- Sauda kommune - Økonomiplan 2022-2025

Muntlige kilder og korrespondanse

- Økonomisjef
- Kommunalsjef Næring og samfunn
- Prosjektleder rådhus
- Fagleder Kundetorg
- Fagleder Kundetorg