

FORVALTNINGSREVISJON

Etterlevelse av regelverk om rammeavtaler

Sørreisa kommune



Rapport 2023

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Sørreisa kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot etterlevelse av regelverk om rammeavtaler. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Sørreisa kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Sørreisa kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø/Narvik, 3.5.2023

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Ansvarlig for kvalitetssikring

Susanne Arntzen Langnes
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Sørreisa kommune har KomRev NORD gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot etterlevelse av regelverk om rammeavtaler i kommunen. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Har Sørreisa kommune etablert skriftlige retningslinjer eller rutiner for å overvåke løpende avtaler?*
2. *Har Sørreisa kommune overholdt anskaffelsesregelverket ved inngåelse av rammeavtaler?*
3. *Har rammeavtaler blitt forlenget i samsvar med gjeldende regler?*
4. *Har kommunen rutiner for å sikre at rammeavtaler blir anvendt til innkjøp innenfor avtalenes saklige avgrensingsområde?*
5. *Har kommunen dialog med lokalt næringsliv i forbindelse med at avtaler utløper?*
6. *I hvilken grad er livsløpskostnader, miljø- og bærekraftshensyn gjort til tildelingskriterier i kommunens rammeavtaler?*
7. *Hvilke tiltak har kommunedirektøren gjennomført for å styrke arbeidet med rammeavtaler etter rapport fra forenklet etterlevelseskontroll av 6.9.2022?*

Sørreisa kommune er ved alle anskaffelser med verdi over kr 100 000 forpliktet til å følge lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Anskaffelsesregelverket skal bidra til at det offentlige velger sine leverandører på en måte som sikrer mest mulig effektiv ressursbruk. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Rammeavtale er en avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som kommunen skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde¹. Ved inngåelse av rammeavtaler gjelder anskaffelsesregelverket. Når kommunen har rammeavtaler, må den følge med hvor mye og hva som blir kjøpt fra rammeavtaleparten slik at kommunen ikke handler utover dette. Uten slik kontroll risikerer kommunen å bryte anskaffelsesregelverkets sentrale krav om konkurranse. Av oversikten over de rammeavtalene/løpende avtalene Sørreisa kommune hadde ved oppstart av forvaltningsrevisjonen, fremgikk det totalt 26 avtaler. For flere av avtalene har kommunen kommentert at de er «i prosess». Revisor har bedt kommunen avklare om lista er fullstendig, da det ut fra lista i stor grad så ut til å inneholde avtaler om tjenester, men ikke varer/forbruksvarer. Det er ikke fremkommet opplysninger fra kommunen om at det foreligger inngåtte avtaler utover de som fremkom i avtaleoversikten.

For å besvare problemstilling 2 har revisor undersøkt kommunens anskaffelsesprosess for syv av de 26 avtalene som var i kommunens avtaleoversikt. De syv undersøkte anskaffelsene fremgår av nedenstående tabell. Flere av avtalene ble inngått for mange år siden. Vi har undersøkt inngåelse ettersom kommunen har vist til at avtalene fortsatt brukes.

¹ Anskaffelsesforskriften § 4-1 i)

Innkjøpsavtale	Valgte leverandør
Miljøterapeutteneste i grunnskolen	Senja Helse og Omsorg AS (tidligere Slåttebakken Helse AS)
Drift av fibernett	3Net
Vaskeritjeneste	Mitra AS
Graving kirkegårder	Anlegg og Maskin
Slamtømming	Perpetuum AS
Svømmekjøring	Bussring
Juridiske tjenester	Simonsen Vogt Wiik

Basert på undersøkelse av de syv anskaffelsene er revisors **konklusjon at Sørreisa kommune har inngått rammeavtaler uten å ha overholdt alle sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket.**

Konklusjon på problemstilling 2 bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

Kommunen har ikke for noen av de undersøkte anskaffelsene kunnet dokumentere at den i forkant av kunngjøring har foretatt en beregning av anskaffelsens verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser.

- For anskaffelsen *miljøterapeutteneste i grunnskolen* inneholdt konkurransegrunnlaget ikke all påkrevd informasjon, og revisors vurderinger er derfor at kommunen **i stor grad, men ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å *utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever*. Videre har revisor vurdert at Sørreisa kommune **i stor grad, men ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig*.
- For anskaffelsen *slamtømming* har vi vurdert at flertallet av de utledete revisjonskriteriene **ikke er oppfylt**. Anskaffelsen ble eksempelvis ikke kunngjort i TED-databasen som påkrevd, og revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket*.
- Anskaffelsen *vaskeritjeneste* ble ikke kunngjort i TED-databasen som påkrevd, og revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket*. Revisors vurdering er også at kommunen **ikke har oppfylt** revisjonskriteriene om å *likebehandle leverandører og å gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket*. Ett av kvalifikasjonskravene var det ikke oppgitt dokumentasjonskrav til, og revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune **i stor grad, men ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å *bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket*. Det foreligger en usignert og udatert anskaffelsesprotokoll, og revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om å *føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket*. Revisors vurdering er videre at kommunen **i stor grad, men ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig*.
- For anskaffelsen om *juridiske tjenester* har kommunen drøftet hvorvidt den typen juridiske tjenester var underlagt regelverket. Etter revisors syn var det løpende behov for juridisk bistand som var bakgrunnen for at kommunen ville inngå rammeavtale. Et slikt generelt løpende behov for juridisk bistand kan ikke revisor se faller inn under ordlyden i FOA § 2-4 bokstav d.

