



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2020

Offentlige anskaffelser

NESSEBY KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017–2020*, vedtatt av kommunestyret i Nesseby kommune 20.06.2017 (sak 27/17). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av Nesseby kommune, 2017-2020, Offentlige anskaffelser.

Prosjektgruppa har bestått av Ranveig Olaussen som har vært prosjektleder og oppdragsansvarlig revisor Viggo Johannessen.

Vår kontaktperson i Nesseby kommune har vært virksomhetsleder teknisk Oddleif Nilsen.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Alta, 5. november 2020

Ranveig Olaussen
Prosjektleder

Viggo Johannessen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Innhold

0	SAMMENDRAG	1
0.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3	ANBEFALINGER	3
1	INNLEDNING	4
1.1	PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	4
1.1.1	Bakgrunn	4
1.1.2	Formål	4
1.2	PROBLEMSTILLINGER	4
1.3	REVISJONSKRITERIER	5
1.3.1	Kilder til kriterier	5
1.3.2	Utledning av kriterier	5
1.4	METODE	5
1.4.1	Datainnsamling	5
1.4.2	Avgrensing	6
1.4.3	Dataenes gyldighet og pålitelighet	6
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	6
3	ANSKAFFELSER MELLOM KR 100 000 OG 1,1 MILL.	8
3.1	REVISJONSKRITERIER	8
3.2	VARANGER AUTO AS	8
3.2.1	Anskaffelsen	8
3.2.2	Konkurransen	8
3.2.3	Protokollføring	9
3.3	ARCTIC SERVICE AS	9
3.3.1	Anskaffelsen	9
3.3.2	Konkurransen	10
3.3.3	Protokollføring	10
3.4	TOYOTA FINANCIAL SERVICES	11
3.4.1	Anskaffelsen	11
3.4.2	Konkurransen	11
3.4.3	Protokollføring	11
3.5	SØR-VARANGER BEDRIFTSHELSETJENESTE	12
3.5.1	Anskaffelsen	12
3.5.2	Konkurransen	12
3.5.3	Protokollføring	13
3.6	SERIT ELTELE	13
3.6.1	Anskaffelsen	13
3.6.2	Konkurransen	13
3.6.3	Protokollføring	14
4	ANSKAFFELSER MELLOM 1,1 MILLIONER OG 44 MILLIONER	14
4.1	UTVELGELSE AV ANSKAFFELSER	14
4.2	REVISJONSKRITERIER	15
4.3	RAMBØLL NORGE AS	15
4.3.1	Anskaffelsen	15
4.3.2	Konkurransen	15
4.3.3	Protokollføring	16
4.4	MIETINEN MASKIN AS	16
4.4.1	Anskaffelsen	16
4.4.2	Kunngjøring	17
4.4.3	Anskaffelsesprosedyre	17
4.4.4	Konkurransesgrunnlaget	17
4.4.5	Kvalifikasjonskrav	18
4.4.6	Tildelingskriterier	18
4.4.7	Tidsfrister	19

4.4.8	Avslutning av konkurransen.....	19
4.4.9	Protokollføring.....	19
5	RAMMEAVTALE – MASKE AS.....	20
6	UNNTAKSBESTEMMELSER/UTVIDET EGEN REGL.....	21
6.1	REVISJONSKRITERIER	21
6.2	DATA.....	21
6.3	VURDERINGER.....	21
6.4	KONKLUSJON.....	21
7	SAMLET VURDERING OG KONKLUSJON.....	22
7.1	HOVEDKONKLUSJON	22
7.2	ER DET BENYTTET ANSKAFFELSESPROSEDYRE I SAMSVAR MED REGELVERKET?	22
7.3	ER PROTOKOLLFØRINGEN I HENHOLD TIL REGELVERKET?.....	22
7.4	UTARBEIDELSE AV KONKURRANSEGRUNNLAG, KVALIFIKASJONSKRAV, TILDELINGSKRITERIER, TIDSRISTER OG AVSLUTNING AV KONKURRANSEN	22
7.5	RAMMEAVTALE - KONTORREKVISITA	23
7.6	UNNTAKSBESTEMMELSENE/UTVIDET EGENREGI.....	23
8	ANBEFALINGER.....	24
9	KILDER OG LITTERATUR.....	25
	VEDLEGG 1: ADMINISTRASJONSSJEFENS KOMMENTARER	26
	VEDLEGG 2: METODE OG GJENNOMFØRING	28

TABELLOVERSIKT

TABELL 1: KOBLINGSSKJEMA REVISJONSKRITERIER.....	5
--------------------------------------------------	---

0 SAMMENDRAG

0.1 *Formålet med prosjektet*

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er å identifisere risiko ved innkjøpsrutiner, og undersøke om Nesseby kommune følger regelverket for offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester. I tillegg vil revisjonen kartlegge kommunens bruk av unntaksbestemmelsene/utvidet egenregi.

På bakgrunn av resultatene i revisjonens undersøkelser vil kommunen få belyst områder hvor det er muligheter for forbedringer.

0.2 *Revisors vurderinger og konklusjoner*

Undersøkelsen omfatter fem anskaffelser mellom 100 000 kroner og 1,1 millioner kroner, to anskaffelser mellom 1,1 millioner og 44 millioner kroner og kommunens bruk av en inngått rammeavtale. Revisjonen konkluderer kun på funn fra anskaffelsene som er omfattet av undersøkelsen og vi uttaler oss ikke om øvrige anskaffelser foretatt av Nesseby kommune.

Hovedkonklusjon

Revisjonens samlede vurdering er at Nesseby kommune i mange av de undersøkte anskaffelsene ikke har overhold sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Konklusjonen er basert på funn i vår undersøkelse beskrevet under.

Anskaffelser mellom 100 000 kroner og 1,1 millioner kroner

Er de benyttet anskaffelsesprosedyre i samsvar med regelverket?

Når det gjelder de fem kontrollerte anskaffelsene mellom 100 000 kroner og 1,1 millioner kroner er revisors konklusjon at Nesseby kommune ikke følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser når det gjelder krav om konkurranse. Dette begrunnes fra revisjonen side ved at det ikke foreligger dokumentasjon eller annen informasjon som viser at anskaffelsene har vært gjenstand for konkurranse.

Er protokollføringen i henhold til regelverket?

Revisors konklusjon når det gjelder krav til protokollføring er at Nesseby kommune bryter forskriftens bestemmelse i tre av de fem undersøkte anskaffelsene. Når det gjelder den fjerde anskaffelsen har revisjonen mottatt dokumentasjon for å kunne kontrollere hvordan anskaffelsen har vært gjennomført. Dette anses av revisjonen å være tilstrekkelig i henhold til regelverket da det ikke stilles eksplisitte krav til utforming av protokoll når det gjelder anskaffelser innenfor denne terskelverdien. Når det gjelder protokollføring av den femte anskaffelsen innenfor denne terskelverdien har ikke kommunen oppgitt informasjon eller framskaffet etterspurt dokumentasjon slik at revisjonen mangler grunnlag for å trekke en konklusjon i forhold til protokollføringen for denne anskaffelsen.

Anskaffelser mellom 1,1 og 44 millioner kroner

Er det benyttet anskaffelsesprosedyre i samsvar med regelverket?

Revisjonen har ikke mottatt anskaffelsesprotokoll for den ene av de to kontrollerte anskaffelsene og har derfor ikke grunnlag for å foreta vurdering av andre forhold enn kunngjøring når det gjelder denne anskaffelsen.

Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?

Revisors vurdering er at de to kontrollerte anskaffelsene tilfredsstillers forskriftens krav til kunngjøring av konkurransen.

Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysningene som forskriften krever?

