



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS  
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



[www.vefik.no](http://www.vefik.no)

# RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON 2014

---

*Rutiner i investeringsprosjekter*

---

**KAUTOKEINO KOMMUNE**



## FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013–2016*, vedtatt av kommunestyret i Kautokeino kommune den 10. desember 2012 (sak 68/12). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av kommunens rutiner i investeringsprosjekter.

Prosjektgruppa har bestått av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kjerstin Johnsen, som har vært prosjektleder, og forvaltningsrevisor Marielle Ellingsen, som har vært prosjektmedarbeider.

Våre informanter i kommunen har vært enhetsleder for tekniske tjenester Pål Norvoll, og fungerende stabsleder Nikken Turi.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, februar 2015



Arnt Bjarne Aronsen  
revisjonssjef



Kjerstin Johnsen  
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

<b>0. SAMMENDRAG</b> .....	5
0.1 Formålet med prosjektet .....	5
0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner.....	5
0.3 Anbefalinger .....	5
<b>1. INNLEDNING</b> .....	7
1.1 Prosjektets bakgrunn og formål.....	7
1.1.1 Bakgrunn .....	7
1.1.2 Formål .....	8
1.2 Problemstillinger .....	8
1.3 Revisjonskriterier .....	8
1.3.1 Kilder til kriterier .....	9
1.3.2 Om revisjonskriteriene .....	9
1.3.3 Utledning av revisjonskriteriene .....	15
1.4 Metode.....	16
1.4.1 Datainnsamling.....	16
1.4.2 Avgrensing .....	17
1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet .....	17
<b>2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER</b> .....	18
2.1 Organisasjon.....	18
2.2 Regnskap .....	18
<b>3. HAR KAUTOKEINO KOMMUNE ET FORSVARLIG SYSTEM FOR HÅNDTERING AV INVESTERINGSPROSJEKTER?</b> .....	19
3.1 Blir investeringsprosjektene håndtert på en betryggende måte, særlig i prosjektenes planleggings- og gjennomføringsfaser? .....	19
3.1.1 Revisjonskriterier .....	19
3.1.2 Internkontroll og budsjettkontroll i investeringsprosjekter .....	20
3.1.3 Prosjektstyring.....	21
3.1.4 Rehabiliteringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole .....	25
3.1.5 Delkonklusjon .....	28
3.2 Etterlever kommunen regelverket for offentlige anskaffelser.....	29
3.2.1 Revisjonskriterier .....	29
3.2.2 Retningslinjer for anskaffelser .....	29
3.2.3 Søk i relevante databaser .....	29
3.2.4 Anskaffelsens art og omfang .....	30
3.2.5 Kunngjøring .....	31
3.2.6 Anskaffelsesprosedyre .....	31
3.2.7 Konkurransesgrunnlag .....	32
3.2.8 Kvalifikasjonskrav .....	32

3.2.9 Tildelingskriterier .....	34
3.2.10 Tidsfrister .....	34
3.2.11 Avslutning av konkurransen.....	35
3.2.12 Protokoll .....	35
3.2.13 Delkonklusjon .....	36
<b>4. KONKLUSJONER .....</b>	<b>37</b>
4.1 Bli investeringsprosjektene håndtert på en betryggende måte, særlig i prosjektenes planleggings- og gjennomføringsfaser? .....	37
4.2 Etterlever kommunen regelverket for offentlige anskaffelser? .....	37
4.3 Hovedkonklusjon .....	37
<b>5. ANBEFALINGER .....</b>	<b>38</b>
<b>KILDER OG LITTERATUR .....</b>	<b>39</b>
<b>VEDLEGG.....</b>	<b>41</b>
Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer .....	41
Vedlegg 2: Anskaffelsesprotokoll .....	43

## TABELLOVERSIKT

<i>Tabell 1: Anskaffelsesverdiens betydning for kunngjøring og anskaffelsesprosedyrer .....</i>	11
<i>Tabell 2: Brutto investeringsutgifter 2011-2014.....</i>	18
<i>Tabell 3: Budsjett- og regnskapstall for renoveringen av grunnskolebygningen.....</i>	26
<i>Tabell 4: Budsjett-, tertial- og regnskapstall 2011-2014 .....</i>	27

## 0. SAMMENDRAG

### 0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvorvidt Kautokeino kommune har et forsvarlig system for håndtering av investeringsprosjekter. På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert hvor det er muligheter for forbedringer.

### 0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

#### **Blir investeringsprosjektene håndtert på en betryggende måte, særlig i prosjektenes planleggings- og gjennomføringsfaser?**

Kautokeino kommune har ikke håndtert kommunale investeringsprosjekter på en betryggende måte, verken i prosjektenes planleggings- eller gjennomføringsfaser.

#### **Etterlever kommunen regelverket for offentlige anskaffelser?**

Kautokeino kommune har i all hovedsak fulgt reglene om offentlige anskaffelser ved anskaffelsen av bygge- og anleggsarbeider i forbindelse med rehabiliteringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole. Revisjonen har imidlertid funnet at kommunen har brutt krav i forskrift om offentlige anskaffelser, da det ikke er ført anskaffelsesprotokoll med de opplysninger som forskriften krever.

### Hovedkonklusjon

Revisjonens undersøkelse viser at Kautokeino kommune i all hovedsak har etterlevd regelverket for offentlige anskaffelser ved anskaffelsen av bygge- og anleggsarbeider i forbindelse med rehabiliteringen av grunnskolebygningen. Undersøkelsen har imidlertid avdekket klare svakheter og mangler i håndteringen av kommunale investeringsprosjekter. Med bakgrunn i disse funnene har revisjonen konkludert med at Kautokeino kommune ikke har et forsvarlig system for håndtering av investeringsprosjekter.

### 0.3 Anbefalinger

Med bakgrunn i de funn og vurderinger som er gjort i denne undersøkelsen, vil revisjonen anbefale at Kautokeino kommune iverksetter følgende tiltak for å bedre håndteringen av kommunale investeringsprosjekter:

- Innfører rutiner som sikrer at det føres anskaffelsesprotokoll med det innhold som anskaffelsesforskriften krever

- Det bør etableres rutiner for risikovurderinger i forbindelse med kommunale investeringsprosjekter
- Det bør foretas en revidering av kommunens delegasjonsreglement slik at denne er i samsvar dagens organisasjon
- Det bør utarbeides og formaliseres klare rutinebeskrivelser, beskrivelser av roller, ansvar og myndighet, rapporteringsrutiner, samt maler og sjekklister som kan benyttes i forbindelse med kommunale investeringsprosjekter
- Sørge for at det foretas nødvendige budsjettreguleringer

## 1. INNLEDNING

### 1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

#### 1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*, vedtatt av kommunestyret i Kautokeino kommune den 10. desember 2012 (sak 68/12). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av kommunens rutiner i investeringsprosjekter.

I kommunens plan for forvaltningsrevisjon heter det at:

*«Det er kommunestyret som fatter beslutningene om investeringer i kommunen. Målet er at investeringene skal skje på rett sted, til riktig tid med avtalt kvalitet og mengde til riktig pris. Det er administrasjonssjefen i kommunen som er den øverste leder for den samlede kommunale administrasjon. Vedkommende skal i den forbindelse påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt, herunder investeringer (§ 23 nr. 2). Det heter videre at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (internkontroll). Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Det er videre i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.<sup>1</sup>*

*Det finnes lite regelverk for kommuners styring og kontroll med egne investeringsprosjekter. Kommuneloven og lov om årsbudsjett i kommuner og fylkeskommuner har imidlertid bestemmelser om årsbudsjettets bindende virkning for underordnede organer, og rådmannens plikt til å gi melding til kommunestyret ved endringer. Dette gjelder både i forhold til driftsdelen og investeringsdelen i budsjettet. Det finnes også anerkjente standarder og litteratur på området som anbefaler og legge føringer på hvordan kommuner bør håndtere slike prosjekter. Dette gjelder eksempelvis systemer som sikrer klare behovsvurderinger og målformuleringer, klart definerte ansvarsforhold gjennom en prosjektorganisasjon, styring innenfor gitte (økonomiske) rammer, rapporteringsrutiner, risikovurdering, risiko- og avvikshåndtering, samt evaluering.*

*Kautokeino kommune har eget reglement for investeringsprosjekter. Dette ble vedtatt av kommunestyret 16. august 2001 (sist ajourholdt 26. september 2002). Her fremgår det at reglementet er ment å gi retningslinjer for enhetlig behandling og styring av investeringsprosjekter i kommunen. Reglementet er imidlertid relativt gammelt, og det finnes risiko for at det innehar svakheter og/eller at reglementet ikke følges i praksis.*

*Kautokeino kommunes investeringsregnskap viser at kommunen hadde investeringsutgifter på kr 29 millioner i 2011. I årsmeldingene for 2010 og 2011 sies det at investeringsutgiftene har vært meget høye de siste årene, samlet på kr 152 millioner i*

---

<sup>1</sup> Se Ot.prp.nr.70 (2002-2003).



perioden 2006-2011. I økonomiplan 2012-2015 er det lagt opp til investeringer for omlag kr 17 millioner i 2012, og investeringer for omlag kr 15 millioner, 2 millioner og 6 millioner for henholdsvis årene 2013, 2014 og 2015. I økonomiplanen nevnes blant annet investeringsbehov knyttet til vann og avløp, asfaltering av veier, gangs- og sykkelvei, samt renovering av skolebygg.

*Området er vesentlig for kommunen ut fra et økonomisk og organisatorisk perspektiv, samt for kommunen sitt omdømme. Området er også vesentlig for brukere, medarbeidere og innbyggere som berøres av investeringsprosjektene.»*

### 1.1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvorvidt Kautokeino kommune har et forsvarlig system for håndtering av investeringsprosjekter. På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert hvor det er muligheter for forbedringer.

## 1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i en hovedproblemstilling og to underproblemstillinger, vedtatt av kontrollutvalget 7. april 2014 (sak 3/2014).

Problemstillingene er som følger:

### ***Har Kautokeino kommune et forsvarlig system for håndtering av investeringsprosjekter?***

- *Blir investeringsprosjektene håndtert på en betryggende måte, særlig i prosjektenes planleggings- og gjennomføringsfaser?*
- *Etterlever kommunen regelverket for offentlige anskaffelser?*

Undersøkelsens hovedproblemstilling vil belyses og besvares ved hjelp av de to underproblemstillingene. Hovedvekten vil ligge på den første underproblemstillingen.

## 1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

### 1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner mv. (kommuneloven)
- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner
- NS-ISO 10006:2003 Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter
- Anerkjent faglitteratur om prosjektstyring

### 1.3.2 Om revisjonskriteriene

#### Internkontroll

I kommuneloven § 23 pkt. 2 heter det at:

*«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for en betryggende kontroll.»*

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at *«Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»*<sup>2</sup>

I denne undersøkelsen vil fokuset være rettet mot internkontroll knyttet til investeringsprosjekter i Kautokeino kommune.

#### Budsjettansvar og myndighet i investeringsprosjekter

Det framgår videre av kommuneloven § 47 at:

*«1. Kommunestyret eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger i kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta, jf. § 46 nr. 1 tredje punktum.  
2. Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.»*

---

<sup>2</sup> Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon), s. 105

3. Får kommunestyret eller fylkestinget melding etter nr. 2 foran, skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når det på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.»

Av forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) framgår det også krav til budsjettstyring:

«Administrasjonssjefen, eventuelt kommune- eller fylkesrådet, skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen eller kommune- eller fylkesrådet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.»<sup>3</sup>

### **Offentlige anskaffelser**

Bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder alle oppdragsgivere for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer, og alle anskaffelser av varer, tjenester, og bygge- og anleggskontrakter, som foretas av nevnte oppdragsgivere (lov om offentlige anskaffelser § 2 og § 3).<sup>4</sup>

Regelverket regulerer alle offentlige anskaffelser, men det er ulike bestemmelser avhengig av type anskaffelse og kontraktsverdi (terskelverdi). Forskriftens del I gjelder alle typer anskaffelser, uansett anskaffelsens art og verdi, mens det er ulike bestemmelser for anskaffelser der den anslåtte verdien på kontrakten er henholdsvis under terskelverdi (del II) og over terskelverdien (del III).