- For anskaffelsen om drift av *fibernet* inneholdt konkurransegrunnlaget ikke all påkrevd informasjon og revisors vurdering er derfor at kommunen **i stor grad, men ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å *utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever*. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll og revisors vurdering er at kommunen **ikke har oppfylt** revisjonskriterier om å *føre protokoll i henhold til regelverket*. Videre er revisors vurdering at kommunen **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig*.
- For anskaffelsen om *graving kirkegårder* har ikke kommunen kunnet fremskaffe relevant dokumentasjon knyttet til inngåelse av avtalen. Revisor har derfor ikke tilstrekkelig og gyldig datamateriale til å kunne vurdere hvorvidt kommunen har oppfylt revisjonskriteriene.
- For anskaffelsen om *svømmekjøring* har ikke kommunen kunnet dokumentere at anskaffelsen er sendt til tre ulike leverandører og det foreligger dermed brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse. Revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket*. Etter revisors syn er det, sammenholdt med manglende dokumentasjon, derfor ikke relevant å gjøre vurderinger opp mot alle de utledete revisjonskriteriene.

For problemstilling 3 har revisor konkludert med at **Sørreisa kommune har for flere av de undersøkte rammeavtalene gjort forlengelser som ikke er i samsvar med gjeldende regler**.

Konklusjon på problemstilling 3 bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

Det har vært utbetaling til leverandør etter avtaleutløp. Revisor kan ikke vite om disse kjøp er gjort etter de konkrete avtalene, men utbetaling indikerer at det er gjort kjøp utover avtaleperioden til den aktuelle leverandør. Sammenholdt med at kommunen har oppgitt at avtalene fortsatt gjelder, og at de ikke har fremskaffet informasjon om utbetalingene kan det tyde på at kjøpene knytter seg til de utgåtte rammeavtalene. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Sørreisa kommune for avtalene om *miljøterapeutteneste i grunnskolen, slamtømming og vaskeritjeneste* **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *ved avrop på rammeavtaler påse at det gjøres innenfor avtalens angitte tidsperiode og mengde- og verdiangivelser*.

For problemstilling 1, 4, 5, 6 og 7 har ikke revisor gjort noen vurderinger som følge av at dette er deskriptive problemstillinger/spørsmål.

Kommunen har etablert ulike rutiner og maler for anskaffelser, men har ikke etablert skriftlige retningslinjer eller rutiner for å overvåke løpende avtaler. Kommunen har ikke rutiner for, og foretar ikke jevnlig gjennomgang av forbruk for den enkelte avtale. Det er heller ikke av kommunen utarbeidet rutiner for håndtering av brudd på bruk av rammeavtalene. Kommunen har underveis i forvaltningsrevisjonen utarbeidet både nye rutiner for anskaffelsesprosessen og nytt innkjøpsreglement. De nye innkjøpsreglene omtaler imidlertid ikke noe særskilt om oppfølging av løpende avtaler, utover hvem som har ansvaret. Kommunen har oversendt en oppdatert avtaleoversikt til revisor, hvor utløpte avtaler fortsatt var inkludert.

Det foreligger ikke skriftlige rutiner for dialog med lokalt næringsliv i Sørreisa kommune. I kommunens overordnede dokumenter knyttet til anskaffelser er det ikke et uttalt mål for

Sørreisa kommune å legge til rette for lokalt innkjøp i kommunen, og dermed fremme lokal næringsvekst.

Kommunen ikke har rutine for bruk av tildelingskriterier. Gjennomgang av de utvalgte avtalene i denne forvaltningsrevisjonen viste at det ikke i av noen av de syv avtalene er livsløpskostnader, miljø- og bærekraftshensyn blitt brukt som tildelingskriterier. I det nye vedtatte innkjøpsreglementet fremgår det at det er et formål at innkjøpsrutinene skal gi en effektiv utnyttelse av kommunens ressurser og sikre at blant annet miljøaspektet ved innkjøp blir ivaretatt.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner har vi funnet grunn til å formulere følgende anbefalinger:

Sørreisa kommune anbefales å iverksette tiltak for å sikre at kommunens praksis rundt inngåelse, bruk og oppfølging av rammeavtaler er fullt ut i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser. Herunder anbefales det at kommunen:

- Etablerer, implementerer og følger opp rutiner som gjør det mulig å holde oversikt over hvor mye som handles over inngåtte rammeavtaler, herunder også når avtalene utløper i mengde/volum og verdi.
- Etablerer, implementerer og følger opp rutiner som gjør det mulig å holde oversikt over når rammeavtaler utløper i tid.
- Sikrer at alle avrop over rammeavtaler gjøres innenfor avtalens mengde- og verdiangivelser og innenfor avtalens tidsramme.
- Etablerer, implementerer og følger opp system for å identifisere områder hvor det er behov for rammeavtaler samt sikrer at regelverket for offentlige anskaffelser følges ved inngåelse av nye rammeavtaler.

Vi registrerer at kommunen nylig har vedtatt nytt innkjøpsreglement.

Sammendrag	3
1 Bakgrunn og bestilling	9
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	10
2.1 Problemstillinger	10
2.2 Revisjonskriterier	10
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier	10
3 Metode, datamateriale og avgrensning	20
3.1 Metode og datamateriale	20
3.2 Gyldighet og pålitelighet	22
3.3 Avgrensninger	22
4 Retningslinjer/rutiner for å overvåke løpende avtaler	24
4.1 Innledning.....	24
4.2 Organisering av innkjøpsfunksjonen i Sørreisa kommune	24
4.3 Innkjøpsavtaler/rammeavtaler	26
4.4 Retningslinjer/rutiner	28
5 Etterlevelse av regelverk	33
5.1 Miljøterapeutteneste i grunnskolen	33
5.2 Slamtømming	37
5.3 Vaskeritjeneste	40
5.4 Juridiske tjenester	43
5.5 Drift av fibernett.....	45
5.6 Graving av kirkegårder.....	49
5.7 Svømmekjøring	50
5.8 Oppsummering og konklusjon	51
6 Forlengelse av rammeavtaler	53
7 Rutiner for å sikre innkjøp innenfor rammeavtalenes saklige avgrensingsområde	57
8 Dialog med lokalt næringsliv	59
9 Livsløpskostnader, miljø- og bærekraftshensyn som tildelingskriterier	61
10 Tiltak for å styrke arbeidet med rammeavtaler	63
11 Uttalelse	65
12 Anbefalinger	66
13 Referanser	67
14 Vedlegg	68