Ut fra revisors vurdering tilfredsstillers konkurransegrunnlaget i den kontrollerte anskaffelsen kravene i forskriften til utarbeidelse av konkurransegrunnlaget da tilbudsgrunnlaget inneholder opplysninger om hva som skal anskaffes og hvilke kontraktsvilkår som gjelder. Kontraktsvilkårene inneholder videre opplysninger om hvordan konkurransen skal gjennomføres og hvilke krav som stilles for innhold og utforming av forespørsel om å delta i konkurransen.

Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?

Bruken av kvalifikasjonskrav er etter revisors vurdering i henhold til regelverket da tilbudsgrunnlaget inneholder opplysninger om hvilke kvalifikasjonskrav som stilles ovenfor leverandørene i forbindelse med anskaffelsen.

Er tidsfristene i samsvar med regelverket?

Etter revisors vurdering er tidsfristen i den undersøkte anskaffelsen satt så rommelig at leverandører har hatt tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon og foreta nødvendige undersøkelser og beregninger.

Er tildelingskriteriene i henhold til regelverket?

Det er benyttet pris som tildelingskriterium og dette er ut fra revisors vurdering i henhold til regelverket når det gjelder den kontrollerte anskaffelsen.

Blir anbudskonkurransen avsluttet i samsvar med regelverket?

Ut fra revisors vurdering har Nesseby kommune gjennomført avslutning av konkurransen i samsvar med regelverket.

Er protokollføring i henhold til regelverket?

Revisors vurdering av anskaffelsesprotokollen er at anskaffelsesprotokollen inneholder de relevante opplysningene for anskaffelsen.

Rammeavtale - innkjøp av kontorrekvisita

Hovedfunn i revisors kontroll av rammeavtale inngått med Maske AS kan tyde på at Nesseby kommune ikke fullt ut benytter denne rammeavtalen. Revisors kontroll for å se i hvilken grad kommunen benytter inngått rammeavtale med valgt leverandør til innkjøp av kontorrekvisita viser at ca 10% av bokførte utgifter i 2018 på art 110000 – Kontormateriell og rekvisita, er ført på valgt leverandør. Den lave prosentandelen kan etter revisors vurdering være en indikator på Nesseby kommune ikke fullt ut benytter inngått rammeavtale når det gjelder innkjøp av kontorrekvisita.

Unntaksbestemmelsene/utvidet egenregi

Revisjonen har forespurt Nesseby kommune om omfang av bruk av unntaksbestemmelsene/utvidet egenregi for undersøkelsesperioden. Revisjonen har mottatt svar fra Nesseby kommune om at unntaksbestemmelsene ikke er benyttet og har derfor vurdert at det ikke vil være grunnlag for å foreta undersøkelser i forhold til dette i denne undersøkelsen.

0.3 Anbefalinger

På bakgrunn av funn i denne undersøkelsen anbefaler revisjonen at Nesseby kommune iverksetter følgende tiltak:

- gjennomfører konkurranse og dokumenterer anskaffelsesprosessen med utarbeidelse av protokoll for alle anskaffelser over 100 000 kroner.
- utarbeider et innkjøpsreglement eller innkjøpspolitiske retningslinjer.
- vurderer å utarbeide retningslinjer for systematisk oppfølging av inngåtte rammeavtaler og kontrakter.

1 INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette prosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*, vedtatt av kommunestyret i Nesseby den 20.06.2017 (sak 27/17). Det framgår av den vedtatte planen at det skal gjennomføres en undersøkelse av om kommunen overholder regelverket om kommunale (offentlige) anskaffelser. Dette er det andre forvaltningsrevisjonsprosjektet i denne planperioden.

1.1.2 Formål

Det er knyttet risiko til offentlige anskaffelser, noe som vises gjennom etiske brudd og direkte lovbrudd som er avslørt i norsk offentlighet de senere år. Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er å identifisere risiko ved innkjøpsrutiner, og undersøke om Nesseby kommune følger regelverket for offentlige anskaffelser. I tillegg vil revisjonen kartlegge kommunens bruk av unntaksbestemmelsene/utvidet egenregi.

1.2 Problemstillinger

Kontrollutvalget har i sak 16/19 vedtatt følgende problemstilling for undersøkelsen:

1. «Følger Nesseby kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester og ved tildeling av bygge- og anleggskontrakter?
 - a) Er det benyttet anskaffelsesprosedyre i samsvar med regelverket?
 - b) Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?
 - c) Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?
 - d) Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?
 - e) Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?
 - f) Er tidsfristene i henhold til regelverket?
 - g) Bli anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?
 - h) Er protokollføringen i henhold til regelverket?
2. Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggsproblemstillinger i den utstrekning revisjonen finner det nødvendig.
3. Kontrollutvalget ønsker tilbakemelding om antall saker som er valgt så snart dette foreligger fra revisjonen.

Kontrollutvalget ber i tillegg revisjonen se nærmere på bruk av unntaksbestemmelsene/utvidet egen regi i lov og forskrift om offentlige anskaffelser».

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere funnene i undersøkelsene i den reviderte virksomhet. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autorative kilder innenfor det reviderte området, for eksempel lovverk og politiske vedtak.

Kriteriene i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er i første rekke utledet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunens politiske og administrative vedtak omkring føringer på innkjøpsområdet. 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

Hovedkriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra:

- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 2016
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) av 2016

1.3.2 Utledning av kriterier

Tabell 1: Koblingsskjema revisjonskriterier

Problemstilling	Revisjonskriterier	Kilder til revisjonskriterier	Databehov
<i>Følger Nesseby kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester, og ved tildeling av bygge- og anleggskontrakter?</i>	Det skal benyttes anskaffelsesprosedyre i samsvar med regelverk	LOA § 4 FOA 8-3, 13-1	Kommunens innkjøpsrutiner Kommunens innkjøpsavtaler Et utvalg av kommunens vare- og tjenestekontrakter
	Konkurransen skal kunngjøres i samsvar med regelverket	FOA §§ 8-17 – 8-20 FOA §§ 21-1 – 21-6	
	Konkurransesgrunnlaget skal være i samsvar med forskriftens krav	FOA §§ 8-4, 14-1 – 14-3	
	Bruken av kvalifikasjonskrav skal være i henhold til regelverket	FOA §§ 8-7, 16-1	
	Tildelingskriterier skal være i henhold til regelverket	FOA §§ 8-11, 18-1	
	Tidsfrister skal være i henhold til regelverket	FOA §§ 8-14 – 8-16, 20-1 – 20-7	
	Anbudskonkurransen skal avsluttes i henhold til regelverket	FOA §§ 10-1 – 10-4, 25-1 – 25-4	
	Protokollføringen skal være i henhold til regelverket	FOA §§ 7,1, 10-5, 25-5	

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i

denne undersøkelsen har vært dokumentgjennomgang, gjennomgang av lovverk og utplukk fra Nesseby kommunes regnskap mht innkjøp for årene 2017 og 2018.

En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 2.

1.4.2 Avgrensing

Anskaffelsene som er undersøkt anses ikke å være representativt for alle anskaffelser gjort i Nesseby kommune, og våre konklusjoner omfatter derfor kun de kontrollerte anskaffelsene.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Dataens gyldighet handler om hvorvidt revisjonen har samlet inn datamateriale som utgjør et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp mot revisjonskriteriene i problemstillingen. Den informasjon og dokumentasjon revisjonen har mottatt og gjennomgått anses å være dekkende for de forhold som revisor har søkt å kartlegge og beskrive.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig presise og nøyaktige.