Anskaffelser over terskelverdi er regulert av bestemmelsene i WTO-avtalen og EØS-direktivene for offentlige anskaffelser.<sup>5</sup> Terskelverdiene justeres av Nærings- og fiskeridepartementet hvert annet år i forhold til EØS-direktiver fastsatt i myntenheten ECU. Når det gjelder tjenester skiller forskriften mellom prioriterte<sup>6</sup> og uprioriterte<sup>7</sup> tjenester. Det er bare prioriterte tjenester som faller inn under bestemmelsene for anskaffelser over terskelverdi.

Terskelverdien for anskaffelser av bygge- og anleggstjenester er 40,5 mill. kr. eks. mva. (2010/2011).

Det er ikke tillatt å dele opp en planlagt anskaffelse med den hensikt å komme under

---

<sup>3</sup> Jf. forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) § 10

<sup>4</sup> Forskriften åpner også for at kommunen også kan kjøpe varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid fra eller gjennom innkjøpssentraler, jf. § 3-13. Det forutsettes at oppdragsgiver/innkjøpssentral overholder reglene i denne forskriften. Dette vil ikke bli berørt i denne undersøkelsen.

<sup>5</sup> Gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen har Norge forpliktet seg internasjonalt til å følge bestemte fremgangsmåter ved offentlige anskaffelser over visse verdier.

<sup>6</sup> Prioriterte tjenester er for eksempel vedlikehold og reparasjon, land- og lufttransport, teletjenester, finansielle tjenester, edb-tjenester, forsknings- og utviklingstjenester, regnskap og revisjon, markedsundersøkelser, rådgivningstjenester, reklametjenester, eiendomsforvaltning, kloakk og avfallstømming.

<sup>7</sup> Med uprioriterte tjenester menes for eksempel hotell- og restaurantvirksomhet, jernbanetransport, juridiske tjenester, rekruttering av personell, etterforskning og sikkerhetstjenester, undervisning og yrkesutdanning, helse- og sosialtjenester, samt fritids-, kultur- og sportstjenester.

terskelverdien. Anskaffelsens anslåtte verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kommer til å betale for de kontrakter som utgjør anskaffelsen.<sup>8</sup>

### 1. Kunngjøring<sup>9</sup>

For alle anskaffelser over kr 500 000 er det krav om kunngjøring i den norske databasen Doffin (Database for offentlig innkjøpsinformasjon). For anskaffelser over EØS-terskelverdiene er det i tillegg krav om publisering i TED-databasen, som er EUs offisielle kanal for kunngjøring av offentlige innkjøp i hele EØS-området.

### 2. Anskaffelsesprosedyrer

Kommunen kan følge flere ulike prosedyrer ved anskaffelser/innkjøp. I forskriftens del I foreligger det få eksplisitte krav til hvordan anskaffelsen skal foretas. Oppdragsgiver må imidlertid sørge for å overholde lovens grunnleggende krav til konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet. Forskriftens del II og del III stiller krav til oppdragsgiver med hensyn til anskaffelsesprosedyrer, og lister opp flere typer.<sup>10</sup>

Tabellen viser generelle terskelverdier samt terskelverdien for bygge- og anleggsprosjekter slik de var på det tidspunktet da renoveringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole ble igangsatt (2011).

Tabell 1: Anskaffelsesverdiens betydning for kunngjøring og anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelsens verdi	Krav til kunngjøring	Anskaffelsesprosedyre
<b>Over terskelverdi</b> (over 40,5 mill. kr)	Doffin og TED	Åpen eller begrenset anbuds konkurranse (forhandling ikke tillatt)
<b>Under terskelverdi</b> (0,5-40,5 mill. kr)	Doffin	Åpen eller begrenset anbuds konkurranse, eller konkurranse med forhandling.
<b>Under kr 500 000,-</b>	Ikke krav til kunngjøring.	Direkte henvendelser til en eller flere leverandører er tillatt.

### 3. Konkurranses grunnlaget<sup>11</sup>

Oppdragsgiver skal ved alle konkurranseformer utarbeide et konkurransegrunnlag, som skal inneholde opplysninger om hvilke betingelser som gjelder for konkurransen. Konkurranses grunnlaget skal inneholde opplysninger om hvilken ytelse som skal anskaffes og hvordan konkurransen skal gjennomføres. Det skal minst opplyse om:

- hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett), adressen disse skal sendes eller leveres til, samt hvordan tilbudene skal være merket
- vedståelsesfrist for tilbudene
- kriterier for tildeling av kontrakten
- på hvilket språk tilbudet skal være skrevet
- en henvisning til kunngjøringen

<sup>8</sup> FOA § 2-3

<sup>9</sup> FOA §§ 9-1, 9-2, 18-1, 18-2, 18-3 og 18-4

<sup>10</sup> Anskaffelsesprosedyrer blir behandlet i FOA § 5-1 (del II) og §§14-1, 14-2, 14-3 og 14-4 (del III)

<sup>11</sup> FOA §§ 8-1 og 17-1.

#### **4. Krav til leverandøren<sup>12</sup>**

*Kvalifikasjonskrav* er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Oppdragsgiver kan stille krav til leverandørens tekniske kvalifikasjoner, og til leverandørens finansielle og økonomiske stilling. Krav til leverandørens kvalifikasjoner skal i hovedtrekk angis i kunngjøringen, og kan utdypes i eget kvalifikasjonsgrunnlag. Oppdragsgiver skal alltid kreve at leverandør leverer skatteattest og HMS-egenerklæring. Manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav skal føre til avvisning. Oppdragsgiver kan gi en kort tilleggsfrist for ettersending av dokumenter.

#### **5. Kriterier for valg av tilbud<sup>13</sup>**

*Tildelingskriterier* er de kriterier leverandørens tilbud vurderes etter. Tildeling skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen. Dersom tildeling skjer etter andre kriterier enn laveste pris skal disse oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget. Der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioritering eller vektning av kriteriene skal dette angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Det er ikke lov å vektlegge andre kriterier enn de om er oppgitt.

#### **6. Tidsfrister<sup>14</sup>**

Forskriften inneholder flere bestemmelser som fastsetter bestemte minimumsfrister ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling, hastetilfeller, tilbudsfrister, vedståelsesfrist og frist for mottak av forespørslers om å delta i en konkurranse for anskaffelser over terskelverdi. For anskaffelser under terskelverdiene er det ikke satt bestemte minimumsfrister. Der må fristen vurderes i hvert enkelt tilfelle, men må settes så rommelig at alle leverandører får tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon, og foreta de nødvendige undersøkelser og beregninger.

#### **7. Avslutning av konkurransen<sup>15</sup>**

Forskriften har flere detaljerte bestemmelser om avslutning av konkurransen, herunder bestemmelser om avlysning av konkurransen, kriterier for valg av tilbud (jf. punkt 5) og meddelelse om kontraktstildeling. Oppdragsgivers beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt skal meddeles alle deltakerne i rimelig tid før kontrakt inngås. Meddelelsen skal være skriftlig og gis samtidig til alle deltakere. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget, og skal angi en frist for leverandørene til å klage over beslutningen.

1. juli 2012 ble det innført nye regler om karenperiode (tidligere omtalt som klagefrist) som forbyr oppdragsgiver å inngå kontrakt i en nærmere fastsatt periode etter at oppdragsgiver har meddelt leverandørene om tildelingsbeslutningen. Den nye karenbestemmelsen gjelder for anskaffelser over EØS-terskelverdiene og prioriterte tjenester. Karenperioden skal være minst ti dager hvis tildelingsbeslutningen blir meddelt ved elektronisk kommunikasjon, og minst 15 dager ved annen kommunikasjon. For anskaffelser under EØS-terskelverdiene og for uprioriterte tjenester videreføres den tidligere regelen om at oppdragsgiveren kan inngå kontrakt først etter at det har gått «rimelig tid» fra det tidspunkt tildelingsbeslutningen ble meddelt leverandørene. Siktemålet med karenperioden er å gi leverandørene tid og mulighet til å påklage oppdragsgivers tildelingsbeslutning. Med de nye reglene vil det ikke være tvil om hvor lang karenperioden skal være. I forskriften er «karenperiode» definert som

---

<sup>12</sup> FOA §§ 8-4, 8-5, 8-7, 8-8, 11-10, 17-4, 17-5, 17-14, 17-15 og § 20-12

<sup>13</sup> FOA §§ 13-2 og 22-2.

<sup>14</sup> FOA §§ 10-1, 10-2, 19-1, 19-2, 19-3, 19-4, 19-5 og § 19-6

<sup>15</sup> FOA §§ 13-3 og 22-3

«tidsrommet mellom meddelelsen om kontraktstildelingen og det tidspunktet oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakten», jf. forskriften § 4-1.

### 8. Protokollføring<sup>16</sup>

Oppdragsgiver skal føre protokoll fra alle anskaffelser som overstiger kr 100 000. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen. Protokollen skal blant annet inneholde opplysninger om hva som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, hvem som har deltatt i konkurransen, begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi. Det er ulike krav til protokoll for anskaffelser under og over kr 500 000. Protokollen skal minst inneholde opplysninger som framgår av forskriftens vedlegg 3 og 4.

### Prosjektstyring

Styring kan defineres som en beslutning om hvor man ønsker å komme, og hvordan man skal komme dit. Styring er å sette mål, planlegge hvordan målene skal nås, samt sikre tilfredsstillende oppfølging i gjennomføringen.<sup>17</sup> Utover kravet i kommuneloven om å sikre betryggende kontroll, finnes det ikke bestemmelser som pålegger kommunen å styre eller organisere prosjekter på en bestemt måte. Revisjonen har derfor funnet det hensiktsmessig å se til anerkjent faglitteratur som omhandler prosjektstyring, prosjektledelse og prosjektorganisering ved utledningen av revisjonskriterier. Videre gir ISO-standarden *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt*<sup>18</sup> veiledning om anvendelse av kvalitetsstyring i prosjekter. Den kan anvendes for prosjekter av varierende kompleksitet, store eller små, av kort eller lang varighet, i forskjellige miljøer og uavhengig av hva slags produkter eller prosesser det dreier seg om.

Et godt prosjektstyringssystem vil danne grunnlaget for profesjonell og standardisert prosjektstyring i kommunen. Styring av prosjekt omfatter aktiviteter og prosesser i både kommuneorganisasjonen og i en funksjon eller gruppe som er opprettet for prosjektet. Et prosjekt kan deles inn i tre (fire) hovedfaser: initiering/planlegging, gjennomføring og avslutning.

I **initieringsfasen** er det viktig å klargjøre målet med prosjektet. I et byggeprosjekt vil målsettingen naturlig nok være å realisere byggeprosjektet, mens mer spesifikke mål for prosjektet kan være knyttet til kvalitet, teknikker for utførelse, tidsfrister, økonomiske rammer og lignende. Økonomiske rammer må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske. I henhold til den ovennevnte ISO-standarden skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeides en kvalitetsplan for prosjektet som beskriver hvilke aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå de fastsatte målene for prosjektet. Det bør videre være lagt opp til en periodisk gjennomgang av framdriftsplanen for prosjektet, og avvik fra framdriftsplanen bør identifiseres og vurderes.<sup>19</sup>

Når prosjektet er vedtatt, starter **planleggingsfasen**. I denne fasen legges planene for hvordan prosjektet skal gjennomføres. På forhånd bør kommunen ha tatt stilling til hvor detaljert

---

<sup>16</sup> FOA § 3-2

<sup>17</sup> Westhagen, Harald: *Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetansen* (2002)

<sup>18</sup> NS-ISO 10006:2003 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt* er en norsk utgave av en internasjonal standard som inngår i den overordnede rammen *Systemer for kvalitetsstyring*

<sup>19</sup> NS-ISO 10006:2003 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt*, prosedyre 7.4.5

prosjektplanleggingen skal være. I denne sammenhengen er det anbefalt å foreta en risikovurdering. I NS-ISO 10006 heter det at: «*Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø.*»<sup>20</sup> Videre slår standarden fast at en vurdering av risiko også bør ta hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere gjennomførte prosjekt.

Ved gjennomføring av større byggeprosjekter i en kommune, vil byggearbeidet vanligvis bli utført av en ekstern aktør som er hentet inn gjennom en anbudsprosess. En slik anbudsprosess skal og må gjennomføres i henhold til kravene som framgår av regelverket for offentlige anskaffelser.<sup>21</sup>

Dersom eksterne parter blir berørte av gjennomføringen av prosjektet, må dette avklares i startfasen av prosjektet. Ved kommunale byggeprosjekt vil det for eksempel ofte være aktuelt å kjøpe tomteareal fra grunneiere.