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget i Sørreisa kommune besluttet i møte 23.2.2021 under sak 7/22 å bestille forvaltningsrevisjonen «*Etterlevelse av regelverk om rammeavtaler*». Kontrollutvalget ba i sak 32/21 om å få oversendt en oversikt over løpende rammeavtaler i Sørreisa kommune med opplysninger om økonomisk ramme, gjennomførte avrop, samt start- og utløpsdato for avtalene. Kontrollutvalget behandlet i møte 23.5.2022, i sak 14/22, KomRev NORDs overordnede prosjektskisse. Prosjektskissen ble godkjent og forvaltningsrevisjonen ble igangsatt.

I møte 14.9.2022 behandlet kontrollutvalget sak 21/2022 *Revisors uttalelse – forenklet etterlevelseskontroll² – (FEK) Etterlevelse av bestemmelser om rammeavtaler*. Bakgrunnen for behandling av saken var rapportering fra revisors forenklede etterlevelseskontroll med kommunens økonomiforvaltning. Kontrollen var gjennomført på området for offentlige anskaffelser. Av revisors konklusjon med forbehold fremgikk det at *basert på de utførte handlingene har vi grunn til å tro at Sørreisa kommune ikke, i det alt vesentlige, har etterlevd anskaffelsesregelverket da de har handlet på utgåtte kontrakter og kontrakter uten utløpsdato samt at det er et stort antall leverandører uten oppgitt avtale. Kommunen har ikke etablert et system for å ha løpende kontroll med avrop på rammeavtaler samt at det ikke finnes en ajourført samlet oversikt over avtaler inngått av kommunen*. Av rapporteringen fremgikk også følgende: *Vi har notert at ansatte i kommunens ledergruppe, samt ordføreren, har anvist på innkjøp på utløpte kontrakter*.

K-sekretariatet vurderte i sin saksutredning at rapporten fra forenklet etterlevelseskontroll var egnet til å utløse kontrollplikter for kontrollutvalget. Sekretariatet anbefalte kontrollutvalget å vurdere å innta tilleggsproblemstilling inn i pågående forvaltningsrevisjonsrapport om rammeavtaler. Tilleggsproblemstillingen som fremgikk av saksutredningen, var: *Hvilke tiltak har kommunedirektøren gjennomført for å styrke arbeidet med rammeavtaler etter regnskapsrevisors FEK rapport datert 6.9.2022?* Kontrollutvalget traff vedtak i tråd med innstillingen:

1. *Kontrollutvalget viser til funn og konklusjoner i forenklet etterlevelseskontroll datert 6.9.2022, og ber forvaltningsrevisor følge opp funn i FEK rapporten som ledd i arbeidet med forvaltningsrevisjonsrapporten om rammeavtaler.*
2. *Forvaltningsrevisor i Kom Rev NORD bes innta tilleggsproblemstilling som fremkommer av K-sekretariatet saksfremlegg i sak 21/2022 i forvaltningsrevisjonsrapporten om Rammeavtaler.*

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen har vært å få kartlagt og vurdert Sørreisa kommunes systemer og praksis for inngåelse, bruk og oppfølging av rammeavtaler.

² Forenklet etterlevelseskontroll gjøres etter kommuneloven § 24-9, og innebærer etter første ledd at regnskapsrevisor skal se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. Har Sørreisa kommune etablert skriftlige retningslinjer eller rutiner for å overvåke løpende avtaler?
2. Har Sørreisa kommune overholdt anskaffelsesregelverket ved inngåelse av rammeavtaler?
3. Har rammeavtaler blitt forlenget i samsvar med gjeldende regler?
4. Har kommunen rutiner for å sikre at rammeavtaler blir anvendt til innkjøp innenfor avtalenes saklige avgrensingsområde?
5. Har kommunen dialog med lokalt næringsliv i forbindelse med at avtaler utløper?
6. I hvilken grad er livsløpskostnader, miljø- og bærekraftshensyn gjort til tildelingskriterier i kommunens rammeavtaler?
7. Hvilke tiltak har kommunedirektøren gjennomført for å styrke arbeidet med rammeavtaler etter rapport fra forenklet etterlevelseskontroll av 6.9.2022?

Med *løpende avtaler* forstår revisor avtaler kommunen har inngått om levering av varer eller tjenester for en kortere eller lengre periode. Rammeavtale er en løpende avtale. En *rammeavtale* er en avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som kommunen skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde³. *Avtalens saklige avgrensingsområde* forstår revisor kontraktsvilkårene samt type vare/tjeneste og mengde/verdi som rammeavtalen har fastsatt. Det er ikke adgang til å kjøpe noe annet enn det som er omfattet av rammeavtalen. Problemstillingen omhandler det at det ikke kan gjøres vesentlige endringer i kontraktsvilkårene i den inngåtte rammeavtale.⁴ Tildelingskriterier er konkurransekriterier som oppdragsgiver skal vurdere tilbudene etter.⁵ Med *FEK* menes forenklet etterlevelseskontroll.⁶ Livsløpskostnader eller livssyklus-kostnader er alle kostnadene anskaffelsen medfører i hele levetiden og kan anvendes som et tildelingskriterium.