Vår vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag for å besvare prosjektets formål og de problemstillinger som ble vedtatt av kontrollutvalget.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

Regnskapene for Nesseby kommune for årene 2018 og 2019 viser følgende bokførte utgifter i drifts- og investeringsregnskapet knyttet til kjøp av varer og tjenester:

Driftsregnskapet

Art	Beskrivelse	2018	2017
1/2	Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon	27 482 702	26 303 622
3	Kjøp av varer og tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon	6 480 006	8 960 448

Investeringsregnskapet

Art	Beskrivelse	2018	2017
1/2	Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon	6 173 460	13 612 889
3	Kjøp av varer og tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon	4 450	403 144

Det er ikke vedtatt egne rutiner for innkjøp i Nesseby kommune. Revisjonen har mottatt en rutine som angir hvordan HMS skal ivaretas ved innkjøp¹ og en instruks for kommunens representanter i innkjøpssirkelens anskaffelsesprosesser² om taushetsplikt og habilitet. Ifølge opplysninger fra Nesseby kommune er det virksomhetslederne som har ansvar for innkjøp til de forskjellige avdelingene. Mindre innkjøp kan delegeres til ansatte. Videre skal innkjøp

¹ Datert 24.08.20

² Udatert

over kr 5 000,- godkennes av virksomhetsleder. Revisjonen har fått opplyst at Nesseby kommune vil gjøre endringer i innkjøpsrutinene i forbindelse med at de nå har tatt i bruk e-handles systemet Aksess innkjøp.

3 ANSKAFFELSER MELLOM KR 100 000 OG 1,1 MILL.

I anskaffelsesforskriften er det i utgangspunktet tre typer terskelverdier som gjør seg gjeldende. Den første er terskelverdien for når forskriften kommer til anvendelse. Denne er på 100 000 kroner eksklusive mva. Anskaffelser under denne terskelverdien er unntatt fra både anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften.

Den andre typen terskelverdi er den nasjonale terskelverdien på 1,1 millioner kroner eksklusive mva.³ Anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger denne verdien må i all hovedsak følge del II i forskriften.

Den tredje typen terskelverdi er EØS-terskelverdiene. Det er flere ulike EØS-terskelverdier i forskriften for ulike typer anskaffelser.

Utvelgelse av anskaffelser

Vi har gjort et utplukk av fem anskaffelser bokført i Nesseby kommunes regnskap i perioden 2017-2018.

- Varanger Auto AS
- Arctic Service AS
- Toyota Financial Services
- Sør-Varanger Bedrifthelsetjeneste
- Serit Eltele

3.1 Revisjonskriterier

- Anskaffelsen skal være gjenstand for konkurranse
- Det skal foreligge anskaffelsesprotokoll

3.2 Varanger Auto AS

3.2.1 Anskaffelsen

Ut fra kommunens regnskap for 2017 går det fram at Nesseby kommune har foretatt innkjøp av bil, registrerings nr. ZP 46986 fra Varanger Auto AS, kr 475 041,- (ekskl. mva). Fakturadato er 22.08.2017.

For dette innkjøpet kommer forskriftens del I til anvendelse.

3.2.2 Konkurransen

Data:

³ Terskelverdi ble endret fra 1,1 millioner kroner eksklusive mva til 1,3 millioner kroner eksklusive mva fra 6.4.2018

Vi har fått tilbakemelding fra Nesseby kommune om at det ikke har vært gjennomført konkurranse ved anskaffelsen.

Vurdering:

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med det grunnleggende prinsippet om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.⁴

De grunnleggende prinsippene gjelder for alle anskaffelser over 100 000 kroner ekskl. mva. der lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse, jf anskaffelsesloven § 2.⁵

Hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene.⁶

For kontrakter av verdi mellom 100 000 kroner og 1,1 mill kroner ekskl. mva (uansett hvem som anskaffer og hva som kjøpes) kreves det ingen spesiell anskaffelsesprosedyre, men grunnleggende prinsipper i FOA kapittel 7 må følges.

Ifølge svar fra Nesseby kommune har ikke anskaffelsen vært gjenstand for konkurranse, vi anser derfor dette å være brudd på hovedregelen om at konkurranse skal avholdes.

3.2.3 Protokollføring

Data:

Vi har fått tilbakemelding fra Nesseby kommune om at det ikke foreligger protokoll i tilknytning til denne anskaffelsen.

Vurdering:

Forskriften del I gir ikke detaljerte føringer for hvordan protokollplikten oppfylles. Det stilles ikke krav til at protokollen skal ha en spesiell form, og en mindre anskaffelse med en verdi like over 100 000 kroner vil kreve en enklere protokollføring enn en anskaffelse med en verdi som er tett opp til 1,1 millioner kroner.⁷

Ifølge svar fra Nesseby kommune foreligger det ikke anskaffelsesprotokoll, det foreligger heller ikke opplysninger om at vesentlige forhold ved anskaffelsen er nedtegnet i andre dokumenter. Vår vurdering er at dette er et brudd på kommunens plikt til å nedtegne eller samle vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen i en protokoll.

3.3 Arctic Service AS

3.3.1 Anskaffelsen

Ut fra kommunens regnskap framgår det at det er foretatt et innkjøp fra Arctic Service AS, faktura nr. 18224, kr 152 270,- (ekskl. mva). Fakturadato er 12.12.2018 og faktura er bokført på art 120000 kjøp av inventar og utstyr i kommunens regnskap for 2018.

For dette innkjøpet kommer forskriftens del I til anvendelse.

⁴ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 4

⁵ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 55

⁶ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 56

⁷ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 65

3.3.2 Konkurransen

Vi har fått tilbakemelding fra Nesseby kommune om at det ikke har vært gjennomført konkurranse ved anskaffelsen.

Vurdering:

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med det grunnleggende prinsippet om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.⁸

De grunnleggende prinsippene gjelder for alle anskaffelser over 100 000 kroner ekskl. mva. der lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse, jf anskaffelsesloven § 2.⁹

Hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene.¹⁰

For kontrakter av verdi mellom 100 000 kroner og 1,3 mill kroner¹¹ ekskl. mva (uansett hvem som anskaffer og hva som kjøpes) kreves det ingen spesiell anskaffelsesprosedyre, men grunnleggende prinsipper i FOA kapittel 7 må følges.

Ifølge svar fra Nesseby kommune har ikke anskaffelsen vært gjenstand for konkurranse, vi anser derfor dette å være brudd på hovedregelen om at konkurranse skal avholdes.

3.3.3 Protokollføring

Data:

Vi har fått tilbakemelding fra Nesseby kommune om at det ikke foreligger protokoll i tilknytning til denne anskaffelsen.

Vurdering:

Forskriften del I gir ikke detaljerte føringer for hvordan protokollplikten oppfylles. Det stilles ikke krav til at protokollen skal ha en spesiell form og en mindre anskaffelse med en verdi like over 100 000 kroner vil kreve en enklere protokollføring enn en anskaffelse med en verdi som er tett opp til 1,3 millioner kroner.¹²

Ifølge svar fra Nesseby kommune foreligger det ikke anskaffelsesprotokoll, det foreligger heller ikke opplysninger om vesentlige forhold ved anskaffelsen er nedtegnet i andre dokumenter. Vår vurdering er at dette er et brudd på kommunens plikt til å nedtegne eller samle vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen i en protokoll.

⁸ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 4

⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 55

¹⁰ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 56

¹¹ Terskelverdi ble oppjustert i april 2018 fra 1,1 mill kr til 1,3 mill kr

¹² Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 65

3.4 *Toyota Financial Services*

3.4.1 Anskaffelsen

Revisor har innhentet en bekreftelse fra Nesseby kommune på inngått finansiering av et kjøretøy, registrerings nr. ZP 46918 levert av Harila AS. Leasingperioden er oppgitt til 08.05.2017-08.05.2020. Leieberegningsgrunnlaget er på kr 373 428,- (ekskl. mva). For dette innkjøpet kommer forskriftens del I til anvendelse.