Når prosjektets **gjennomføringsfase** starter må ansvarsforhold, rapporteringsstruktur, framdriftsplan og kontrakts- og avtaleforhold være avklart. Prosjektleder har ansvaret for å følge opp prosjektet, blant annet gjennom å avholde regelmessige møter med leverandør. Videre skal prosjektleder ha oversikt over prosjektets budsjett, samt overvåke framdrift og kvalitet i prosjektet. Det bør etableres et system for prosjektlederens videre rapportering til kommunens administrative ledelse, både for periodisk rapportering og avvikrapportering.

Prosjektleder bør jevnlig følge opp om framdriften er i samsvar med framdriftsplanen. Dersom det oppstår avvik fra framdriftsplanen, både gunstige og ugunstige, bør disse identifiseres. Tiltak bør vurderes iverksatt dersom framdriften ikke er i henhold til planen.<sup>22</sup> Likeså bør avvik fra budsjett identifiseres og forklares. I langvarige prosjekter bør det være etablert rutiner for rapportering underveis som gjør det mulig for prosjekteier/prosjektansvarlige å eventuelt instruere den utførende part om å foreta justeringer. En slik rapportering bør som et minimum inneholde informasjon om framdrift, økonomi og årsaker til eventuelle avvik.

I NS-ISO 1006 står følgende om økonomistyring i prosjekt:<sup>23</sup>

«*Før noe forbruk i prosjektet finner sted, bør et system for økonomistyring med tilhørende prosedyrer etableres, dokumenteres og kommuniseres til de som er ansvarlige for å godkjenne arbeid og utgifter.*» Videre at: «*Ethvert avvik fra budsjettet bør identifiseres, og hvis det overskrider fastsatte grenser, bør avviket analyseres og behandles*», og at «*Endringer i prosjektets kostnader bør godkjennes på en hensiktsmessig måte før forbruk finner sted.*»

I henhold til byggherreforskriften skal byggherren sørge for at det oppnevnes en SHA-koordinator.<sup>24</sup> Videre er byggherren, etter forskriften, pliktig til å utarbeide en SHA-plan som sikrer et forsvarlig arbeidsmiljø. Planen skal være utarbeidet før arbeidet på bygge- eller anleggsplassen starter.

---

<sup>20</sup> NS-ISO 10006:2003 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt*, prosedyre 7.7.2

<sup>21</sup> Lov om offentlige anskaffelser av 1999 og forskrift om offentlige anskaffelser av 2006

<sup>22</sup> NS-ISO 10006:2003 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt*, prosedyre 7.4.5

<sup>23</sup> NS-ISO 10006:2003 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt*, prosedyre 7.5.4

<sup>24</sup> Byggherreforskriften av 2009 benytter begrepet SHA som en forkortelse for sikkerhet, helse og miljø.

Når prosjektet går inn i **avslutningsfasen**, er det en rekke aktiviteter som bør gjennomføres i tilknytning til lukkingen av prosjektet. Eksempler på slike aktiviteter er signering av overtakelsesprotokoll og lukking av regnskapet. Videre bør prosjektet evalueres for å sikre kontinuerlig forbedring i kommunens prosjektstyring.

### 1.3.3 Utledning av revisjonskriteriene

Nedenfor gjengir vi kort de konkrete kriteriene som revisjonen har vurdert kommunens praksis i forhold til.

Til underproblemstillingen «*Blir investeringsprosjektene håndtert på en betryggende måte, særlig i prosjektenes planleggings- og gjennomføringsfaser?*» har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

#### **Krav til internkontroll og budsjettkontroll**

- *Rådmannen skal påse at virksomheten er gjenstand for betryggende kontroll*
- *Kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer*
- *Rådmannen skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter i forhold til vedtatt budsjett*

#### **Krav til prosjektstyring**

- *Det skal utarbeides en prosjektplan som beskriver hvilke aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå de fastsatte målene for prosjektet*
- *Det bør være lagt opp til en periodisk gjennomgang av framdriftsplanen for prosjektet, og avvik fra framdriftsplanen bør identifiseres og vurderes*
- *Det bør foretas en risikovurdering under planleggingen av prosjektet*
- *Det bør være etablert klart definerte ansvarsforhold, rapporteringsrutiner og framdriftsplan for prosjektet*
- *Det skal oppnevnes en SHA-koordinator for prosjektet, og det skal utarbeides en SHA-plan før arbeidet på byggeplassen starter*
- *Når prosjektet avsluttes skal overtakelsesprotokoll signeres og regnskapet skal lukkes*
- *Kommunen bør evaluere prosjektet for å sikre kontinuerlig forbedring i sin prosjektstyring*



Til underproblemstillingen «*Etterlever kommunen regelverket for offentlige anskaffelser?*» har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

### **Krav til offentlige anskaffelser**

- *Konkurransen skal kunngjøres i henhold til reglene om offentlige anskaffelser*
- *Det skal benyttes korrekt anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket*
- *Konkurransesgrunnlaget skal inneholde de opplysninger som forskriften krever*
- *Kvalifikasjonskrav skal brukes i henhold til regelverket*
- *Tildelingskriterier skal brukes i henhold til regelverket*
- *Tidsfristene skal være i henhold til regelverket*
- *Anbudskonkurransen skal avsluttes i henhold til regelverket*
- *Anskaffelsen skal protokollføres i henhold til regelverket*

## **1.4 Metode**

### **1.4.1 Datainnsamling**

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært intervju, dokumentanalyse og regnskapsanalyse.

#### **Intervju**

Revisjonen har gjennomført intervju med enhetsleder for tekniske tjenester Pål Norvoll. Fungerende stabsleder Nikken Turi har besvart spørsmål per epost, samt bidratt med dokumentasjon. Tidligere rådmann Mikkel Ailo Gaup har også besvart spørsmål per epost.

#### **Dokumentanalyse**

Revisjonen har gjennomgått sentrale dokumenter, herunder delegasjonsreglement, økonomireglement, kommunestyreprotokoller for henholdsvis 2011, 2012, 2013 og fram til august 2014. Videre har revisjonen også gjennomgått tertialrapporter for 2011, 2012, 2013 og 2014. Hoveddelen av dokumentanalysen har imidlertid omfattet gjennomgangen av dokumenter vedrørende anskaffelsen av bygge- og anleggsarbeider i forbindelse med renoveringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole, herunder de fire delkontraktene, kunngjøring, tilbuds- og anbudsprotokoller, samt konkurransegrunnlag.

#### **Regnskapsanalyse**

Revisjonen har gjennomgått Kautokeino kommunes investeringsregnskap samt leverandørreskontro.

### **1.4.2 Avgrensning**

Undersøkelsen tar for seg kommunens prosjektstyring samt etterlevelse av reglene for offentlige anskaffelser. Tidsmessig er undersøkelsen i all hovedsak avgrenset til perioden 2011-2014. Vi har avgrenset undersøkelsen ved å ta for oss ett stort investeringsprosjekt som omfatter renovasjon av eksisterende bygg. Dette har bakgrunn i at store investeringer kan medføre utfordringer både med tanke på etterlevelse av det omfattende anskaffelsesregelverket og i forbindelse med styring av investeringsprosjektene. Svikt kan potensielt medføre store konsekvenser for både økonomi og omdømme.

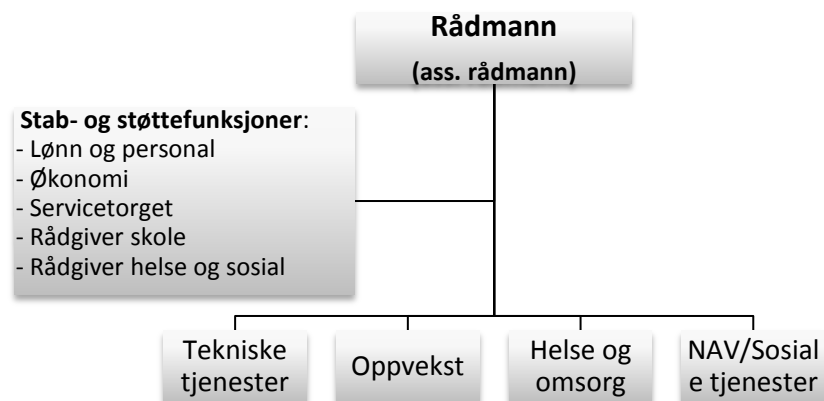
### **1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet**

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivaretatt gjennom at det er utarbeidet en intervjuguide som sikrer at informantene blir stilt de samme spørsmålene. Rapporten er forelagt informantene for verifisering av intervjudata, samt forelagt rådmannen for gjennomlesing og uttalelse. Videre har revisjonens interne rutiner for kvalitetssikring også bidratt til å sikre at data som samles inn er gyldige og pålitelige.

## 2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

### 2.1 Organisasjon

Kautokeino kommune er organisert etter tonivåmodellen. Den overordnede *administrative organiseringen* i kommunen<sup>25</sup> består av rådmannen og assisterende rådmann, deretter fire resultatenheter under ledelse av den enkelte enhetsleder. Enhetslederen har ansvaret for driften og tjenestene som leveres av enheten. Enhetene har også ulike avdelinger knyttet til sitt område.



### 2.2 Regnskap

Tabell 2: Brutto investeringsutgifter 2011-2014

	2011	2012	2013	2014*
Budsjett**	31 473 000	18 130 000	38 400 000	31 700 000
Regnskap	20 942 493	30 520 472	11 367 385	6 189 898
Avvik	10 530 507	-12 390 472	27 032 615	25 510 102

\*Tall per november 2014

\*\*Regulert budsjett

Tabell 1 viser Kautokeino kommunes brutto investeringsutgifter over en fireårsperiode. I 2011 var Kautokeino kommunes brutto investeringsutgifter på 20,9 mill. kr, mens tall for 2012 viser investeringsutgifter på 30,5 mill. kr. I 2013 var brutto investeringsutgifter på 21,5 mill. kr, altså 9 mill. kr lavere enn foregående år. I følge regnskapskommentarer i kommunens årsregnskap skyldes det store budsjettavviket at den planlagte byggingen av omsorgssenteret ble utsatt.<sup>26</sup> Av kommunens årsmelding for 2013 framgår det at kommunen har hatt et meget høyt investeringsnivå de siste årene. I økonomiplanperioden 2014-2017 er alle investeringer lagt på is, med unntak av byggingen av nytt omsorgssenter som har oppstart i 2014. Ut over dette vil kun nødvendige investeringer for opprettholdelse av drift og tjenester til befolkningen bli gjennomført. I følge tall hentet fra kommunens investeringsregnskap, har kommunen seks pågående investeringsprosjekter per september 2014.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Den politiske organiseringen består av kommunestyret, formannskapet og ulike utvalg med ansvar for hver sine saksområder. Disse er henholdsvis arbeidsmiljøutvalget, planutvalget, språkutvalget og økonomiutvalget.

<sup>26</sup> Årsregnskapet 2013, s. 39.

<sup>27</sup> Avregningsperiode 1.1.14 til og med 19.9.14.

### **3. HAR KAUTOKEINO KOMMUNE ET FORSVARLIG SYSTEM FOR HÅNTERING AV INVESTERINGSPROSJEKTER?**

#### **3.1 Blir investeringsprosjektene håndtert på en betryggende måte, særlig i prosjektenes planleggings- og gjennomføringsfaser?**

Vi har i første del av dette kapitlet undersøkt hvorvidt Kautokeino kommune har en betryggende håndtering av investeringsprosjekter. Andre del av kapitlet tar for seg rehabiliteringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole.