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. Problemstilling 1, 4, 5 og 7 er av såkalt deskriptiv karakter. Det vil si at problemstillingene besvares ved innsamling, kartlegging og fremstilling av relevante data. For deskriptivt formulerte problemstillinger er det ikke relevant å gjøre vurderinger opp mot utledede revisjonskriterier.

For de øvrige problemstillingene utledes revisjonskriterier fra følgende relevante kilder:

- Lov av 17.6.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Lov av 16.7.1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser m.v. **OPPHEVET**

³ Anskaffelsesforskriften § 4-1 i)

⁴ Anskaffelsesforskriften § 26-1 (5)

⁵ Anskaffelsesforskriften § 8-11 og 18-1

⁶ Jf. kommunelovens § 24-9

- Forskrift av 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift av 7.4.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser **OPPHEVET**
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

I denne forvaltningsrevisjonen gjøres det blant annet undersøkelser og vurderinger knyttet til kommunens inngåelse av et utvalg av avtaler. Noen av disse avtalene ble inngått før 2017. Gjeldende lov og forskrift om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1.1.2017. For vurdering av kommunens praksis legges til grunn det til enhver tid gjeldende regelverk om offentlige anskaffelser. I denne forvaltningsrevisjonen blir det derfor relevant å utlede revisjonskriterier fra både tidligere gjeldende og på nåværende tidspunkt gjeldende regelverk om offentlige anskaffelser. Regler som er relevant å utlede revisjonskriterier fra har ganske likt innhold. Vi redegjør derfor i det følgende for relevante bestemmelser i *gjeldende* lov og forskrift; anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften. Avvik mellom gjeldende regelverk og regelverket som gjaldt frem til 1.1.2017, vil utdypes der det er relevant for denne undersøkelsen. Der det ikke har skjedd realitetsendringer, vil henvisningene til det eldre regelverket følge av fotnoter. Når vi viser til bestemmelser i tidligere gjeldende lov og forskrift bruker vi forkortelsen FOA og LOA. Når vi viser til bestemmelser i gjeldende lov og forskrift brukes betegnelsene *anskaffelsesforskriften* og *lov om offentlige anskaffelser*.

2.2.2 Utledning av revisjonskriterier

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Innledende om terskelverdier og forskriftens oppbygging

Reglene om offentlige anskaffelser er en kombinasjon av EU/EØS-rett og nasjonal rett. Flertallet av bestemmelsene i regelverket er begrunnet i våre forpliktelser etter EØS-avtalen, men Norge har i tillegg innført nasjonale regler som går lengre enn det EU/EØS-retten krever. Anskaffelsesregelverket skal bidra til at offentlige aktører velger sine leverandører på en måte som sikrer mest mulig effektiv ressursbruk samtidig som leverandørene likebehandles. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. De detaljerte reglene for hvordan kommunen skal gå frem ved kjøp følger av forskriftene om offentlige anskaffelser, og det er derfor primært *forskriftene* brukeren av regelverket må forholde seg til.

Anskaffelsesforskriften er delt inn i tre ulike deler. Forskriftens del I gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, det vil si alle anskaffelser med anslått verdi på 100 000 kroner ekskl. mva. eller mer. Ut over dette er det anskaffelsens art og verdi som avgjør hvilken del av forskriften som kommer til anvendelse jf. §§ 5-1, 5-2 og 5-3. Forskriftens system innebærer at oppdragsgiver må foreta en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi. Reglene om dette finnes i anskaffelsesforskriften § 5-4. Anskaffelsens verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale, ekskl. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen⁷. Beregningen skal være forsvarlig på kunngjøringstidspunktet, eller – for anskaffelser som ikke krever kunngjøring – på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen⁸. Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at forskriftens krav blir gjeldende.⁹

⁷ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (1) og FOA § 2-3 (1)

⁸ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (2) og FOA § 2-3 (2)

⁹ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (4) og FOA § 2-3 (3)

Terskelverdier er beløpsgrenser som angir hvilken del av anskaffelsesregelverket som kommer til anvendelse. På området for offentlige anskaffelser er det i utgangspunktet tre typer terskelverdier som gjør seg gjeldende.¹⁰

- Terskelverdi for når forskriften kommer til anvendelse
- Nasjonal terskelverdi
- EØS-terskelverdi

Ved vedtakelsen av anskaffelsesloven ble den såkalte *nasjonale terskelverdien* endret fra kr 500 000 til kr 1,1 millioner. I tabell 2 og 3 nedenfor viser vi den nasjonale terskelverdien og EØS-terskelverdien henholdsvis før og etter 1. januar 2017 samt hvilke deler av regelverket som gjelder for de ulike anskaffelsene. EØS-terskelverdi blir justert annethvert år. For de anskaffelsene som vi undersøker i denne forvaltningsrevisjonen har EØS-terskelverdien blitt justert flere ganger. I våre vurderinger legger vi til grunn de terskelverdiene som var gjeldende på det tidspunktet da den enkelte anskaffelse ble iverksatt. Gjeldende EØS-terskelverdier for de anskaffelsene vi undersøker fremgår av nedenstående tabell 1.