3.4.2 Konkurransen

Data

Vi har fått tilbakemelding fra Nesseby kommune om at det ikke har vært gjennomført konkurranse ved inngåelse av leasingkontrakten.

Vurdering

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med de grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.¹³

De grunnleggende prinsippene gjelder for alle anskaffelser over 100 000 kroner ekskl. mva. der lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelser, jf. anskaffelsesloven § 2.¹⁴

Hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene.¹⁵

For kontrakter av verdi mellom 100 000 kroner og 1,1 mill kroner ekskl. mva (uansett hvem som anskaffer og hva som kjøpes) kreves det ingen spesiell anskaffelsesprosedyre, men grunnleggende prinsipper i FOA kapittel 7 må følges.

Ifølge svar fra Nesseby kommune har ikke leasingavtalen vært gjenstand for konkurranse, og revisjonen anser derfor dette å være brudd på hovedregelen om at konkurranse skal avholdes.

3.4.3 Protokollføring

Data:

Vi har fått tilbakemelding fra Nesseby kommune om at det ikke foreligger protokoll i tilknytning til denne anskaffelsen.

Vurdering:

Forskriften del I gir ikke detaljerte føringer for hvordan protokollplikten oppfylles. Det stilles ikke krav til at protokollen skal ha en spesiell form og en mindre anskaffelse med en verdi like over 100 000 kroner vil kreve en enklere protokollføring enn en anskaffelse med en verdi som er tett opp til 1,1 millioner kroner.¹⁶

Ifølge svar fra Nesseby kommune foreligger det ikke anskaffelsesprotokoll, det foreligger heller ikke opplysninger om vesentlige forhold ved anskaffelsen er nedtegnet i andre

¹³ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 4

¹⁴ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 55

¹⁵ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 56

¹⁶ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 65

dokumenter. Vår vurdering er at dette er et brudd på kommunens plikt til å nedtegne eller samle vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen i en protokoll.

3.5 Sør-Varanger Bedriftshelsetjeneste

3.5.1 Anskaffelsen

Nesseby kommunes regnskap har i regnskapet for 2018 bokført en faktura fra Sør-Varanger Bedriftshelsetjeneste på kr 131 950,-, faktura nr eF2018279.

For dette innkjøpet kommer forskriftens del I til anvendelse.

3.5.2 Konkurransen

Data

Ved forespørsel om anskaffelsen har vi mottatt saksprotokoll hvor det framgår at Arbeidsmiljøutvalget den 10.12.2014 fattet følgende vedtak:

«Administrasjonen inngår en avtale om Bedriftshelsetjenester med Sør-Varanger Bedriftshelsetjeneste. Nesseby kommune sier opp avtalen med HMS-Finnmark».

Vi har mottatt en kopi av kontrakt mellom Sør-Varanger Bedriftshelsetjeneste og Nesseby kommune. Kontrakten er ikke datert, men av punkt 5 framgår det at kontrakten gjelder fra 1. januar 2014.

Vurdering

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med det grunnleggende prinsippet om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.¹⁷

De grunnleggende prinsippene gjelder for alle anskaffelser over 100 000 kroner ekskl. mva. der lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse, jf anskaffelsesloven § 2.¹⁸

Hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene.¹⁹

Nesseby kommune inngikk en avtale med Sør-Varanger Bedriftshelsetjeneste i januar 2014.

Ifølge underskrevet kontrakt gjelder kontrakten mellom Nesseby kommune og Sør-Varanger Bedriftshelsetjeneste fra januar 2014. Kontrakten ble inngått utenfor undersøkelsesperiode, men da kontrakten ikke er tidfestet og kommunen i 2017 og 2018 fortsatt kjøper bedriftshelsetjenester fra samme leverandør tar vi anskaffelsen inn i vår undersøkelse.

Avtaleperiode er ikke tidfestet i kontrakten, kun tidspunktet den gjelder fra (1. januar 2014). Det foreligger ikke dokumentasjon fra Nesseby kommune på at avtalen har vært gjenstand for vurdering opp mot lov og forskrift om offentlige anskaffelser når det gjelder konkurranse,

¹⁷ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 4

¹⁸ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 55

¹⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 56

hverken ved inngåelse eller ved at kontrakten er vurdert opp mot regelverket for offentlige anskaffelser i årene etter inngåelsen av kontrakten.

Hovedregel er at konkurranse skal avholdes, og ut fra revisjonens vurdering har ikke Nesseby kommune opptrådt i samsvar med de grunnleggende prinsippene om konkurranse når det gjelder kjøp av bedriftshelsetjenester.

3.5.3 Protokollføring

Data:

Vi har fått tilbakemelding fra Nesseby kommune om at det ikke foreligger protokoll i tilknytning til denne anskaffelsen. Det foreligger en saksutredning, et vedtak og kopi av kontrakt mellom Sør-Varanger Bedriftshelsetjeneste og Nesseby kommune.

Vurdering:

Forskriften del I gir ikke detaljerte føringer for hvordan protokollplikten oppfylles. Det stilles ikke krav til at protokollen skal ha en spesiell form og en mindre anskaffelse med en verdi like over 100 000 kroner vil kreve en enklere protokollføring enn en anskaffelse med en verdi som er tett opp til 1,3 millioner kroner.²⁰

Revisjonen har mottatt en saksutredning og et vedtak fra arbeidsmiljøutvalget, samt en kontrakt mellom Sør-Varanger Bedriftshelsetjeneste og Nesseby kommune om at bedriften slutter seg til Sør-Varanger Bedriftshelsetjeneste som medlem fra 1. januar 2014. Dette gir revisjonen mulighet for å kontrollere hvordan Nesseby kommune har gjennomført anskaffelsen.

Da regelverket ikke gir detaljerte føringer for hvordan protokollplikten skal oppfylles vurderer revisjonen det ut fra den dokumentasjon som er forelagt revisjonen at kravet om protokollføring er oppfylt.

3.6 Serit Eltele

3.6.1 Anskaffelsen

Nesseby kommune har i regnskapet for 2018 bokført en faktura fra Serit Eltele, faktura nr 1071684, fakturadato 17.09.2018. Faktura på kr 121 960,- (ekskl. mva) er bokført på art 120000 kjøp av inventar i Nesseby kommunes regnskap i 2018 og gjelder innkjøp av 40 Apple iPad.

For dette innkjøpet kommer forskriftens del I til anvendelse.

3.6.2 Konkurransen

Data:

Vi har ikke mottatt informasjon fra Nesseby kommune om gjennomføring av konkurransen.

Vurdering:

²⁰ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 65

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med det grunnleggende prinsippet om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Da vi ikke har mottatt opplysninger knyttet til vår undersøkelse av konkurransen i forbindelse med denne anskaffelsen har vi ikke grunnlag for å foreta en vurdering av gjennomføring av konkurransen.

3.6.3 Protokollføring

Data:

Vi har ikke mottatt informasjon fra Nesseby kommune knyttet til protokollføring av anskaffelsen.

Vurdering:

Forskriften del I gir ikke detaljerte føringer for hvordan protokollplikten oppfylles. Det stilles ikke krav til at protokollen skal ha en spesiell form og en mindre anskaffelse med en verdi like over 100 000 kroner vil kreve en enklere protokollføring enn en anskaffelse med en verdi som er tett opp til 1,3 millioner kroner.²¹

Da vi ikke har mottatt informasjon om protokollføring eller opplysning om andre dokumenter som kan anses som dokumentasjon for å oppfylle protokollplikten, har vi ikke grunnlag for å foreta en vurdering av kommunens plikt til å nedtegnelse eller samle gjennomføringen av anskaffelsen i en protokoll.