##### **3.1.1 Revisjonskriterier**

###### **Krav til internkontroll og budsjettkontroll i investeringsprosjekter**

- *Rådmannen skal påse at virksomheten er gjenstand for betryggende kontroll*
- *Kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer*
- *Rådmannen skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter i forhold til vedtatt budsjett*

###### **Krav til prosjektstyring**

- *Det skal utarbeides en prosjektplan som beskriver hvilke aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå de fastsatte målene for prosjektet*
- *Det bør være lagt opp til en periodisk gjennomgang av framdriftsplanen for prosjektet, og avvik fra framdriftsplanen bør identifiseres og vurderes*
- *Det bør foretas en risikovurdering under planleggingen av prosjektet*
- *Det bør være etablert klart definerte ansvarsforhold, rapporteringsrutiner og framdriftsplan for prosjektet*
- *Det skal oppnevnes en SHA-koordinator for prosjektet, og det skal utarbeides en SHA-plan før arbeidet på byggeplassen starter*
- *Når prosjektet avsluttes skal overtakelsesprotokoll signeres og regnskapet skal lukkes*
- *Kommunen bør evaluere prosjektet for å sikre kontinuerlig forbedring i sin prosjektstyring*

### 3.1.2 Internkontroll og budsjettkontroll i investeringsprosjekter

#### *Faktabeskrivelse*

Revisjonen har bedt rådmannen om en redegjørelse i forhold til hvordan man sikrer at kommunale investeringsprosjekter er underlagt tilstrekkelig styring og kontroll, men har ikke fått dette. Revisjonen kan ikke finne at Kautokeino kommune har etablert et formalisert internkontrollsystem, utover attestasjons- og anvisningsmyndighet (delegasjonsreglementet) og økonomireglementet. Kommunens delegasjonsreglement er vedtatt i 1998, og sist oppdatert i 2002. Økonomireglementet, som også inneholder et investeringsreglement, er vedtatt i 2001 og sist oppdatert i 2004.

Det framgår av intervju med enhetsleder for tekniske tjenester at det ikke er etablert rutiner for å gjennomføre risikovurderinger i forbindelse med kommunale investeringsprosjekter. I følge Kautokeino kommunes økonomireglement er det kommunestyret som behandler og vedtar budsjetttrammen for kommunens investeringsprosjekter. Det er også kommunestyret som selv foretar endringer i investeringsbudsjettet på samme nivå som dette ble vedtatt på budsjettstadiet, eksempelvis dersom inntekts- eller utgiftspostene for et prosjekt må økes.<sup>28</sup> I følge reglementet skal investeringer fremmes gjennom rådmannen i forbindelse med den årlige rulleringen av økonomiplan/årsbudsjett, men det er også unntaksvis mulig å fremme forslag om investeringer utenom denne rutinen. I slike tilfeller skal behovsutredning legges fram for rådmannen, som så avgjør om saken skal fremmes for formannskap og kommunestyre.<sup>29</sup> I følge reglementet er det den enhet i kommunen som er byggherre/eier av investeringen som har ansvaret for at den økonomiske styring og finansiering er i orden.<sup>30</sup>

I følge enhetsleder skal avvik i forhold til prosjektenes budsjetttramme rapporteres – både ved mer- og mindreforbruk. Han forteller at nødvendige budsjettreguleringer skal foretas fortløpende.

#### *Vurdering*

Som del av sitt internkontrollansvar har rådmannen ansvar for å sikre at kommunale investeringsprosjekter er underlagt tilstrekkelig styring og kontroll. En sentral arbeidsmåte for å sikre dette, er gjennom å avdekke risiko for framtidige feil/mangler/misligheter, samt iverksette motvirkende tiltak som reduserer slike risikoer i tilstrekkelig/ønsket grad.<sup>31</sup> Revisjonens undersøkelser viser at kommunen ikke har etablert rutiner for risikovurderinger i tilknytning til investeringsprosjekter. I dette ligger det at det ikke er etablert rutiner for å kartlegge områder eller faktorer som kan ha negative konsekvenser for kommunens investeringsprosjekter. Internkontroll dreier seg i stor grad om å være beredt og forebygge, og gjøre dette på en måte som sikrer utvikling i ønsket retning.<sup>32</sup>

En annen måte å sikre at investeringsprosjekter er underlagt tilstrekkelig styring og kontroll er gjennom en god ansvars- og rolleavklaring. Her kan delegasjonsreglementet være et godt verktøy. Det anbefales at kommunene har, bruker og holder ved like et dokument som gjør rede for roller og ansvar, og det bør inkludere internkontrollansvar. Det bør eksempelvis

---

<sup>28</sup> Økonomireglement for Kautokeino kommune (2001/2004), s. 16.

<sup>29</sup> Økonomireglement for Kautokeino kommune (2001/2004), s. 28.

<sup>30</sup> Økonomireglement for Kautokeino kommune (2001/2004), s. 29.

<sup>31</sup> KS: Rådmannens internkontroll: Orden i eget hus! (2012), s. 9.

<sup>32</sup> KS: Rådmannens internkontroll: Orden i eget hus! (2012), s. 9.

framgå hvilket internkontrollansvar nivået under administrasjonssjefen har.<sup>33</sup> Kautokeino kommune har utarbeidet et delegasjonsreglement, men reglementet er ikke oppdatert siden 2002. Reglementet inneholder blant annet benevnelser av henholdsvis stillinger, funksjoner og områder som ikke eksisterer i dagens kommuneorganisasjon, og illustrerer i så måte behovet for en gjennomgang og oppdatering i forhold til dagens organisasjon.

Formalisering av rutiner er en av forutsetningene for god internkontroll. Revisjonens undersøkelser viser at Kautokeino kommune har utarbeidet et reglement for investeringsprosjekter som inngår i kommunens økonomireglement. Reglementet gir samlet sett relativt generelle føringer for hvilket arbeid som skal gjøres i de ulike fasene i prosjektgjennomføringen. Imidlertid mangler mer konkrete beskrivelser av roller, ansvar og myndighet, relevante styringsdokumenter, rapporteringsrutiner samt beskrivelser av prosjektorganisering. Tilstrekkelig og oppdatert dokumentasjon av rutiner er en viktig forutsetning for læring og utvikling, både i opplæring og i vedlikeholds- og forbedringsprosesser.

Det er i henhold til kommuneloven § 47 nr. 2 og budsjettforskriften § 10 et krav om at rådmannen informerer kommunestyret om eventuelle endringer som skjer i løpet av budsjettåret som kan ha betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på. I kommunal- og moderniseringsdepartementets merknader til bestemmelsen framgår det at rapporteringen skal skje jevnlig og minimum to ganger i året. Revisjonens gjennomgang av møteprotokoller fra kommunestyret viser at rådmannens rapportering til kommunestyret er i tråd med minimumskravet og eget økonomireglement. Revisjonen finner imidlertid rapporteringen mangelfull, da verken tertialrapportene eller de endelige regnskapene viser vedtatt eller justert budsjett for flere av ansvarene i investeringsregnskapet.

### 3.1.3 Prosjektstyring

#### *Faktabeskrivelse*

##### Planlegging

Ved intervju forklarer enhetsleder at kommunen ikke har rutine for å utarbeide prosjektplan for investeringsprosjekter. Det skal imidlertid alltid utarbeides en framdriftsplan for investeringsprosjekter, som følges opp av byggeleder.

Enhetsleder har forklart at ved oppstart av et investeringsprosjekt blir en av de ansatte ved teknisk enhet utnevnt til prosjektleder. Prosjektleder henter som oftest inn en ekstern konsulent til å bistå i planleggingen og gjennomføringen av kommunale investeringsprosjekter. Konsulenten bidrar også med å utarbeide og gjennomføre anbudskonkurranser på vegne av kommunen. Enhetsleder har i intervju forklart at dette er en omfattende oppgave, og at kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse på dette området. Kommunens prosjektleder deltar i vurderingen av tilbudene som kommer inn.

Under gjennomføringen av prosjektene vil konsulenten ha rollen som byggeleder, og skal følge opp entreprenørene som leies inn til å utføre selve byggearbeidet. Byggeleder skal rapportere jevnlig til prosjektleder. I følge enhetsleder er det også byggeleder som følger opp og sørger for at det oppnevnes en SHA-koordinator for prosjektet, samt at det utarbeides en

---

<sup>33</sup> KS: *Rådmannens internkontroll: Orden i eget hus!* (2012), s. 12.

SHA-plan før arbeidet på byggeplassen starter. Det er imidlertid ikke etablert rutiner for å kontrollere dette i ettertid.

Kommunen har ikke rutiner for å involvere brukerne av kommunale bygg, slik at ulike grupper kan komme med innspill i ulike faser av prosjektet, fra planleggingsstadiet til bygget tas i bruk. Enhetsleder forklarer at nåværende prosjektleder imidlertid har vært opptatt av å få inn brukere, renholdere og byggdrifere i en tidlig fase av planleggingen.

Kommunen har ikke tatt i bruk prosjektstyringsverktøy.

### Roller, ansvar og myndighet

Det er ikke etablert rutiner for å skriftliggjøre mandat og myndighet for involverte i kommunens investeringsprosjekter. Revisjonen har ikke funnet at det er skriftliggjort hvilken enhet som skal være eier av investeringsprosjekter, og som dermed også skal inneha ansvaret for å sikre de økonomiske rammene for prosjektet. Det framgår imidlertid av intervju at det er enhet for tekniske tjenester som har dette ansvaret på vegne av kommunen.

Revisjonen har gjennom intervju fått opplyst at når den økonomiske rammen for et investeringsprosjekt er vedtatt – i forbindelse med behandlingen av årsbudsjett – tildeler enhetsleder for tekniske tjenester prosjektlederansvaret til en ansatt ved enheten. Funksjonen tildeles den som innehar best kompetanse på det området prosjektet omhandler, og den ansatte får dette ansvaret som en forlenging av sine ordinære arbeidsoppgaver.

Videre framgår det av intervju at kommunen ikke har rutine for å nedsette prosjektgrupper i forbindelse med investeringsprosjekter. Enhetsleder har forklart at enheten er liten, og at det er få som har den kompetansen som behøves. Han forklarer videre at dersom flere ansatte bindes opp i et prosjekt, vil det gå på bekostning av andre oppgaver.

Enhetsleder forklarer videre at det er klare ansvars- og rollefordelinger i forbindelse med investeringsprosjekter, men at dette ikke er skriftlig nedfelt.

### Risikovurderinger

Kautokeino kommune har ikke etablert rutiner for gjennomføring av risikoanalyser i forbindelse med investeringsprosjekter. I intervju forklarer enhetsleder at man likevel tar høyde for uforutsette utgifter i forbindelse med byggeprosjekter ved at man oppretter en såkalt bufferkonto. Bufferen er 10 % av investeringskostnaden. Han påpeker imidlertid at dette er et fastsatt tall som ikke baserer seg på vurderinger, og at det ikke foretas en vurdering av denne prosenten i forbindelse med de enkelte prosjektene. Enhetsleder medgir at 10 % ikke nødvendigvis er tilstrekkelig som buffer i samtlige byggeprosjekter.

### Kunnskap og kompetanse

Enhetsleder forklarer at det gjøres kontinuerlige vurderinger underveis i prosjektet for å kartlegge om det er kurs eller andre oppdateringer de ansatte behøver for å ha tilstrekkelig med kunnskap om enkeltområder i prosjektet. Enhetsleder forteller at de på generelt grunnlag er interesserte i å finne kurs som omhandler prosjektstyring. Per i dag har den som tildeles prosjektlederansvar ikke fått systematisk opplæring i prosjektledelse av kommunen, men støtter seg på egen kompetanse og opparbeidet erfaring.

### Rutiner og retningslinjer

Kommunens delegasjonsreglement (fra 1999) er ikke tilpasset den nye organiseringen av kommunen<sup>34</sup>, og sier ikke noe om hvordan myndighet i forbindelse med investeringsprosjekter er delegert. Kommunens økonomireglement inneholder et reglement for investeringsprosjekter.<sup>35</sup> Investeringsreglementet inneholder blant annet beskrivelser av investeringsprosjekters forhold til kommunens plansystem, framgangsmåte ved nye investeringsprosjekter, beskrivelser av henholdsvis forprosjekt, detaljprosjektering, byggestart, oppfølging, prosjektrengskap, overtakelse og sluttregnskap. Investeringsreglementet inneholder få konkrete ansvarsbeskrivelser. Formålet med reglementet er å gi retningslinjer for enhetlig behandling og styring av investeringsprosjekter i kommunen. Det framgår av reglementet at alle etater skal legge reglementet til grunn for sine bygge- og anleggsprosjekter uansett organisering av det politiske og administrative apparat opprettet for å håndtere prosjektet.<sup>36</sup>

Enhetsleder har i intervju forklart at prosjektstyring i Kautokeino kommune ikke baserer seg på nedskrevne retningslinjer eller rutinebeskrivelser, men snarere på praksiser som har blitt til over tid. Enhetsleder forklarer videre at det ikke er utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser eller retningslinjer som tar for seg bruk av eksterne konsulenter til planlegging og gjennomføring av kommunale investeringsprosjekter. Det understrekes imidlertid at eksterne konsulenter hentes inn i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser, enten ved å hente inn tilbud fra flere leverandører eller ved kunngjøring i Doffin – avhengig av beregningen av kontraktens verdi. Enhetsleder viser også til kommunens innkjøpspolitiske retningslinjer, som legges til grunn når man innhenter tilbud på konsulenttjenester. Det blir også påpekt at det i innhenting av tilbud blir vurdert om de ulike konsulentene kan dokumentere kompetanse på det aktuelle området.