Tabell 1: Gjeldende EØS-terskelverdier i den undersøkte tidsperioden

Dato for justering	EØS-terskelverdi
f.o.m 15 juni 2014	Vare- og tjenestekjøp: 1,55 mill Bygge- og anleggskontrakter: 39 mill
f.o.m 9.februar 2016	Vare- og tjenestekjøp: 1,75 mill Bygge- og anleggskontrakter: 44 mill
f.o.m 6.april 2018	Vare- og tjenestekjøp: 2 mill Bygge- og anleggskontrakter: 51 mill
f.o.m 12.februar 2020	Vare- og tjenestekjøp: 2,05 mill Bygge- og anleggskontrakter: 51,5 mill

Tabell 2: Oversikt terskelverdier og regelverk for undersøkte anskaffelser iverksatt til og med 2016

Anskaffelsens verdi eks. mva.	Regelverk	Krav til kunngjøring
Under kr 100 000	Unntatt regelverket fra og med 1.7.2015, jf. FOA § 1-3 (2) bokstav l	
Under nasjonal terskelverdi (kr 500 000)	LOA og FOA del I og del II	Ikke krav om kunngjøring
Kr 500 000 – EØS-terskelverdi for vare- og tjenestekontrakt og Kr 500 000 – EØS-terskelverdi for bygge- og anleggskontrakter	LOA og FOA del I og del II	Doffin
Over EØS-terskelverdi for vare- og tjenestekontrakter Over EØS-terskelverdi for bygge- og anleggskontrakter	LOA og FOA del I og III	Doffin og TED

¹⁰<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/terskelverdier/id2522847/> 09.02.2021

Tabell 3: Oversikt over terskelverdier og regelverk for undersøkte anskaffelser iverksatt fra og med 1.januar 2017

Anskaffelsens verdi eks. mva.	Regelverk	Krav til kunngjøring
Under kr 100 000	Unntatt regelverket anskaffelsesforskriften § 1-1	jf.
Under nasjonal terskelverdi (1,1 mill)	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I	Ikke krav til kunngjøring
Kr 1,1 mill – EØS-terskelverdi for vare- og tjenestekontrakter	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I og del II	Doffin
Kr 1,1 mill - EØS-terskelverdi for bygge- og anleggskontrakter		
Over EØS-terskelverdi for vare- og tjenestekontrakter Over EØS-terskelverdi for bygge- og anleggskontrakter	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I og del III	Doffin og TED

Lov om offentlige anskaffelser gjelder for alle anskaffelser der verdi overstiger kr 100 000 ekskl. mva. Av § 4 i lov om offentlige anskaffelser¹¹ fremgår: «Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet». Innholdet i prinsippene er nærmere presisert i forarbeidene til bestemmelsen¹². I det følgende redegjøres det nærmere for innholdet i prinsippene.

Anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper

Det grunnleggende prinsippet om *konkurranse* skal sikre at alle potensielle leverandører har de samme mulighetene til å oppnå kontrakter med det offentlige og bidra til at det offentlige foretar effektive anskaffelser. Prinsippet innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører. Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) har uttalt at oppdragsgiver som hovedregel bør kontakte minst tre leverandører, men dette kan ikke gjelde absolutt¹³. Hvor langt denne plikten strekker seg må vurderes konkret, og *forholdsmessighetsprinsippet*, som vi forklarer nedenfor, vil være avgjørende.

Oppdragsgiver plikter å *likebehandle* leverandører. Dette innebærer at alle potensielle leverandører skal gis samme muligheter og at oppdragsgiver ikke kan diskriminere eller prioritere leverandører på grunnlag av nasjonalitet eller lokal tilhørighet. Prinsippet er til hinder for både direkte forskjellsbehandling (for eksempel at en leverandør blir vurdert foran en annen på bakgrunn av lokal tilhørighet) og indirekte forskjellsbehandling (en tilsynelatende nøytral bestemmelse, for eksempel et kvalifikasjonskrav eller en kravspesifikasjon, utformes sånn at den i praksis avskjærer enkelte leverandører fra å levere tilbud på bakgrunn av for eksempel lokal tilhørighet).

Forutberegnelighetsprinsippet innebærer for anskaffelser etter forskriftens del I at oppdragsgivers angivelse av hvordan anskaffelsen skal gjennomføres, er bindende. Oppdragsgiver må gi informasjon til leverandørene om hva som skal anskaffes, hvilke kriterier som ligger til grunn for valget av leverandør, og hvordan anskaffelsen skal gjennomføres.

¹¹ LOA § 5 (2) og FOA § 3-1 (1)

¹² Prop. 51 L (2015-2016) s. 81-82

¹³ KOFA 2009/6

Kravet om *etterprøvnbarhet* henger tett sammen med prinsippet om forutberegnelighet. Oppdragsgiver må sørge for at viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen begrunnes og dokumenteres. For anskaffelser som kun skal følge forskriftens del I, plikter oppdragsgiver å føre anskaffelsesprotokoll. Protokollen skal inneholde opplysninger om vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1¹⁴. Vesentlige forhold kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen.

Forholdsmessighetsprinsippet regulerer gjennomslagskraften til de øvrige prinsippene. Plikter og rettigheter som utledes av andre prinsipper, må tilpasses den enkelte anskaffelsens art og omfang. Jo mindre og enklere en anskaffelse er, jo mindre vidtrekkende prosedyrekrav kan utledes av de øvrige prinsippene. På den annen side innebærer forholdsmessighetsprinsippet at kravene som oppdragsgiver stiller til leverandørene, må stå i forhold til anskaffelsen. Oppdragsgiver skal ikke stille strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen.

Rammeavtaler

En rammeavtale er en avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som kommunen skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde¹⁵.

Rammeavtaler er omtalt i forskrift om offentlige anskaffelser kapittel 11 og kapittel 26¹⁶ for henholdsvis anskaffelser under EØS-terskelverdiene og særlige tjenester og anskaffelser over EØS-terskelverdiene. Oppdragsgiver skal følge forskriften når det inngås rammeavtaler. Det innebærer blant annet at regler om beregning om anskaffelsens verdi i § 5-4 gjelder. Art og verdi på anskaffelsen er bestemmende for hvilken del av forskriften anskaffelsen skal gjennomføres etter, herunder om og hvor konkurransen om rammeavtalen skal kunngjøres (nasjonalt og eventuelt også i EØS-markedet).