4 ANSKAFFELSER MELLOM 1,1 MILLIONER OG 44 MILLIONER

4.1 Utvelgelse av anskaffelser

Vi har gjort et utplukk av to anskaffelser bokført i Nesseby kommunes regnskap i perioden 2017-2018.

- Rambøll Norge AS (konsulenttenester)
- Mietinen Maskin AS (utenomhusarbeider Nesseby Helsesenter)

Terskelverdier

Anskaffelsene er under EØS-terskelverdier for offentlige anskaffelser og forskriftens del II blir anvendt ved undersøkelsen av anskaffelsene.²² Revisjonens undersøkelse omfatter regnskapsårene 2017 og 2018. I denne perioden har terskelverdiene for anskaffelser etter kapittel II og III i anskaffelsesforskriften vært endret. Dette påvirker ikke vår undersøkelse, da de undersøkte anskaffelsene ikke tangerer disse verdiene.

²¹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 65

²² EØS-terskelverdiene for offentlige anskaffelser vedrørende bygge- og anleggskontrakter ble endret fra 44 millioner kroner eksklusive mva til 51 millioner kroner eksklusive mva 6. april 2018

4.2 Revisjonskriterier

- Det skal benyttes anskaffelsesprosedyre i samsvar med regelverket
- Konkurransen skal kunngjøres i samsvar med regelverket
- Innholdet i konkurransegrunnlaget skal være i samsvar med forskriftens krav
- Bruken av kvalifikasjonskrav skal være i henhold til regelverket
- Tildelingskriterier skal være i henhold til regelverket
- Tidsfrister skal være i henhold til regelverket
- Anbudskonkurransen skal avsluttes i henhold til regelverket
- Protokollføringen skal være i henhold til regelverket

4.3 Rambøll Norge AS

4.3.1 Anskaffelsen

Nesseby har i sitt regnskap for 2017 bokført konsulenttjenester fra Rambøll Norge AS med kr 484 880,-, knyttet til Avløpssone Vesterelvnes, faktura nr. 1350153431.

Anskaffelsen var i utgangspunktet plukket ut sammen med anskaffelsene mellom 100 000 kroner og 1,1 millioner. Forespørsel til kommunen vedørende dokumentasjon av denne anskaffelsen viste at kommunen hadde benyttet inngått rammeavtale mellom Nesseby kommune og Rambøll Norge AS. Da anskaffelsen var gjort med bakgrunn i rammeavtalen gjorde revisjonen derfor en undersøkelse av den inngått rammeavtalen.

4.3.2 Konkurransen

Data

Formannskapet i Nesseby kommune vedtok den 18.11.2015 å kjøpe tjenester for kr 40 000,- fra Finnut Consult AS for utarbeiding av konkurransegrunnlag på rammeavtale for kjøp av konsulent/ingeniørtjenester. Rammeavtalen inkluderer konsulenttjenester, bygg, vei, vann og avløp.

Revisjonen har mottatt kopi av kontrakt mellom Nesseby kommune og Rambøll Norge AS og kopi av konkurransegrunnlaget.

Vurdering

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med det grunnleggende prinsippet om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.²³

De grunnleggende prinsippene gjelder for alle anskaffelser over 100 000 kroner ekskl. mva. der lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse, jf anskaffelsesloven § 2.²⁴

Hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene.²⁵

²³ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 4

²⁴ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 55

²⁵ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 56

Revisjonen har gjort søk i Doffin om denne anskaffelsen og publisering av kunngjøringen var 1. desember 2016.

I kunngjøringen opplyses det at estimert verdi 2 år inklusive 1 års opsjon er på 2,7 millioner kroner. Verdi av rammeavtalen er over 1,1 millioner kroner i avtaleperioden og forskriftens del II kommer derfor til anvendelse²⁶.

Ifølge forskriften skal konkurransen kunngjøres i Doffin ved alminnelig kunngjøring eller ved en forhåndskunngjøring. Kunngjøringen skal minst inneholde en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og en frist for mottak av forespørsler om å delta i konkurransen og melde sin interesse eller mottak av tilbud.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på kunngjøringen fra kommunen, men har selv foretatt søk i Doffin. Kunngjøringen var publisert i Doffin den 1. desember 2016 og inneholdt en beskrivelse av hva som skulle anskaffes og det var satt frist for mottak av tilbud eller forespørsel om deltakelse.

Ut fra innhentet dokumentasjon vurderer revisjonen det slik at Nesseby kommune har tilfredsstilt kravene i forskriften til kunngjøring av konkurransen.

4.3.3 Protokollføring

Data

Revisjonen har ikke mottatt anskaffelsesprotokoll fra Nesseby kommune vedrørende inngåelsen av rammeavtalen.

Vurdering

For anskaffelser etter del II av forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) skal oppdragsgiver føre protokoll for gjennomføringen av anskaffelsen.

En anskaffelsesprotokoll bidrar til at ulike instanser kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Protokollen gir økt gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i hele anskaffelsesprosessen. Mangelfull protokollføring er brudd med lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarhet. Da revisjonen ikke har mottatt informasjon om protokollføring har vi ikke grunnlag for å foreta en vurdering av kommunens protokollplikt for anskaffelsen.

Konklusjon

Revisjonen har ikke mottatt protokoll for gjennomføringen av anskaffelsen og har derfor ikke hatt grunnlag for å foreta en vurdering av protokollplikten når det gjelder denne anskaffelsen.

4.4 Mietinen Maskin AS

4.4.1 Anskaffelsen

Revisjonen har mottatt dokumentasjon vedrørende anskaffelsen fra Nesseby kommune. Anskaffelsen gjelder utenomhusarbeid ved Nesseby Helsecenter.

²⁶ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-17

Nesseby kommune har inngått en rammeavtale med Rambøll Norge AS når det gjelder kjøp av byggteknisk rådgivning. Rambøll Norge AS har gjennomført anskaffelsesprosessen for Nesseby kommune i forbindelse med kunngjøring av anbud på utenomhusarbeid ved Nesseby Helsecenter.

4.4.2 Kunngjøring

Data

Konkurransen ble kunngjort i den nasjonale databasen Doffin den 18. mai 2017.

Vurdering

Verdi av anskaffelser er under EØS-regelverket, og vi vurderer det slik at kunngjøring i Doffin er i tråd med bestemmelsene i regelverket for kunngjøringen av anskaffelsen.

4.4.3 Anskaffelsesprosedyre

Data

Anskaffelsen ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse.

Vurdering

Det skal benyttes anskaffelsesprosedyre som er i samsvar med regelverket. Det er verdien av anskaffelsen som er styrende for kravet om kunngjøring. I bygge- og anleggskontrakter til en verdi mellom 1,1 millioner og 44 millioner kroner er det tillatt med åpen og begrenset tilbudskonkurranse.²⁷

Det er benyttet åpen tilbudskonkurranse og anskaffelsesprosedyren er i tråd med regelverket.

4.4.4 Konkurransesgrunnlaget

Data

Revisor har fått tilsendt tilbudsgrunnlaget for Nesseby Helsecenter, utenomhus anlegg. Det framgår av tilsendt dokumentasjon at innbydelsen omfatter nytt parkeringsanlegg, nytt utenomhus el. anlegg og etablering av ny vannkum og nytt vanninntak til helsecenteret.

Tilbudsgrunnlaget er lagt ut på Doffin for elektronisk nedlastning. I anbudsgrunnlaget inngår: PDF-fil med komplett anbudsbeskrivelse, PDF-filer med tilhørende tegninger, kart, SHA-plan og G-rog Linker fil av anbud, filomat. Gab.

Kontraktsvilkår framgår av tilbudsgrunnlaget. Ifølge tilsendt dokumentasjon gjelder alminnelige kontrakts bestemmelser NS 8406, Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt.