Det blir opplyst at kommunen ikke har rammeavtaler for konsulenttjenester, men utlyser og innhenter tilbud på de konkrete tjenestene som ønskes (prosjektering, byggeledelse eller lignende) for det enkelte prosjekt. I følge enhetsleder kan en avtale om byggeledelse i enkelte tilfeller være utformet som en rammeavtale, hvor tjenesten benyttes ved behov.

### Regnskap

Det framgår av kommunens investeringsreglement at det skal føres prosjektrengskap for alle investeringer. Investeringsreglementet klargjør imidlertid ikke hvor dette ansvaret skal ligge.

### Rapportering og oppfølging

Det er ikke utarbeidet formaliserte rutiner eller retningslinjer for rapportering i forbindelse med investeringsprosjekter.

Revisjonen har blitt forklart at praksisen i kommunen har vært at prosjektleder rapporterer til enhetsleder når det oppstår avvik i forhold til de økonomiske rammene, framdrift og tekniske løsninger. Enhetsleder forklarer i intervju at rådmannen har uttrykt at han ønsker kjennskap til både store og små avvik. I en epost<sup>37</sup> til revisjonen klargjør enhetsleder at

---

<sup>34</sup> Fire enheter som hver ledes av en enhetsleder. Det er imidlertid verd å påpeke at delegasjonsreglementet heller ikke har vært tilpasset kommunens organisering slik den var fram til omorganiseringen i 2013, da kommunen gikk fra elleve til fire enheter.

<sup>35</sup> Økonomireglement for Kautokeino kommune (2001/2004), s. 27.

<sup>36</sup> Økonomireglement for Kautokeino kommune (2001), s. 28

<sup>37</sup> Jf. epost av 15. oktober 2014.



rapporteringsrutinene ikke er skriftliggjort, men at kommunen jobber med en større oppdatering av internkontrollen, og at skriftliggjøring av rutiner er en del av dette arbeidet.

I byggeperioden gjennomføres det jevnlige byggemøter der kommunens prosjektleder deltar, sammen med byggeleder (ekstern konsulent) og entreprenør. Revisjonen har ikke blitt forelagt referat fra slike byggemøter.

### Avvikshåndtering

Revisjonen har etterspurt en beskrivelse av avvikshåndtering i forbindelse med investeringsprosjekter samt en beskrivelse av hvordan endringsmeldinger i forbindelse med slike prosjekter håndteres, men har ikke fått tilbakemelding på dette.

### Avslutning

Det er ikke etablert skriftlige rutiner for prosjektavslutning. Investeringsreglementet inneholder ikke et eget punkt som eksplisitt omhandler rutiner for prosjektavslutning. Reglementet har imidlertid to punkter som omhandler overtakelse/overlevering og sluttregnskap.

I intervju blir det opplyst at kommunens servicekontor arkiverer alt av dokumenter som omhandler investeringsprosjektene.

### Evaluering

Det er ikke etablert rutiner for prosjektevaluering som skal sikre erfaringsutveksling etter gjennomførte prosjekter.

### Vurdering

Utover kravet i kommuneloven om at rådmannen skal ha en betryggende kontroll, finnes det ikke bestemmelser som pålegger kommunen å styre eller organisere prosjekter på en bestemt måte. Imidlertid foreligger det både standarder og anerkjent faglitteratur som gir anbefalinger på god prosjektledelse.

Kautokeino kommune har ikke et helhetlig prosjektstyringssystem for styring av sine investeringsprosjekter. Uten et system for planlegging, gjennomføring og avslutning av prosjekt, vil ikke kommunen være sikret at investeringsprosjektene gjennomføres på en profesjonell og standardisert måte i tråd med teori og standarder som omhandler god prosjektstyring. Videre er lite av rutiner i forbindelse med kommunale investeringsprosjekter formalisert. At prosjektstyring i Kautokeino kommune ikke baserer seg på nedskrevne retningslinjer eller rutinebeskrivelser, men snarere på enkeltpersoner og praksiser som har blitt til over tid, er etter revisjonens vurdering både uforutsigbart og risikabelt. Det er i tillegg vanskelig å kontrollere om de riktige og nødvendige tingene er gjort når det ikke er klart definert hva som skal gjøres.

### 3.1.4 Rehabiliteringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole

#### *Faktabeskrivelse*

Grunnskolen i Kautokeino kommune er delt inn i barneskolen og ungdomsskolen. Barneskolen har 219 elever fra 1.-7. trinn<sup>38</sup>, mens ungdomsskolen har 100 elever fra 8.-10.trinn.<sup>39</sup> Grunnskolen er samlokalisert i sentrum av Kautokeino.

#### *Planlegging*

Kommunestyret i Kautokeino kommune initierte rehabiliteringen av grunnskolen på bakgrunn av en tilstandsrapport. I følge daværende enhetsleder for bygningsdrift måtte kommunestyret ta stilling til hvorvidt kommunen skulle bygge ny eller rehabilitere den eksisterende grunnskolebygningen. Vedtaket om å iverksette en rehabilitering av Kautokeino barne- og ungdomsskole ble fattet i kommunestyret den 17. desember 2009 (sak 40/09).

Et eksternt konsulentfirma ble leid inn i forbindelse med planleggingen og gjennomføringen av rehabiliteringen. Konsulentfirmaet bistod kommunen i prosessen med anskaffelsen av bygge- og anleggsarbeidene, og hadde også det daglige ansvaret med å følge opp arbeidet på byggeplassen gjennom funksjonen byggeleder. Konkurransesgrunnlaget og de øvrige anskaffelsesdokumentene ble utarbeidet av det eksterne konsulentfirmaet, og godkjent av kommunens prosjektleder. Prosjektleder deltok i hele anbudskonkurransen (fra kunngjøring av konkurranse til gjennomgang av tilbud og tildeling av kontrakt). En nærmere gjennomgang av anskaffelsesprosessen framgår av rapportens kapittel 3.2.

Det ble ikke utarbeidet prosjektplan for investeringsprosjektet. Det er imidlertid utarbeidet detaljerte framdriftsplaner der de ulike aktivitetenes oppstart, varighet og slutt framgår, samt milepæler.

#### *Roller, ansvar og myndighet*

Enhet for bygningsdrift<sup>40</sup> hadde det overordnede ansvaret for rehabiliteringen av barne- og ungdomsskolen i Kautokeino. Enhetsleder for daværende bygningsdrift i kommunen fungerte som prosjektleder. Prosjektleder var delegert myndighet til kontraktsforhandlinger med antatte anbydere. Videre har prosjektleder forklart at det lå i hans mandat å håndtere investeringsprosjektet innenfor de vedtatte kostnadsrammene. Dette innebar håndtering av endringsmeldinger og eventuelle tilleggsbestillinger.

#### *Risikovurderinger*

Revisjonen har ikke blitt forelagt dokumentasjon på at det ble gjennomført risikovurderinger i forbindelse med investeringsprosjektet.

#### *Kunnskap og kompetanse*

Styringen av investeringsprosjektet støttet seg på kommunens egen og eksternt konsulent sin erfaring og kompetanse i planleggingen, gjennomføringen og avslutningen av prosjektet.

---

<sup>38</sup> <https://skoleporten.udir.no/oversikt/skolegs.aspx?enhetsid=975279685&skoletypemenuid=0&visHele=true>

<sup>39</sup> <https://skoleporten.udir.no/rapportvisning.aspx?enhetsid=975279707&vurderingsomrade=32&underomrade=36&skoletype=0&skjuldelskarlinker=false&orgAggr=O&fordeling=0&skoletypemenuid=0&artikkelvisning=False>

<sup>40</sup> Kommunen har vært gjennom en relativt stor omorganisering der elleve enheter er redusert til fire. De to tidligere separate enhetene for henholdsvis tekniske tjenester og bygningsdrift er slått sammen til én enhet med virkning fra 1. mars 2013.

Regnskap

Det framgår av epostkorrespondanse med prosjektlederen for investeringsprosjektet at han hadde ansvaret for økonomioppfølgingen i det aktuelle investeringsprosjektet. Byggeregnskap ble ført av byggeleder. Byggeleder var delegert attestasjonsmyndighet, og attesterte på faktura fra leverandørene. Prosjektleder var delegert anvisningsmyndighet, og gjennomgikk og anviste på de attesterte fakturaene tilsendt fra byggeleder.

Det framgår av kommunens investeringsreglement at tilleggsbevilgninger skal forelegges kommunestyret *før* investeringsprosjektets totale bevilgning overskrides. Det framgår videre av reglementet at dersom overskridelse av vedtatt kostnadsramme kan forventes, skal byggherre/eier av investeringen utarbeide sak om dette, med finansieringsforslag, til politisk behandling. Rådmannen kan stoppe investeringen om nødvendig inntil politisk behandling er slutført. Opprinnelig vedtatt kostnadsramme for rehabiliteringen av grunnskolebygningen var 11,7 mill. kr.<sup>41</sup> Kommunestyret har ved den årlige behandlingen av årsbudsjettet økt budsjetttrammene til henholdsvis 18,6 mill. kr. for 2011 og 11,2 mill. kr. i 2012. Det er ikke vedtatt budsjetttrammer for prosjektet i 2013 eller 2014. Tall fra kommunens regnskap viser totale kostnader på 28,1 mill. kr. Tallene framgår av tabell 3 nedenfor.

**Tabell 3: Budsjett- og regnskapstall for renoveringen av grunnskolebygningen**

	2011	2012	2013	2014*
Budsjett	18 637 000	11 250 000	0	0
Regnskap	9 806 141	12 937 709	5 414 569	9970
Avvik	8 830 859	-1 687 709	-5 414 569	-9970

\*Ureviderte regnskapstall per desember 2014

Revisjonen har gjennomgått møteprotokollene fra kommunestyret for 2011, 2012, 2013 og hittil i 2014, og har funnet at kommunestyret har behandlet én tilleggsbevilgning og finansieringsforslag ved behandlingen av kommunens økonomiplan og årsbudsjett for 2012.<sup>42</sup> Revisjonen har ikke funnet at kommunestyret har behandlet tilleggsbevilgning og/eller finansieringsforslag for 2013 eller 2014.

Revisjonsberetningene for 2012 og 2013 påpeker at investeringsregnskapet viser store budsjettavvik.

Det framgår av kommunens økonomireglement at kommunestyret skal behandle tre regnskapsrapporter i løpet av året; to tertialrapporter samt årsregnskapet.<sup>43</sup> Revisjonen har gjennomgått møteprotokoller fra kommunestyret fra 2011, 2012 og 2013, og funnet at rådmannen har rapportert til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter tre ganger i året. Revisjonen har videre gjennomgått tertialrapportene fra 2011, 2012 og 2013 for å kartlegge hva som er rapportert av forventede budsjettavvik og hva som ble det endelige budsjettavviket ved avleggelsen av årsregnskapet. Tallene framgår av tabellen på neste side.

<sup>41</sup> Sak 70/09.

<sup>42</sup> Sak 44/11.

<sup>43</sup> Økonomireglement for Kautokeino kommune (2001/2004), s. 25.

Tabell 4: Budsjett-, tertial- og regnskapstall 2011-2014

	2011	2012	2013
Vedtatt budsjett	18 637 000	11 250 000	0
1.tertial	1 169 363	1 324 400	3 102 471
2.tertial	1 647 851	7 530 123	3 250 170
Regnskap	9 806 141	12 937 709	5 414 569
Avvik	8 830 859	-1 687 709	-5 414 569

Vi ser at det er store avvik mellom det som er rapportert i tertialrapportene og det som ble det endelige budsjettavviket ved avleggelsen av årsregnskapet for samtlige av undersøkelsesårene. Revisjonens gjennomgang av årsregnskapene viser at det ikke er foretatt budsjettreguleringer i 2011, 2012 eller 2013 for det aktuelle investeringsprosjektet.