Avrop på rammeavtaler

Når en rammeavtale er inngått i tråd med krav i nevnte regelverk, kan Sørreisa kommune som oppdragsgiver tildele kontrakter i samsvar med vilkårene i rammeavtalen, uten å gjøre ny kunngjøring. Det er dette som kalles å *gjøre avrop på rammeavtalen*. Konkurransen om å vinne rammeavtalen dreier seg i realiteten om retten til å få levere de varene eller tjenestene som rammeavtalen omfatter, i hele den perioden som rammeavtalen varer¹⁷. Tildeling av kontrakter etter rammeavtale med en leverandør, skal skje på grunnlag av de kontraktsvilkårene som ble avtalt ved inngåelse av rammeavtalen. Det vil si at oppdragsgiver må gjøre avrop på rammeavtalene innenfor de mengde- og verdiangivelsene som er avtalt i kontrakten. Når rammeavtalen utløper i tid, eller man har nådd den angitte maksimumsgrensen for mengde eller verdi, kan oppdragsgiver etter regelverket om offentlige anskaffelser ikke lengre vise til rammeavtalen som grunnlag for kjøp.

Regler for anskaffelser som skal følge forskriften del II og del III

Anskaffelsesforskriften gir utførlige regler for anskaffelser som omfattes av forskriften del I og II eller del I og III. Flere av reglene er like, og vi redegjør derfor i det følgende samlet for anskaffelsene som omfattes av de to delene av forskriften. På enkelte punkter er kravene etter

¹⁴ FOA § 3-2

¹⁵ Anskaffelsesforskriften § 4-1 i)

¹⁶ FOA kapittel 6 og kapittel 15

¹⁷ <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/rammeavtaler>

forskriften del III «strengere» enn kravene for del II, og vi belyser derfor her sentrale forskjeller.

Anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelser som omfattes av forskriftens del I og II, skal foretas ved åpen tilbudskonkurranse eller begrenset tilbudskonkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 8-3.¹⁸

For anskaffelser iverksatt før 1. januar 2017 gjelder FOA § 5-1. Etter denne bestemmelsen kan anskaffelsen gjennomføres som åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling. Konkurranse med forhandling kan gjennomføres enten ved at interesserte leverandører får levere tilbud, eller ved at oppdragsgiver gjøre en utvelgelse av leverandører før disse gis mulighet til å levere tilbud.¹⁹

Anskaffelser som omfattes av forskriftens del I og III, skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 13-1. På nærmere bestemte vilkår kan det benyttes konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring, konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring, jf. § 13-2 og § 13-3.²⁰

Kunngjøring

Kravet om kunngjøring har som formål å sikre konkurranse ved anskaffelsen ved å nå ut til leverandørene som kan tenkes å inngi tilbud. Anskaffelser etter forskriften del I og II skal kunngjøres i Doffin²¹, jf. anskaffelsesforskriften § 8-17. Anskaffelser etter del III skal i tillegg kunngjøres i TED-databasen²², jf. anskaffelsesforskriften § 21-1²³. Dersom kravet til kunngjøring ikke overholdes, er anskaffelsen å betrakte som en ulovlig direkte anskaffelse.²⁴

Konkurransegrunnlag

For anskaffelser som skal gjennomføres etter forskriftens del I og II og del I og III, skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-4²⁵ og 14-1. Konkurransegrunnlagene skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

- a) hva som skal anskaffes
- b) hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget
- c) hvorvidt oppdragsgiveren vil inngå en rammeavtale
- d) hvordan oppdragsgiveren skal gjennomføre konkurransen
- e) hvilke krav som gjelder for innholdet i og utformingen av en forespørsel om å delta i konkurransen, eller for et tilbud
- f) andre opplysninger som er av betydning for utarbeidelsen av en forespørsel om å delta i konkurransen, eller for et tilbud.

¹⁸ Begge prosedyrene tillater at oppdragsgiver har dialog med leverandørene etter tilbudsfristens utløp. Begrepet «dialog» omfatter all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandørene, dvs. alt fra avklaringer av uklarheter eller retting av avvik til forhandlinger, jf. veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 104-105.

¹⁹ I visse unntakstilfeller har oppdragsgiver adgang til å gjøre anskaffelsen etter forskriftens del I, selv om den i utgangspunktet omfattes av del II, jf. FOA § 2-1 (2) og (3)

²⁰ FOA § 14-1 jf. §§ 14-2, 14-3 og 14-4

²¹ Database for offentlige innkjøp

²² Tenders Electronic Daily, EU/EØS-database for kunngjøring av konkurranser

²³ FOA § 9-1 (3)

²⁴ Prop. 51 L (2015–2015) s. 86. FOA § 4-1 (1) bokstav q

²⁵ FOA § 8-1

For anskaffelser som skal gjennomføres etter forskriftens del I og III er det ytterligere krav til innholdet i konkurransegrunnlaget. I tillegg til de kravene som er nevnt ovenfor, skal konkurransegrunnlaget gi en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

- a) når det opplyses om hva som skal anskaffes, skal eventuelle kravspesifikasjoner og merkekrav inkluderes samt absolutte krav som alle leverandørene må oppfylle
- b) hvorvidt oppdragsgiver vil inngå et innovasjonspartnerskap eller etablere en dynamisk innkjøpsordning
- c) når det beskrives hvordan oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen, skal det opplyses om hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt, hvilke frister som gjelder, hvilke kvalifikasjonskrav og utvelgelseskriterier som leverandørene må oppfylle, hvilke tildelingskriterier som gjelder, krav til kommunikasjon og hvorvidt elektroniske kataloger eller elektroniske auksjoner vil bli brukt.