Kontraktsvilkårene inneholder opplysninger om hvordan konkurransen skal gjennomføres og hvilke tilbudsregler som gjelder.

Vurdering

²⁷ Terskelverdier gjeldende for perioden anskaffelsen er utlyst

Anskaffelsen omfattes av del II i forskriften, noe som stiller krav til utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget. Tilbudsgrunnlaget inneholder opplysning om hva som skal anskaffes og hvilke kontraktsvilkår som gjelder. Videre inneholder kontraktsvilkårene opplysninger om hvordan konkurransen skal gjennomføres og hvilke krav som stilles for innhold og utforming av forespørsel om å delta i konkurransen.

Ut fra revisors vurdering tilfredsstiller oppdragsgiver kravene i forskriften med hensyn til utarbeidelse av konkurransegrunnlaget.

4.4.5 Kvalifikasjonskrav

Data

Kvalifikasjonskrav skal sikre at leverandøren er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene. Tilbudsgrunnlaget inneholder et eget kapittel om kvalifikasjonskravene som gjelder for anskaffelsen.

Vurdering

Tilbudsgrunnlaget inneholder opplysninger om hvilke kvalifikasjonskrav som stilles ovenfor leverandørene i forbindelse med anskaffelsen. Dette er i tråd med forskriftens krav og revisor vurderer det slik at oppdragsgiver tilfredsstiller forskriften krav.

4.4.6 Tildelingskriterier

Data

Tilbudsgrunnlaget inneholder opplysning om følgende:

Pris vil være eneste kriterium: Totalkostnad. Kontrollregnet tilbudssum inkl. prissatte forhold.

Vurdering

Tildelingskriterier er de kriterier leverandørens tilbud vurderes etter. Oppdragsgiver skal velge tilbud på grunnlag av objektive tildelingskriterier som skal angis i prioritert rekkefølge. Den leverandøren som leverer det tilbudet som etter oppdragsgivers vurdering scorer best skal tildeles kontrakten. Tildelingskriteriene skal angis på en klar og tydelig måte i anskaffelsesdokumentene, dette sikrer forutberegnelighet av hva oppdragsgiver vektlegger ved valg av leverandør.

Oppdragsgiver skal tildele kontrakt på grunnlag av ett av de tre alternativene²⁸:

- Tildeling på grunnlag av den laveste pris
- Tildeling på grunnlag av den laveste kostnaden
- Tildeling på grunnlag av det beste forholdet mellom laveste pris eller kostnad og kvalitet

Oppdragsgiver har satt pris som eneste kriterium. Oppdragsgiver kan benytte tildelingskriteriet laveste pris og da skal tilbudene evalueres utelukkende på bakgrunn av den tilbudte prisen. Tilbud med lavest pris vinner konkurransen.

Oppdragsgiver har benyttet pris som tildelingskriterium og dette er ut fra revisors vurdering i samsvar med bestemmelsene om offentlige anskaffelser.

²⁸ Veileder for offentlige anskaffelser, side 202

4.4.7 Tidsfrister

Data

Kunngjøring av konkurransen ble publisert i Doffin 18.05.2017 og frist for levering av tilbud var 16.06.2017 kl 13:00. Dette ga deltakerne i konkurransen 29 dager på å levere inn tilbud. Anbudsåpning var 16. juni 2016 kl 14:00. Av tilbudsgrunnlaget framgår det at påmelding skal gjøres elektronisk i Doffin.

Vurdering

For anskaffelser som omfattes av forskriftens del II er det ikke satt bestemte minimumsfrister for mottak av forespørsler om å delta i konkurransen eller mottak av tilbud. Her 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. En frist på 29 dager er etter revisjonens vurdering ikke urimelig og kan derfor anses å være i tråd med regelverket for offentlige anskaffelse.

4.4.8 Avslutning av konkurransen

Data

Revisjonen har fått tilsendt kopi av underskrevet protokoll for tilbudsåpning. Ved tidsfristens utløp var det kommet inn tre tilbud hvorav samtlige tilbydere tilfredsstilte kvalifikasjonskriteriene og ble godkjent for videre behandling. Dokumentasjon viser at det er sendt orientering om tilbudsavgjørelse til alle tre tilbydere med oversikt over tilbudssum fra den enkelte. Orienteringen inneholder opplysning om klageadgang.

Vurdering

Forskriften har flere detaljerte bestemmelser om avslutning av konkurransen, herunder bestemmelser om anskaffelsesprotokoll, meddelelse om valg av leverandør og begrunnelse. I denne anskaffelsen var pris eneste kriteriet og laveste tilbud vant tilbudskonkurransen. Samtlige tilbydere ble orientert i felles skriv hvor det er opplyst om frist for klageadgang på tilbudsavgjørelsen.

Ut fra revisors vurdering har Nesseby kommune gjennomført avslutning av konkurransen i henhold til bestemmelsene og offentlige anskaffelser

4.4.9 Protokollføring

Data

Revisjonen har mottatt samlet oversikt over anskaffelsen som inneholder tilbudsinnbydelse, regler for konkurransen, orientering om prosjektet, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, alminnelige kontraktsbestemmelser og tilbudsskjema.

Vurdering

Ut fra den dokumentasjon som foreligger inneholder anskaffelsesprotokollen de relevante opplysningene for anskaffelsen. Revisors vurdering er at protokollføringen er i samsvar med forskriftens krav.

5 RAMMEAVTALE – MASKE AS

Anskaffelsen

Revisjonen har fått opplyst fra Nesseby kommune at kontorrekvisita bestilles fra Maske AS. Det foreligger ikke opplysninger fra kontaktperson hvordan inngåtte innkjøpsavtaler overholdes eller hvordan ansatte med innkjøpsfunksjon orienteres om inngåtte rammeavtaler.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon i forhold til innkjøpsavtalen, men har selv gjort søk i Doffin som viser at Nesseby kommune sammen med 11 andre kommuner har inngått rammeavtale på kontorrekvisita, hvor valgt leverandør var Maske AS.

Estimert verdi av kontraktens/delkontraktens verdi (eksklusive mva) var på 12 millioner kroner. Dato for kunngjøring til TED var 25.10.2017.

Data

Revisjonen har gjort spørring i kommunens regnskap for å innhente dokumentasjon på kommunens bruk av valgt leverandør i forbindelse med innkjøp bokført på art 110000 – Kontormateriell og rekvisita. Spørring på art 110000 - Kontormateriell og rekvisita i Nesseby kommunes regnskap viser totale innkjøp på kr 103 505,79 i 2018. Innkjøp fra Maske AS ført på arten viser kr 10 422,36 i 2018.

Vurdering

Revisjonen har foretatt spørring i kommunens regnskap med tanke på Nesseby kommunes bruk av rammeavtalen. Spørring i regnskapet er gjort for 2018 da det er mest hensiktsmessig å innhente data fra dette året med tanke på dato for inngåelsen av kontrakten som var 1.10.2017.

Ut fra bokførte utgifter på leverandører registrerer revisjonen at ca 10% av bokførte utgifter på art 110000 - Kontormateriell og rekvisita er bokført på leverandør Maske AS i 2018.

Revisjonen har ikke gått inn på hver enkelt faktura, men den lave prosentandelen bokført i 2018 på valgt leverandør for rammeavtalen kan være en indikator på at kommunen ikke benytter rammeavtalen fullt ut i forbindelse med kommunens anskaffelser av kontorrekvisita.

6 UNNTAKSBESTEMMELSER/UTVIDET EGEN REGI

«Kontrollutvalget ber i tillegg revisjonen se nærmere på bruk av unntaksbestemmelsene/utvidet egen regi i lov og forskrift om offentlige anskaffelser».