#### Rapportering og oppfølging

I følge prosjektlederen ble det avholdt byggemøter hver 14. dag. På disse møtene deltok kommunens prosjektleder/byggherre, byggeleder, samtlige entreprenører, verneombud, vaktmester og skoleadministrasjon. Tema for byggemøtene var framdrift, økonomi, HMS, bemanning, endringer og avvik. Det ble ført referat fra møtene.<sup>44</sup> Kommunens prosjektleder fulgte opp arbeidet på byggeplassen.

Prosjektlederen har forklart at byggeleder rapporterte muntlig til prosjektleder, hovedsakelig dersom det oppsto mindre avvik og ved behov for avklaringer. Videre førte byggeleder byggeregnskap som ble rapportert ved behov.

Prosjektlederen rapporterte til rådmannen uformelt og muntlig, og dersom rådmannen ba om orienteringer. Videre ble det rapportert i tertialrapportene.

#### Avvikshåndtering

Prosjektlederen har forklart at endringer i forbindelse med investeringsprosjektet ble håndtert gjennom formelle endringsmeldinger. Byggeleder fikk fullmakt til å avgjøre endringsmeldinger innenfor en kostnadsramme på kr 50 000 (per endringsmelding). Prosjektleder ble likevel forespurt ved behov dersom endringsmeldingene ikke var kurante. Endringsmeldinger som ble behandlet av byggeleder ble rapportert til prosjektleder. Prosjektleder behandlet de endringsmeldingene som oversteg kr 50 000 (per endringsmelding).

#### Avslutning

Rehabiliteringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole er ferdigstilt. Under intervju framkommer det at til tross for at bygget er overlevert og tatt i bruk, mottar kommunen fortsatt faktura for arbeid som er utført i forbindelse med rehabiliteringen.<sup>45</sup> Enhetsleder understreket imidlertid at kommunen nå etter all sannsynlighet ikke ville ha ytterligere utgifter knyttet til dette arbeidet.

Alle vesentlige dokumenter som omhandler rehabiliteringen er arkivert på kommunens servicekontor.

<sup>44</sup> Jf. epost fra prosjektlederen til revisjonen av 30. november 2014.

<sup>45</sup> Per september 2014.

### Evaluering

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som viser om det er foretatt en prosjektevaluering av det konkrete investeringsprosjektet.

### **Vurdering**

Revisjonens gjennomgang av kommunestyreprotokoller og årsregnskap for 2011, 2012, 2013 og 2014 viser at det er foretatt reguleringer i forhold til den opprinnelig vedtatte kostnadsrammen for investeringsprosjektet, men at det ikke er foretatt budsjettreguleringer etter at kommunestyret har behandlet og vedtatt de enkelte årsbudsjettene. Revisjonen har videre funnet at tilleggsbevilgninger og finansieringsforslag er behandlet av kommunestyret for ett av årene (2012) der kostnadsrammen er overskredet. Revisjonen har ikke funnet at kommunestyret har behandlet tilleggsbevilgninger eller finansieringsforslag for de øvrige årene der kostnadsrammen er overskredet. Dette er i strid med bestemmelsene i kommunens eget investeringsreglement. Revisjonen finner videre grunn til å bemerke at investeringsbudsjettet, på lik linje med driftsbudsjettet, skal reguleres dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, i tråd med kommuneloven § 47. Når kommunestyret ikke foretar nødvendige endringer i budsjettet, vil dette verken være realistisk eller i balanse, og bryter med kommunelovens krav til årsbudsjettet slik disse er angitt i kommuneloven § 46 om årsbudsjettets innhold.

Revisjonen har videre funnet at rådmannen har rapportert til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter tre ganger i året. Dette er i tråd med bestemmelsene i kommuneloven § 47 nr. 2 og budsjettforskriften § 10, samt bestemmelsene i kommunens økonomireglement.

Revisjonen vil bemerke at det bør etableres rutiner som sørger for at kommunen i sin budsjettering tar høyde for alle kostnader i investeringsprosjektene. For å utvikle kommunens praksis for kostnadsoverslag og budsjettering kan det være nyttig og hensiktsmessig å se til erfaringer fra tidligere gjennomførte investeringsprosjekter i kommunal regi. Videre vil det også være hensiktsmessig å foreta en risikovurdering i planleggingsfasen av investeringsprosjekter, slik at risikoområdene som avdekkes gjennom dette arbeidet også kan tas med i kommunens vurdering av påslag for uforutsette utgifter.

### **3.1.5 Delkonklusjon**

Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at Kautokeino kommune ikke har håndtert kommunale investeringsprosjekter på en betryggende måte, verken i prosjektenes planleggings- eller gjennomføringsfaser.

## 3.2 Etterlever kommunen regelverket for offentlige anskaffelser

Vi vil i dette kapitlet undersøke hvorvidt Kautokeino kommune har fulgt regelverket for offentlige anskaffelser ved anskaffelsen av bygge- og anleggsarbeider i forbindelse med rehabiliteringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole.

### 3.2.1 Revisjonskriterier

- *Konkurransen skal kunngjøres i henhold til reglene om offentlige anskaffelser*
- *Det skal benyttes korrekt anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket*
- *Konkurransgrunnlaget skal inneholde de opplysninger som forskriften krever*
- *Kvalifikasjonskrav skal brukes i henhold til regelverket*
- *Tildelingskriterier skal brukes i henhold til regelverket*
- *Tidsfristene skal være i henhold til regelverket*
- *Anbudskonkurransen skal avsluttes i henhold til regelverket*
- *Anskaffelsen skal protokollføres i henhold til regelverket*

### 3.2.2 Retningslinjer for anskaffelser

Kautokeino kommune har utarbeidet retningslinjer for innkjøp. Retningslinjene er vedtatt av kommunestyret i 2007 (sak 11/07), og omhandler framgangsmåten ved kommunale innkjøp.

### 3.2.3 Søk i relevante databaser

Kunngjøring er et virkemiddel for å gjøre leverandører i markedet oppmerksomme på anskaffelsen. Utgangspunktet er at hvis man tror at flere leverandører ønsker å konkurrere om en anskaffelse, så skal anskaffelsen offentliggjøres på en slik måte at ingen relevante leverandører bevisst blir forhindret fra å delta. På denne måten åpnes det for større konkurranse og gjennomsiktighet om offentlige anskaffelser, og det offentlige vil kunne få en bedre pris eller ytelse ved at flere konkurrerer om oppdragene. Reglene om gjennomføring av kunngjøring fremgår av forskriftens kapittel 9 og 18.<sup>46</sup>

#### ***Database for offentlige innkjøp (Doffin)***

Database for offentlige innkjøp (Doffin) er et tjenestetilbud i regi av Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD).<sup>47</sup> Kunngjøringspliktige anbudskonkurranser skal publiseres i Doffin, men anskaffelser under den nasjonale terskelverdien kan også publiseres

---

<sup>46</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger\\_og\\_brosjyrer/2012/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/10.html?id=476394](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2012/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/10.html?id=476394)

<sup>46</sup> [http://www.doffin.no/aboutus/aboutus\\_main.aspx](http://www.doffin.no/aboutus/aboutus_main.aspx)

<sup>47</sup> [http://www.doffin.no/aboutus/aboutus\\_main.aspx](http://www.doffin.no/aboutus/aboutus_main.aspx)

frivillig i Doffin. Nettsiden skal hjelpe norske oppdragsgivere med å lage og legge ut kunngjøringer i samsvar med det norske regelverket.

Søk i Doffin viser at Kautokeino kommune i tidsrommet 1. januar 2011 til august 2014 i alt hadde 13 kunngjøringer. En finner imidlertid også kunngjøringer fra det aktuelle tidsrommet der kommunen er en av flere oppdragsgivere.

#### ***Tenders Electronic Daily (TED)***

For anskaffelser over EØS-terskelverdiene<sup>48</sup> er det krav om kunngjøring i TED-databasen, som er EUs offisielle kanal for kunngjøring av offentlige innkjøp. Leverandører fra hele EØS-området vil på denne måten kunne være med i konkurransen. På samme måte har norske leverandører mulighet til å delta i konkurranser om leveranser til offentlige myndigheter i Europa.<sup>49</sup>

Søk i TED viser at Kautokeino kommune i tidsrommet 1. januar 2011 til august 2014 i alt hadde 3 kunngjøringer i denne databasen.

#### ***Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)***

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) er et offentlig opprettet klageorgan som behandler saker om brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Regler for klagenemnda er fastsatt i forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser.<sup>50</sup>

Søk på avgjorte saker i KOFA for perioden 1. januar 2011 til august 2014 viser syv avgjorte saker der Kautokeino kommune enten er den innklagede virksomhet eller en av flere innklagede virksomheter. Tre av sakene er avgjort i 2012, to i 2013 og to i 2014. Det er videre én klage som per august 2014 ikke er avgjort. Av de avgjorte sakene er det kun funnet brudd på regelverket i en av dem.<sup>51</sup>

### **3.2.4 Anskaffelsens art og omfang**

Det framgår av konkurransegrunnlaget at anskaffelsen gjelder rehabiliterings- og oppgraderingsarbeid, og at den omfatter bygningsmessige arbeider, nye ventilasjonsanlegg, rørleggerarbeid samt elektrotekniske arbeider (inklusive nødlysanlegg).

Vedtatt budsjettramme for investeringen var på 11,7 mill. kr.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Terskelverdien for anskaffelser av varer og tjenester er 1,6 mill. kr. eks. mva. (2010/2011)

<sup>49</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger\\_og\\_brosjyrer/2012/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/10.html?id=476394#](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2012/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/10.html?id=476394#)

<sup>50</sup> <http://www.lovdata.no/for/sf/fa/xa-20021115-1288.html>

<sup>51</sup> KOFA-sak 2013/49

<sup>52</sup> Jf. kommunestyresak 70/09

### 3.2.5 Kunngjøring

#### *Faktabeskrivelse*

Konkurransen vedrørende anskaffelse av bygge- og anleggsarbeid til Kautokeino kommune ble kunngjort i den nasjonale databasen Doffin den 25. januar 2011. Konkurransen er ikke kunngjort i TED-databasen.

#### *Vurdering*

Det er verdien på anskaffelsen som er styrende for kravet til kunngjøring. For innkjøp over den nasjonale terskelverdien på 500 000 kr stilles det krav om kunngjøring i den nasjonale databasen Doffin.

I utgangspunktet skal den samlede verdien av delarbeider legges til grunn ved beregning av terskelverdi. I forskriften er det imidlertid åpent for at bygge- og anleggsarbeider som har en anslått verdi under 8 mill. kr (eks. mva) kan inngås etter del II i forskriften, selv om verdien totalt overstiger EØS-terskelverdiene. Dette forutsetter at den samlede verdien av disse kontraktene ikke overstiger 20 prosent av samtlige delkontraktens sammenlagte verdi.<sup>53</sup>

Av kunngjøringen framgår det at kontrakten består av fire delkontrakter; bygningsmessige arbeider, ventilasjonsarbeider, rørleggerarbeider og elektrotekniske arbeider. Det framgår ikke av kunngjøringen i Doffin hvilken verdi delkontraktene er anslått til å ha, heller ikke anskaffelsens totale verdi. Det framgår av konkurransegrunnlagene at anskaffelsen reguleres av forskriftens del II, men revisjonen har altså ikke funnet at kontraktens verdi er anslått. Revisjonen har derfor valgt å se til budsjetttrammen for investeringsprosjektet slik den ble vedtatt av kommunestyret. Budsjetttrammen for investeringsprosjektet var på 11,7 mill. kr, fordelt over en treårsperiode. Revisjonen velger å legge denne summen til grunn for vår vurdering. EØS-terskelverdien for bygge- og anleggsarbeider var på anskaffelsestidspunktet 40,5 mill. kr. Anskaffelsen av bygge- og anleggsarbeider i forbindelse med rehabiliteringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole krevde dermed ikke kunngjøring i TED-databasen. Anskaffelsen er kunngjort i Doffin, i tråd med regelverket.