Reglene om konkurransegrunnlag i anskaffelsesforskriften del III inneholder endringer fra tidligere regelverk. Etter FOA § 17-1 var oppdragsgiver forpliktet til å utarbeide konkurransegrunnlag, uavhengig av om vilkårene for konkurransen kunne beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen. Bestemmelsen gir en fullstendig liste over samtlige opplysninger som konkurransegrunnlaget skulle inneholde. Det skulle blant annet angi den relative vektningen av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge.

Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. For anskaffelser etter forskriften del I og II har oppdragsgiver en betydelig skjønnsfrihet knyttet til hvilke kvalifikasjonskrav som ønskes benyttet. Kravene kan blant annet knytte seg til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner, og finansielle og økonomiske stilling, jf. anskaffelsesforskriften § 8-7²⁶. For anskaffelser etter forskriften del I og III er det i § 16-1 opplistet hvilke kvalifikasjonskrav som lovlig kan stilles. Kravene kan bare gjelde registrering, autorisasjoner mv., jf. § 16-2, økonomisk og finansiell kapasitet, jf. § 16-3, og tekniske og faglige kvalifikasjoner, jf. § 16-5²⁷. Kravene skal i begge tilfeller ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen. Oppdragsgiver skal angi kvalifikasjonskravene sammen med de tilhørende dokumentasjonskravene i anskaffelsesdokumentene.²⁸

Gjennomføring av konkurranse

Dersom anskaffelsen skal følge forskriften del I og II og oppdragsgiver har valgt *åpen tilbudskonkurranse*, jf. anskaffelsesforskriften § 8-3, plikter oppdragsgiver å vurdere og evaluere alle innkomne tilbud. Dersom oppdragsgiver har valgt *begrenset tilbudskonkurranse* kan alle interesserte leverandører levere forespørsel om å delta i konkurransen. Oppdragsgiver må da først foreta en prekvalifisering, hvor han på bakgrunn av de innkomne forespørslene om deltakelse vurderer om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene. Bare de leverandørene som oppfyller kvalifikasjonskravene og deretter blir invitert til å delta i konkurransen, kan gi tilbud.²⁹

²⁶ FOA § 8-4

²⁷ FOA § 17-4

²⁸ «Anskaffelsesdokumentene» er definert i § 4-2: «fellesbetegnelse for kunngjøringen, konkurransegrunnlaget og det europeiske egenerklæringsskjemaet».

²⁹ Se «veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)», punkt 12.1

Etter at tilbudsfristen har utløpt, skal oppdragsgiver beslutte om han skal ha dialog med en eller flere av leverandørene.³⁰ En eventuell utvelgelse skal skje i samsvar med likebehandlingsprinsippet. Dette innebærer at oppdragsgiver ikke kan gi opplysninger som kan gå noen av leverandørene en fordel fremfor andre. Oppdragsgiver skal avvise leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene, samt tilbud som lider av vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene eller andre formalfeil.³¹ Valg av tilbud skal skje på grunnlag av objektive tildelingskriterier som skal angis i prioritert rekkefølge i anskaffelsesdokumentene. Tildelingskriteriene skal ha tilknytning til leveransen og kan for eksempel være pris, kvalitet, livssyklus kostnader, miljø, sosiale hensyn og innovasjon. Tildelingskriteriene skal ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren ubegrenset valgfrihet.³² Etter forskriften del I og III skal tildeling av kontrakt skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, hvilket tilbud som har den laveste kostnaden eller på grunnlag av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet.³³

Anskaffelser foretatt før 1. januar 2017, og som skulle følge FOA del I og II, kunne foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandling. Oppdragsgiver måtte i slike tilfeller først vurdere om leverandørene oppfylte kvalifikasjonskravene og om det var fremlagt skatteattest.³⁴ Tildeling av kontrakt skulle skje på basis av hvilket tilbud som var det mest økonomisk fordelaktige eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som hadde den laveste prisen.³⁵ Dersom tildeling av kontrakt skjedde på grunnlag av det økonomiske mest fordelaktige tilbud, skulle det benyttes kriterier som hadde tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kunne eksempelvis være:

- kvalitet
- pris
- teknisk verdi
- estetiske og funksjonsmessige egenskaper
- miljøegenskaper
- driftsomkostninger
- rentabilitet
- kundeservice
- teknisk bistand
- leveringstid
- ferdigstillelse

Tildelingskriteriene måtte oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget.³⁶ Der oppdragsgiver på forhånd hadde bestemt seg for prioriteringen eller vektingen av kriteriene, skulle dette også angis. For anskaffelser som var omfattet av forskriftens del I og III måtte oppdragsgiver angi den relative vektingen for hvert av kriteriene. Dersom det etter oppdragsgivers skjønn av påviselige grunner ikke var mulig å foreta en vekting, måtte kriteriene angis i prioritert rekkefølge med det viktigste først.³⁷

³⁰ Anskaffelsesforskriften § 9-2 og 9-3

³¹ Anskaffelsesforskriften §§ 9-4 – 9-6 og § 23-1, jf. §§ 24-1 – 24-9. Det samme følger av FOA §§ 11-10 – 11-12 og §§ 20-12 – 20-14 for anskaffelser foretatt før 1. januar 2017

³² Anskaffelsesforskriften § 8-11

³³ Anskaffelsesforskriften § 18-1

³⁴ FOA § 11-1

³⁵ FOA § 13-2

³⁶ FOA § 13-2 og § 22-2

³⁷ FOA § 22-2 (3)

Meddelelse om valg av leverandør og begrunnelse

Etter forskrift om offentlige anskaffelser §§10-1 og 25-1³⁸ skal oppdragsgiveren, når det er truffet en avgjørelse om valg av leverandør, skriftlig og samtidig gi alle de berørte leverandørene en meddelelse om dette før kontrakten inngås. Oppdragsgiveren skal gi en begrunnelse for valget og angi en karenperiode i meddelelsen. Karenperiode er definert som tidsrommet mellom meddelelsen og det tidspunktet oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt, og kravet om karenperiode har som formål å sikre en effektiv klageadgang.³⁹ Begrunnelsen skal inneholde navnet på den valgte leverandøren og en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene.