6.1 Revisjonskriterier

I Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 3-1 om utvidet egenregi framgår det i 1. ledd at anskaffelsesloven og forskriften ikke gjelder ved utvidet egenregi, det vil si når oppdragsgiveren inngår kontrakter med et annet rettssubjekt.

Da revisjonen ser på problemstillingen som deskriptiv utledes det ikke revisjonskriterier.

6.2 Data

Revisjonen har forespurt Nesseby kommune om omfang av bruk av unntaksbestemmelsene/utvidet egenregi. Revisjonen har mottatt svar fra Nesseby kommune om at unntaksbestemmelsene ikke er benyttet.

6.3 Vurderinger

Som følge av Nesseby kommunes tilbakemelding om at unntaksbestemmelsene ikke er benyttet vil det ikke være grunnlag for revisjonen å foreta undersøkelser i forhold til dette.

6.4 Konklusjon

Nesseby kommune har gitt revisjonen tilbakemelding om at unntaksbestemmelsene ikke er benyttet og revisjonen har derfor ikke grunnlag for å foreta undersøkelsen.

7 SAMLET VURDERING OG KONKLUSJON

7.1 Hovedkonklusjon

Revisors samlede vurdering etter gjennomgang av mottatt dokumentasjon og informasjon fra Nesseby kommune er at kommunen i mange av de undersøkte anskaffelsene ikke har overholdt sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

7.2 Er det benyttet anskaffelsesprosedyre i samsvar med regelverket?

Det foreligger ikke informasjon eller dokumentasjon som viser at det er gjennomført konkurranse når det gjelder de undersøkte anskaffelsene mellom 100 000 kroner og 1,1 millioner kroner. Revisors vurdering er derfor at dette er brudd på hovedregelen om at konkurranse skulle vært avholdt for disse anskaffelsene. Når det gjelder anskaffelser mellom 1,1 millioner og 44 millioner kroner er revisors vurdering at konkurranse er avholdt i henhold til regelverkets bestemmelser i de to kontrollerte anskaffelsene.

7.3 Er protokollføringen i henhold til regelverket?

Revisors undersøkelse viser at Nesseby kommune ikke følger bestemmelsen om protokollføring i tre av de fem kontrollerte anskaffelsene. Når det gjelder den fjerde anskaffelsen har revisjonen mottatt tilstrekkelig dokumentasjon for å vurdere protokollføringen og anser denne å være innenfor forskriftens krav. Når det gjelder den femte anskaffelsen mellom 100 000 kroner og 1,1 millioner kroner har ikke revisor mottatt verken informasjon eller dokumentasjon for å kunne kontrollere dette opp mot protokollplikten.

For de to kontrollerte anskaffelsene mellom 1,1 millioner og 44 millioner kroner er det for den ene anskaffelsen ikke mottatt protokoll slik at det ikke er mulig for revisjonen å foreta en undersøkelse opp mot protokollføringen og de øvrige revisjonskriteriene. Når det gjelder den andre anskaffelsen innenfor dette intervallet er protokollplikten etter revisors vurdering oppfylt.

7.4 Utarbeidelse av konkurransegrunnlag, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, tidsfrister og avslutning av konkurransen

Det er benyttet åpen tilbudskonkurranse og anskaffelsesverdien er i tråd med regelverket når det gjelder den kontrollerte anskaffelsen mellom 1,1 og 44 millioner kroner. Ut fra revisors vurdering tilfredsstillende oppdragsgiver kravene i forskriften når de gjelder utarbeidelse av konkurransegrunnlag, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, tidsfrister og avslutning av konkurransen.

7.5 Rammeavtale - kontorrekvisita

Nesseby kommune har sammen med 11 andre kommuner inngått rammeavtale på kontorrekvisita hvor valgt leverandør var Maske AS. Revisors gjennomgang av bokførte utgifter på art 110000 – Kontormateriell og rekvisita i regnskapet for 2018 viser at ca. 10% av bokførte utgifter er registrert på leverandør Maske AS. Den lave prosentandelen av utgifter bokført på leverandør kan ut fra revisors vurdering være en indikator på at kommunen ikke benytter den inngåtte rammeavtalen fullt ut i forbindelse med anskaffelse av kontorrekvisita.

7.6 Unntaksbestemmelsene/utvidet egenregi

Nesseby kommune har gitt revisjonen tilbakemelding om at unntaksbestemmelsene ikke er benyttet og revisjonen har derfor ikke grunnlag for å foreta undersøkelsen.

8 ANBEFALINGER

På bakgrunn av de funn som er gjort i denne undersøkelsen anbefaler revisjonen at Nesseby kommune iverksetter følgende tiltak:

- gjennomfører konkurranse og dokumenterer anskaffelsesprosessen med utarbeidelse av protokoll for alle anskaffelser over 100 000 kroner.
- utarbeider et innkjøpsreglement eller innkjøpspolitiske retningslinjer.
- vurderer å utarbeide retningslinjer for systematisk oppfølging av inngåtte rammeavtaler og kontrakter.

9 KILDER OG LITTERATUR

- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 2016
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) av 2016
- Veileder til reglene for offentlige anskaffelser
- Doffin
- <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/terskelverdier-offentlige-anskaffelser>

VEDLEGG 1: ADMINISTRASJONSSJEFENS KOMMENTARER



Unjárgga gielda/Nesseby
kommune

VEFIK IKS AVD ALTA
Postboks 1023

9503 ALTA

Deres ref:

Vår ref
2020/3008-1

Saksbehandler
Olaf Trosten

Dat
04.

Administrasjonssjefens uttalelse vedrørende rapport forvaltningsrevisjon 2020- offentlige anskaffelser

Det vises til rapport om forvaltningsrevisjon fra Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS om offentlige anskaffelser i Nesseby kommune. Administrasjonssjef har gått gjennom forvaltningsrapporten med virksomhetsleder ved teknisk, som har vært kommunens kontaktperson ved revisjonen.

Revisjonens samlede vurderinger viser at Nesseby kommunes behandling av offentlige anskaffelser i flere tilfeller ikke har overholdt sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Dette er alvorlig, og vil kreve at det iverksettes tiltak for å sikre at kommunen foretar anskaffelser etter forskriften.

I anskaffelser mellom kr. 100 000 og 1,1 mill som er undersøkt, er det ikke dokumentert gjennomføring av konkurranse for anskaffelsene, samt at det følgelig ikke foreligger en protokoll for disse anskaffelsene. Anskaffelsene som er vurdert er i tidsrommet 2014-2018.

I revisjonen er det vurdert 2 anskaffelser mellom kr 1,1 millioner og 44 millioner. Rapporten påpeker at Nesseby kommune tilfredsstiller kravene til kunngjøring av konkurransene. I den ene anskaffelsen kan ikke Nesseby kommune redegjøre for protokollføring av anskaffelsen, mens på den andre anskaffelsen er denne etter forskriften. Disse anskaffelsene er gjennomført i 2017 og 2018.

Administrasjonssjefen mener at rapporten viser at det er helt klare mangler i rutiner og kunnskap når det gjelder offentlige anskaffelser i Nesseby kommune, selv om administrasjonssjefen også kan vise til flere eksempler hvor regelverket blir fulgt både når det gjelder konkurranse og protokollføring. Det er i mange sammenhenger gjennomført innhenting av flere tilbud, men at dette ikke er dokumentert og protokollført slik forskriften krever. Dette er en praksis som må endres, slik det som gjøres dokumenteres, dette gjelder i anskaffelser mellom kr 100 000 og 1,1 mill.