### 3.2.6 Anskaffelsesprosedyre

#### *Faktabeskrivelse*

Av kunngjøringen i Doffin framgår det at konkurransen er gjennomført som en åpen anbudskonkurranse.

#### *Vurdering*

Det framgår av forskriften at åpen anbudskonkurranse kan benyttes for anskaffelser over og under terskelverdi. Hovedregelen ved anskaffelser under EØS-terskelverdiene er i henhold til forskriftens del II at det skal benyttes åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling, jf. forskriften § 5-1.

En gjennomgang av dokumentasjon viser at anskaffelsen ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse. Det vil si at valgt anskaffelsesprosedyre var i henhold til regelverket.

---

<sup>53</sup> Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 50



### 3.2.7 Konkurransesgrunnlag

#### *Faktabeskrivelse*

Kautokeino kommune har utarbeidet et konkurransegrunnlag for anskaffelsen av bygge- og anleggsarbeider i forbindelse med rehabiliteringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole. Av konkurransegrunnlaget framgår det hva oppdraget (for de enkelte delkontraktene) består av, hvilke krav kommunen stiller til leverandøren, konkurranseregler, informasjon om hvordan tildelingskriteriene vil vektes, samt anbudsskjema.

#### *Vurdering*

For å sikre at kravene til forutberegnelighet og gjennomsiktighet må oppdragsgivere beskrive tydelig i kunngjøringen og/eller konkurransegrunnlaget hvilke betingelser som gjelder for anbudskonkurransen.<sup>54</sup> Ved anskaffelser som følger reglene i forskriftens del II, er det ikke et krav at oppdragsgiver utarbeider et eget konkurransegrunnlag dersom kunngjøringen beskriver vilkårene for konkurransen på en tilstrekkelig utfyllende måte. Når anskaffelsene følger reglene i del III er det imidlertid et krav at det utarbeides et eget konkurransegrunnlag som utfyller kunngjøringen.<sup>55</sup>

Anskaffelsen av bygge- og anleggsarbeider i Kautokeino kommune er en anskaffelse som reguleres av forskriftens del II. Det betyr at oppdragsgiver i utgangspunktet ikke er pålagt å utarbeide et eget konkurransegrunnlag. I dette tilfellet er imidlertid kunngjøringen mangelfull, da den blant annet ikke inneholder en beskrivelse av kontraktens mengde eller omfang, kontraktslengde, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier (samt vektning av disse). På bakgrunn av disse manglene, er oppdragsgiver pliktig å utarbeide et konkurransegrunnlag som utfyller kunngjøringen.

Utarbeidelsen av et konkurransegrunnlag i tillegg til kunngjøringen er dermed i tråd med forskriften § 8-1.

### 3.2.8 Kvalifikasjonskrav

#### *Faktabeskrivelse*

Kunngjøringen i Doffin viser til konkurransegrunnlaget for utdyping av kvalifikasjonskravene for hver enkelt av delkontraktene. I konkurransegrunnlagene for anskaffelsene av henholdsvis bygningsmessige arbeider og elektrotekniske arbeider blir det oppgitt at det stilles dokumentasjonskrav knyttet til leverandørens organisatoriske og juridiske stilling, herunder innlevering av firmaattest, skatte- og momsattest samt HMS-egenerklæring. Videre stilles det dokumentasjonskrav knyttet til leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet, herunder innlevering av foretakets siste tre års regnskap og oversikt over foretakets totale omsetning for de siste tre regnskapsår. Det stilles også dokumentasjonskrav knyttet til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner, herunder sentral godkjenning i tiltaksklasse 2, oversikt over leverandørens totale bemanning og beskrivelse av nøkkelmedarbeideres kvalifikasjoner (eksempelvis svennebrev eller fagbrev), CV for medarbeidere som vil være sentrale i prosjektet, dokumentasjon på leverandørens viktigste leveranser de siste tre årene (inkludert verdi, tidspunkt og kontaktperson hos oppdragsgiver). I tillegg stilles det krav om en

---

<sup>54</sup> Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 116.

<sup>55</sup> Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 129.

redegjørelse vedrørende leverandørens kvalitetssikringssystem. Det er også stilt kvalifikasjonskrav knyttet til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner.

Konkurransesgrunnlagene for anskaffelsene av henholdsvis luftbehandlingsanlegg og sanitær- og varmeanlegg stiller ikke like omfattende kvalifikasjonskrav som de to første. Her stilles det krav om skatte- og momsattest, HMS-egenerklæring og firmaattest. Videre stilles det krav om godkjente årsregnskap for de siste tre årene, referanseliste for sammenlignbare anlegg for de siste tre år, samt kopi av sentral godkjenning eller kopi av lokal godkjenning for tidligere prosjekt i samme tiltaksklasse.

Det framgår av tilbudsprotokollen<sup>56</sup> for anskaffelsen av rør- og luftbehandlingsanlegg at dokumentene som leverandørene har sendt inn tilfredsstillende kravene om HMS-egenerklæring og skatteattester for å delta i konkurransen. Revisjonen er forelagt dokumenter som viser at de to leverandørene som ble tildelt delkontraktene også har levert godkjent dokumentasjon på de øvrige kvalifikasjonskravene. Revisjonen er videre forelagt dokumenter som viser at de to leverandørene som ble tildelt delkontrakter for de elektrotekniske og bygningsmessige arbeidene har levert godkjent dokumentasjon på kvalifikasjonskravene.<sup>57</sup>

Revisjonen er ikke forelagt dokumenter som viser om leverandørene som *ikke* ble tildelt delkontrakter har levert godkjent dokumentasjon på kvalifikasjonskravene, og kan derfor ikke foreta en vurdering av disse.

Leverandøren som ble tildelt tre av fire delkontrakter har lagt et skriv ved anbudene som ble oversendt oppdragsgiver. Her framgår det at leverandøren ikke er i stand til å dokumentere foretakets siste tre års regnskap og oversikt over foretakets totale omsetning for de siste tre regnskapsår, da foretaket ble stiftet seks måneder i forveien. I følge daværende leder ved enhet for bygningsdrift i Kautokeino kommune, leverte ikke leverandøren annen dokumentasjon på at foretaket var i økonomisk og finansiell stand til å levere i henhold til kontrakten utover dokumentasjon på et aksjeinnskudd på 200 000 kr. Tidligere enhetsleder forklarer videre at leverandøren ikke ble anbefalt til delkontrakten for de elektrotekniske arbeidene, da prisen ble ansett for unaturlig lav. Formannskapet antok leverandøren likevel, på bakgrunn av lavest pris.<sup>58</sup>

### Vurdering

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Kautokeino kommune har stilt kvalifikasjonskrav for deltakelse i anbudskonkurransen(e) i tråd med regelverket.<sup>59</sup>

Revisjonen finner imidlertid grunn til å påpeke at det framgår av forskriften § 8-5 at dersom leverandøren har gyldige grunner til å ikke kunne framlegge den dokumentasjonen oppdragsgiver har anmodet om, kan leverandøren godtgjøre sin økonomiske og finansielle stilling med ethvert annet dokument som oppdragsgiver anser som egnet. I følge veileder til

---

<sup>56</sup> Oppdragsgiver har utarbeidet tre dokumenter i forbindelse med de ulike kontrakttypene. Det er utarbeidet en tilbudsprotokoll for delkontraktene for henholdsvis rør- og luftbehandlingsanlegg, og to anbudsprotokoller for delkontraktene for henholdsvis elektrotekniske og bygningsmessige arbeider. Tilbudsprotokollen inneholder en oversikt over tilbyder, dato og klokkeslett for mottatt tilbud, tilbudspris, HMS-egenerklæring og skatteattester.

<sup>57</sup> Anbudsprotokollene inneholder en oversikt over tilbyder, byggetid, tilbudspris og følgeskriv (ja/nei).

<sup>58</sup> Jf. epost fra tidligere leder ved enhet for bygningsdrift av 28. oktober 2014.

<sup>59</sup> Etter forskriften § 3-3 skal alle norske leverandører som leverer tilbud fremlegge skatteattest ved anskaffelser som overstiger 100 000 kr. For arbeid som skal utføres i Norge, skal oppdragsgiver for anskaffelser som overstiger 100 000 kr også kreve HMS-egenerklæring, jf. FOA § 3-4.

forskriften er formålet med bestemmelsen å gjøre det lettere for nystartede og små selskaper å få mulighet til å levere til det offentlige. Veilederen påpeker også at det avgjørende er at leverandøren har evne til å oppfylle kontrakten, ikke hvordan denne evnen oppstår.<sup>60 61</sup>

### 3.2.9 Tildelingskriterier

#### *Faktabeskrivelse*

Det framgår av kunngjøringen at det økonomisk mest fordelaktige tilbud vil vurderes på grunnlag av kriterier og vektning fastsatt i konkurransegrunnlaget. Alle de fire konkurransegrunnlagene inneholder et eget punkt som omhandler kriterier for valg av tilbud. Tre av fire konkurransegrunnlag oppgir laveste pris som tildelingskriterium, mens et av konkurransegrunnlagene oppgir pris og byggetid som tildelingskriterier, med følgende vektning:

- Pris 80 %
- Byggetid 20 %

#### *Vurdering*

Tildelingen av en kontrakt i en åpen anbudskonkurranse skal enten skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har *lavest pris* eller som er *økonomisk mest fordelaktig ut fra oppgitte kriterier*. Dersom en kontrakt skal tildeles leverandøren som har levert det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, må oppdragsgiver på forhånd fastsette hvilke kriterier som vil bli vektlagt.<sup>62</sup>

I denne aktuelle anbudskonkurransen hadde oppdragsgiver på forhånd oppgitt tildelingskriteriene i de ulike konkurransegrunnlagene. Det framgikk også av kunngjøringen i Doffin at det ville være det økonomisk mest fordelaktige tilbudet som ville bli vurdert på bakgrunn av kriterier fastsatt i konkurransegrunnlagene. Det framgår av tilbuds- og anbudsprotokollene hvilke leverandører som har levert tilbud i forbindelse med anbudskonkurransen. Dokumentasjon<sup>63</sup> som revisjonen har hatt tilgang til viser at delkontraktene ble tildelt leverandørene i tråd med tildelingskriteriene som er oppgitt i konkurransegrunnlagene.

Bruken av tildelingskriterier i denne anbudskonkurransen er i henhold til regelverket.

### 3.2.10 Tidsfrister

#### *Faktabeskrivelse*

Anbudskonkurransen ble kunngjort i Doffin 25. januar 2011. Fristen for å levere tilbud var satt til klokken 14:00 den 9. mars 2011. Vedståelsesfristen var satt til tre måneder (regnet fra dato og klokkeslett som var fastsatt for levering av tilbud).

---

<sup>60</sup> Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 131.

<sup>61</sup> Se for øvrig KOFA-sak 2012-211.

<sup>62</sup> Dersom tildelingskriteriene blir vektet ulikt skal oppdragsgiver oppgi den relative vektningen.

<sup>63</sup> Ringpermer som inneholder dokumentasjon slik som kontrakt, konkurransegrunnlag, tilbudsdokumenter o.l., knyttet til hver enkelt av de fire delkontraktene.

### ***Vurdering***

Forskriften setter ikke bestemte frister for anskaffelser under EØS-terskelverdi, men det heter at tilbudsfristen skal fastsettes slik at leverandørene får tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon, og foreta nødvendige undersøkelser og beregninger, jf. forskriften § 10-1. Ved fastsettelse av frister bør oppdragsgiver imidlertid ta hensyn til anskaffelsens art, størrelse og kompleksitet.<sup>64</sup> Det er verd å påpeke at ved å sette for korte frister kan en kommune risikere å miste kvalifiserte leverandører, men dette synes ikke å være tilfellet for den aktuelle anbudskonkurransen.

Kunngjøringen i Doffin er registrert den 25. januar 2011, og fristen for å sende inn tilbud var satt til 9. mars 2011. Dette utgjør en tidsramme på om lag seks uker/43 dager. Revisjonen vurderer denne tidsfristen som tilstrekkelig for leverandørene til å innhente nødvendig dokumentasjon, samt foreta nødvendige undersøkelser og beregninger. Vi har ingen merknader til fastsettelsen av tidsfrist i denne anbudskonkurransen.

Vedståelsesfristen skal regnes fra den dato oppdragsgiver har valgt leverandør, og er i følge forskriften § 10-2 satt til 30 dager dersom ikke annet er oppgitt. I denne anbudskonkurransen var vedståelsesfrist satt til 90 dager/tre måneder. I løpet av denne gitte perioden skal kommunen ha vurdert alle tilbud, meddelt leverandørene og inngått kontrakt. Revisjonen vurderer den gitte vedståelsesfristen på tre måneder som passende med tanke på at leverandøren som tildeles kontrakt skal gis tid til å gjennomgå og vurdere beslutningen til oppdragsgiver, og de andre leverandørene til å klage.

## **3.2.11 Avslutning av konkurransen**

### ***Faktabeskrivelse***

Revisjonen er ikke forelagt meddelelsesbrevene som er sendt til leverandørene som deltok i anbudskonkurransen.

### ***Vurdering***

Meddelelsen om kontraktstildeling skal sendes samtidig til alle leverandører som har levert tilbud. Meddelelsen skal være skriftlig, og opplyse navnet på leverandøren som er blitt tildelt kontrakten. Videre skal den inneholde en begrunnelse for tildelingen i samsvar med forskriftens § 13-3. Revisjonen er ikke forelagt meddelelsesbrevene som er sendt til leverandørene som deltok i denne anbudskonkurransen, og kan derfor ikke foreta en vurdering av innholdet i disse eller fastsatt klagefrist.

## **3.2.12 Protokoll**

### ***Faktabeskrivelse***

I følge tidligere leder ved enhet for bygningsdrift er det ikke ført anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen(e).

### ***Vurdering***

I henhold til forskriftens § 3-2 er oppdragsgiver pliktig til å føre protokoll for alle anskaffelser over 100 000 kr. eks. mva. Protokollplikten er noe mer omfattende for anskaffelser etter

---

<sup>64</sup> Jf. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2006/2012), s. 142.

forskriftens del II og III, enn for anskaffelser etter del I. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen, og skal minst omfatte opplysningene som framgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4.<sup>65</sup>

Kautokeino kommune har ikke ført anskaffelsesprotokoll for anskaffelsene av bygge- og anleggsarbeid i forbindelse med rehabiliteringen av grunnskolebygningen. Dette er brudd på anskaffelsesforskriften § 3-2.

### 3.2.13 Delkonklusjon

Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at Kautokeino kommune i all hovedsak har fulgt reglene om offentlige anskaffelser ved anskaffelsen av bygge- og anleggsarbeider i forbindelse med rehabiliteringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole.

Revisjonen har imidlertid funnet at kommunen har brutt krav i forskrift om offentlige anskaffelser. Dette gjelder følgende forhold:

- Det er ikke ført anskaffelsesprotokoll med de opplysninger som forskriften krever

---

<sup>65</sup> Se rapportens vedlegg 2 for eksempel på anskaffelsesprotokoll.

## **4. KONKLUSJONER**

### **4.1 Blir investeringsprosjektene håndtert på en betryggende måte, særlig i prosjektenes planleggings- og gjennomføringsfaser?**

Kautokeino kommune har ikke håndtert kommunale investeringsprosjekter på en betryggende måte, verken i prosjektenes planleggings- eller gjennomføringsfaser.

### **4.2 Etterlever kommunen regelverket for offentlige anskaffelser?**

Kautokeino kommune har i all hovedsak fulgt reglene om offentlige anskaffelser ved anskaffelsen av bygge- og anleggsarbeider i forbindelse med rehabiliteringen av Kautokeino barne- og ungdomsskole. Revisjonen har imidlertid funnet at kommunen har brutt krav i forskrift om offentlige anskaffelser, da det ikke er ført anskaffelsesprotokoll med de opplysninger som forskriften krever.

### **4.3 Hovedkonklusjon**

Revisjonens undersøkelse viser at Kautokeino kommune i all hovedsak har etterlevd regelverket for offentlige anskaffelser ved anskaffelsen av bygge- og anleggsarbeider i forbindelse med rehabiliteringen av grunnskolebygningen. Undersøkelsen har imidlertid avdekket klare svakheter og mangler i håndteringen av kommunale investeringsprosjekter. Med bakgrunn i disse funnene har revisjonen konkludert med at Kautokeino kommune ikke har et forsvarlig system for håndtering av investeringsprosjekter.

## 5. ANBEFALINGER

Med bakgrunn i de funn og vurderinger som er gjort i denne undersøkelsen, vil revisjonen anbefale at Kautokeino kommune iverksetter følgende tiltak for å bedre håndteringen av kommunale investeringsprosjekter:

- Innfører rutiner som sikrer at det føres anskaffelsesprotokoll med det innhold som anskaffelsesforskriften krever
- Det bør etableres rutiner for risikovurderinger i forbindelse med kommunale investeringsprosjekter
- Det bør foretas en revidering av kommunens delegasjonsreglement slik at denne er i samsvar dagens organisasjon
- Det bør utarbeides og formaliseres klare rutinebeskrivelser, beskrivelser av roller, ansvar og myndighet, rapporteringsrutiner, samt maler og sjekklister som kan benyttes i forbindelse med kommunale investeringsprosjekter
- Sørge for at det foretas nødvendige budsjettreguleringer

## KILDER OG LITTERATUR

### Lovverk

Lov om kommuner og fylkeskommuner mv. (kommuneloven) av 1992  
Lov om offentlige anskaffelser av 1999  
Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser av 2009  
Forskrift om offentlige anskaffelser av 2006  
Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner av 2000

### Lovforarbeid

Ot.prp.nr.70 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*

### Rapporter og veiledere

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2006/2012)*

KS: *Rådmannens internkontroll: Orden i eget hus!* (2012)

NS-ISO 10006:2003 Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter

### Faglitteratur

Westhagen, Harald: *Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetansen* (2002)

### Internett

Database for offentlige innkjøp:  
<http://www.doffin.no>

Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet: *Terskelverdier for offentlige oppdragsgivere og virksomheter innen forsyningssektorene 2011/2012:*  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser/terskelverdier-20102011.html?id=686911>

Lovdata:  
<http://www.lovdato.no>

Kautokeino kommune:  
<http://www.kautokeino.kommune.no>



*Utdanningsdirektoratet: Skoleportalen:*

<https://skoleporten.udir.no/>

*Tenders Electronic Daily:*

<http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

### **Kommunale dokumenter**

Delegasjonsreglement

Kommunestyreprotokoller 2001-2014

Tertialrapporter 2011-2014

Økonomireglement

Årsmeldinger 2011-2013

Ringperm 1: Kontrakt – bygningsmessig hovedentreprise

Ringperm 2: Kontrakt – Sanitær- og varmeanlegg

Ringperm 3: Kontrakt – Luftbehandlingsanlegg

Ringperm 4: Kontrakt – Elektrotekniske arbeider

## VEDLEGG

### Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer

#### Rådmannens kommentarer til Forvaltningsrevisjon 2014

##### *Rutiner i investeringsprosjekter*

S. 18 i rapporten:

Den nye administrative organiseringen av Kautokeino kommune var på plass 01.01.2015. Kautokeino kommune har ikke hatt stillingen ass.rådmann siden mars 2013, stillingen ble endret og omgjort til enhetsleder for rådmannens stab, med økonomi- og personalansvar for de ansatte i staben (stabsleder). Stabsleder er rådmannens stedfortreder men eller på lik linje med de andre enhetslederne.

Den nye organiseringen har en kombinasjon av to og tre nivå;

- 2 enheter som har 3 nivå: - Helse og omsorg  
- Kultur og oppvekst
- 3 enheter med 2 nivå: - Rådmannens stab  
- Teknisk enhet  
- Nav/sosial

Delegasjonsreglement:

Kommunens delegasjonsreglement fra det politisk til det administrative nivå er vedtatt av kommunestyret 18.06.2013 sak 20/13.

Det administrative delegasjonsreglementet fra rådmann og videre i kommunen er omtrent klart. Det er blitt en forsinkelse med bakgrunn i skifte av rådmann. Det vil ikke bli store endringer i delegeringene, det er kun betegnelser på lederne og færre enheter enn tidligere.

Investeringsregnskap:

Omtrent alle investeringer er lagt på is med bakgrunn i at kommunen er på ROBEK lista. Det er kun noen små nødvendige investeringer, samt bygging av nytt omsorgssenter som blir utført i perioden. Disse vil bli rapportert ved tertialrapportering fom 2015.

Med bakgrunn i kunnskap om behov for økte midler og tertialrapportering vil investeringsbudsjettet, på lik linje med driftsbudsjettet, fremlegges for kommunestyret til nødvendig regulering.

Internkontroll:

Konstituert rådmann og enhetslederne delta på en nettverkssamling i regi av KS hvor tema er: «orden i eget hus» Internkontroll. I den forbindelse vil alle rutiner bli samlet, gjennomgått, utarbeidet og oppdatert fremover. Dette er et arbeid som er tidkrevende og som aldri kan avsluttes da det stadig er behov for oppdatering. Vi har imidlertid ekstra fokus på området nå og mener etter en stund å ha en rutine på et så oppdatert internkontroll system som mulig. Når det gjelder økonomireglementet og finansreglementet så er vi startet arbeidet med gjennomgang av disse. Straks de er klar for behandling vil de bli forelagt kommunestyret uavhengig av om det er store endringer eller ei, de vil i alle fall få en nyere dato for sist behandlet. I forbindelse med oppdatering av internkontrollen i vår kommune vil det også bli gjennomført risikovurderinger i forbindelse med kommunale investeringsprosjekter.

Offentlige anskaffelser:

I løpet av 2015 skal økonomirådgiver delta på kurs i offentlige anskaffelser. Vi vil etter det ha noe kompetanse på området. Dette er imidlertid et stort område og en liten kommune som vår vil aldri ha full oversikt her. Vi bruker derfor konsulenter ved store byggeprosjekter og/eller store anbudsrunder, og vi må gå ut i fra at konsulenter som tilbyr sin tjeneste på disse områdene er oppdatert og kan regelverket.

I tillegg vil rådmannen si at alle tilsyn og revisjoner som gjennomføres er veldig bra. Vi får tilbakemeldinger på områder vi trenger å oppdatere oss på og det gir oss godt grunnlag til å bli bedre. Vi ser på dette som en mulighet for læring og forbedring for ansatte i kommunen.

Karin Hætta  
Konstituert rådmann

## Vedlegg 2: Anskaffelsesprotokoll

### Protokoll for anskaffelser som overstiger 500.000 kroner ekskl. mva.<sup>66</sup>

Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen<sup>1</sup> skal minst inneholde følgende opplysninger:

1.1 Virksomhetens navn og adresse

1.2 Protokollførers navn

1.3 Beskrivelse av hva som skal anskaffes, eller hvis relevant, hvilke anskaffelser det dynamiske innkjøpssystemet omfatter

1.4 Anslått verdi på kontrakten<sup>2</sup>

1.5 Hvilke forhold tillater oppdragsgiver å gjøre bruk av prosedyrer som krever særskilt begrunnelse<sup>3</sup>

1.6 Navn på leverandøren som ønsker å delta i konkurransen, og hvis relevant, leverandører som er valgt ut til å delta i konkurransen og grunnen for utvelgelsen

*Navn:*

*Begrunnelse:*

1.7 Hvis relevant, begrunnelse for hvorfor leverandører som har skatte- og avgiftsrestanser fikk anledning til å delta i konkurransen

1.8 Hvis relevant, navn på avviste leverandører og grunnen for avvisning

*Navn:*

*Begrunnelse:*

1.9 Navn på alle leverandører som har levert tilbud

1.10 Hvis relevant, grunnen til avvisning av tilbud som anses for å være unormalt lave

*Navn:*

*Begrunnelse:*

1.11 Hvis relevant, angi årsak til at oppdragsgiver avlyser konkurransen

1.12 Navn på og begrunnelse for valg av leverandør(er) og kontraktsverdi

*Navn:*

*Begrunnelse:*

1.13 Hvis relevant, andel av kontrakt eller rammeavtale som leverandører har til hensikt å overdra til tredjepart

1.14 Hvis relevant, andre vesentlige forhold og viktige beslutninger som er av betydning for konkurransen

1.15 Dato og protokollførers signatur

---

<sup>66</sup> Vedlegg 4 i forskrift om offentlige anskaffelser.