Administrasjonssjefen ser sammenhengen med at det mangler innkjøpsrutiner og klare prosedyre for offentlige anskaffelser og at dette ikke skjer i samsvar med regelverket. Dette er ikke satt i et system, som vil gi klare retningslinjer for virksomheten som skal foreta anskaffelsen, det er dermed rom for at regelverket ikke etterleves. Dette må utarbeides, og det vil igangsettes en arbeidsgruppe for dette arbeidet på tvers av virksomhetene. Det vil også være nødvendig med kompetanseheving på området, og det må utarbeides en plan for dette.

Postadresse:	Epostadresse:	Telefon:	Bankkonto:
Rådhuset, 9840 Varangerboten	postmottak@nesseby.kommune.no	40440500	4930.05.02910
Besøksadresse:	Web adresse:		Organisasjonsnummer:
Rådhuset, 9840 Varangerboten	www.nesseby.kommune.no		839953062

Nesseby kommune er i gang med å teste en innkjøpsportal, hvor det er klare rutiner for anskaffelse/innkjøp og at regelverket ligger i systemet, slik at den som er bruker av systemet blir tvunget til å følge forskriften for anskaffelser. Systemet vil også protokollføre de innkjøpene/anskaffelsene som utføres, slik at dette også skjer i henhold til regelverket. Vi er helt i startfasen av testingen av systemet, og vil ha noe tid for å vurdere hvordan plattformen virker. Hit vil også kommunen kunne legge rammeavtale, slik at disse anskaffelsene kan foretas enkelt gjennom disse i e-handelsportalen. Det vil være naturlig å bygge rutiner og prosedyrer i forhold til en slik innkjøpsportal.

Målet vil være å gjøre et krevende og omfattende regelverk mer forståelig, og bidra til at kommunen kan gjennomføre gode innkjøp effektivt. Det oppleves at anskaffelsesregelverket er detaljert, komplisert og formalistisk. Videre har kostnadene og ressursbruken ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser vært høye, særlig i forhold til anskaffelsenes verdi. Ved å gjøre disse tiltakene, vil det kunne gjøre det lettere å følge regelverket og de gode innkjøpene.

Med hilsen

Olaf Trosten
Administrasjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk

VEDLEGG 2: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.²⁹

Kontrollutvalget har den 11. oktober 2019 i sak 16/19 vedtatt følgende problemstilling for undersøkelsen:

²⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

4. «Følger Nesseby kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester og ved tildeling av bygge- og anleggskontrakter?
 - i) Er det benyttet anskaffelsesprosedyre i samsvar med regelverket?
 - j) Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?
 - k) Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?
 - l) Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?
 - m) Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?
 - n) Er tidsfristene i henhold til regelverket?
 - o) Bli anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?
 - p) Er protokollføringen i henhold til regelverket?
5. Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggsproblemstillinger i den utstrekning revisjonen finner det nødvendig.
6. Kontrollutvalget ønsker tilbakemelding om antall saker som er valgt så snart dette foreligger fra revisjonen.

Kontrollutvalget ber i tillegg revisjonen se nærmere på bruk av unntaksbestemmelsene/utvidet egen regi i lov og forskrift om offentlige anskaffelser».

Oppstart

Revisor skal sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.³⁰ Oppstartsbrev ble sendt administrasjonssjefen i Nesseby kommune den 25. oktober 2019 sammen med godkjent prosjektplan. I sitt svar av 7. november 2019 utpekte administrasjonssjefen virksomhetsleder teknisk Oddleif Nilsen som kontaktperson for prosjektet.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.³¹ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

Revisjonen har tilgang til Nesseby kommune sitt regnskap og har selv plukket ut aktuelle anskaffelser som skal undersøkes i prosjektet. Utvalget er gjort ved å plukke ut leverandører hvor det er bokført anskaffelser på over 100 000 kroner eksklusive mva. for regnskapsårene 2017 og 2018. Kontrollutvalget har bedt revisor se på 7 anskaffelser. I tillegg ble en rammeavtale plukket ut for kontroll med tanke på kommunens bruk av inngått rammeavtale med leverandøren.

³⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

³¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

Datainnsamlingen er gjennomført etter at oppstartsbrev er sendt til administrasjonssjefen og for de valgte anskaffelser er det bedt om dokumentasjon fra kommunens kontaktperson. Korrespondanse har i stor grad foregått via epostutveksling med kontaktperson i Nesseby kommune. Revisjonen har ikke vurdert det som nødvendig å foreta intervju i denne undersøkelsen.

Kontrollutvalget har i tillegg bedt revisjonen å se nærmere på bruk av unntaksbestemmelsene/utvidet egen regi i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Revisjonen retter spørsmål til kontaktperson om Nesseby kommunens bruk av unntaksbestemmelsen/utvidet egen regi.

Revisjonens arbeid med rapporten er forsinket i forhold til fastsatt tidsplan som følge av at det har tatt lang tid for kommunen å framskaffe informasjon og dokumentasjon knyttet til forespurte anskaffelser. Kontrollutvalget i Nesseby kommune er orientert om forsinkelsen i prosjektet som følge av dette.

Gyldighet og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).³² Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

Anskaffelsesprosessen skal kunne etterprøves gjennom en analyse av oppdragsgivers dokumentasjon. I denne undersøkelsen er det fortrinnsvis skriftlig dokumentasjon fra Nesseby kommune og/eller dokumentasjon fra oppdragsgiver som gjennomfører anskaffelser på vegne av kommunen som vil være relevante data for denne forvaltningsrevisjonen. Datamaterialet er supplert med opplysninger fra kontaktperson i kommunen. Det datamaterialet som legges til grunn for de undersøkte innkjøpene anses derfor som relevante og tilstrekkelige for revisors vurderinger og konklusjoner. Det presiseres at våre vurdering og konklusjoner kun gjelder de anskaffelsene som faktisk er undersøkt og vurdert i denne undersøkelsen.

Undersøkellesperioden gjelder avlagte og godkjente regnskap for årene 2017 og 2018 og revisjonen har gjort en vurdering av feilkilder i det innsamlede materialet. Datamaterialet er også framlagt for kontaktperson i Nesseby kommune for verifisering. På bakgrunn av dette forutsetter revisjonen at datamaterialet som presenteres i rapporten ikke inneholder vesentlige feil.

Revisjonen søker også å sikre pålitelighet og gyldighet i det presenterte datamaterialet gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.³³ I praksis innebærer dette at et utkast til rapport blir sendt til informantene i revidert(e) enhet(er) for

³² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

³³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

gjennomlesing. Dette gjøres for å unngå faktafeil, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig. Det har ikke vært gjennomført intervju i denne undersøkelsen. Revisjonen har hatt i hovedsak hatt dialog med Nesseby kommune via epost. Rapportutkast (verifiseringsutgave) sendes kontaktperson før rapporten ferdigstilles og sendes på høring til administrasjonssjefen.

Rapportutkastet ble sendt på verifisering til kontaktperson i Nesseby kommune den 2. oktober 2020. Tilbakemeldingen av 12. oktober 2020 var ikke av en slik karakter at den medførte endringer i rapporten

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.³⁴ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Kvalitetssikring har vært foretatt i henhold til selskapets system for kvalitetssikring som er designet i henhold til ISQC1³⁵.

Oppdragsansvarlig revisor Viggo Johannessen har kvalitetssikret prosjektplanen. I forbindelse med prosjektplanleggingen har oppdragsansvarlig revisor foretatt vurderinger av kapasitet, kompetanse og uavhengighet for prosjektgruppas medlemmer. Oppdragsansvarlig revisor har foretatt kvalitetssikring og gjennomlesing av rapporten før utsending av verifiserings- og høringsutgave.

Høring

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.³⁶ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Revisjonen sendte rapporten på høring til administrasjonssjefen den 15. oktober 2020. Vi mottok administrasjonssjefens uttalelse den 4. november 2020.

³⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

³⁵ International standard of quality control

³⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.