Anskaffelsesprotokoll og dokumentasjon

Oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å kunne begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene skal dokumentasjon oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten. Kontrakten skal oppbevares gjennom hele kontraktsperioden, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1.

For anskaffelser etter forskriftens del I og II og del I og III inneholder forskriften detaljerte krav til hvilke opplysninger som skal følge av protokollen i den utstrekning de er relevante, jf. anskaffelsesforskriften §§ 10-5 og 25-5. Det skal blant annet fremgå hva som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, begrunnelse for utvelgelse av leverandører til å delta i konkurransen, begrunnelse for avvisning og begrunnelse for valg av tilbud. Navnene på involverte leverandører skal også dokumenteres i protokollen.⁴⁰

På bakgrunn av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier at Sørreisa kommune ved inngåelse av rammeavtaler skal:

- I forkant av kunngjøring ha foretatt en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- Gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket
- Kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket
- Likebehandle leverandører
- Benyttet tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket
- Utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever
- Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket
- Benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket
- Meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket
- Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket
- Sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

Oppdragsgiveren kan ikke inngå rammeavtaler for mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold, for eksempel knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov.⁴¹ Varighet over fire år må begrunnes. I kunngjøringen av konkurransen skal oppdragsgiver oppgi samlet anslått mengde og/eller verdi, og den maksimale mengden og/eller

³⁸ FOA §§ 13-3 og 22-3

³⁹ «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» pkt. 16.3.1

⁴⁰ Det samme følger av FOA § 3-1 (7) og § 3-2 for anskaffelser foretatt før 1.januar 2017

⁴¹ Av anskaffelsesforskriften § 11-1 (4) og § 26-1 (4), FOA § 6-1 (4) og § 15-1 (4)

den maksimale verdien som oppdragsgiver kan komme til å handle over avtalen. Med mengde menes her volum, vekt, antall o.l. Med verdi menes kronebeløp (ekskl. mva.).

Oppdragsgiveren kan foreta endringer som ikke er vesentlige i en kontrakt uten å gjennomføre ny konkurranse. En endring er vesentlig dersom den fører til at innholdet i kontrakten blir vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontrakten.⁴² Dersom det er gjort en vesentlig endring, blir det definert som ulovlig direkteanskaffelse.

Om vurderingen av hvorvidt det er gjort en vesentlig endring fremgår det av KOFA sin sak 2020/1 (avsnitt 43) at *«De rettslige rammene for vesentlighetsvurderingen i forskriften del III vil være av relevans ved fastleggelse av vesentlighetsvurderingen etter forskriften del II. Det er likevel slik at adgangen til å gjøre endringer i kontrakter som følge forskriftens del II etter omstendighetene vil være noe videre»*. I denne saken var det spørsmål om ulovlig direkte anskaffelse i forbindelse med kommunens rammeavtale for levering av entreprenørtjenester. Etter klagenemndas vurdering var det en betydelig differanse mellom det kunngjorte estimerte beløpet og det beløpet som det faktisk er kjøpt tjenester for. Differansen innebærer at rammeavtalens faktiske verdi er mer enn tre ganger så høy som det øvre nivået på den estimerte verdien. Allerede dette forholdet gir klare holdepunkter for at det foreligger en vesentlig endring av rammeavtalen. Overskridelsen av estimert maksimalt volum har hindret konkurranse om nye oppdrag.

På bakgrunn av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier at:

- Sørreisa kommune skal ved avrop på rammeavtaler påse at det gjøres innenfor avtalens angitte tidsperiode og mengde- og verdiangivelser

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

⁴² Jf. anskaffelsesforskriften § 11-1 (4) og § 26-1 (4)

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENŚING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon⁴³.

Revisor sendte brev om oppstart til Sørreisa kommune v/kommunedirektør Margrethe Hagerupsen. Økonomisjef Tone Sivertsen ble oppnevnt som vår kontaktperson for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Revisor avholdt oppstartsmøte via Teams 23.6.2022. I oppstartsmøtet deltok økonomisjef, kommunalsjef for helse Ann Evenstad og kommunalsjef for oppvekst Truls Meyer. I møtet informerte revisor om gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen og innhentet innledende informasjon fra kommunens representanter om kommunens generelle anskaffelsespraksis. I etterkant av møtet startet revisor innhenting av dokumentasjon. Representantene fra Sørreisa kommune har bidratt med å fremskaffe og oversende relevant og etterspurt dokumentasjon for de utvalgte anskaffelsene samt annen etterspurt dokumentasjon relatert til kommunens anskaffelser.

For å besvare problemstilling 1 *om skriftlige retningslinjer eller rutiner for å overvåke løpende avtaler*, har vi basert oss på informasjon i reglementer, maler og rutiner som kommunen har arkivert i kommunens Onedrive. Sørreisa kommune har kvalitetssystemet Compilo, og noe dokumentasjon er arkivert i dette systemet. Videre har vi fått muntlig informasjon fra kommunalsjef for helse, kommunalsjef for oppvekst og fra økonomisjef.

For å besvare problemstilling 2 om kommunen har *overholdt anskaffelsesregelverket ved inngåelse av rammeavtaler* har vi undersøkt anskaffelsesprosessen for et utvalg av Sørreisa kommune sine innkjøpsavtaler. Innkjpsavtalene inngikk i en oversikt som kommunen selv hadde utarbeidet og sendt til kontrollutvalget jf. kontrollutvalgets vedtak i sak 32/21. Ved utvelgelse av avtaler har revisor vektlagt at avtalen er inngått før 2022, og sett hen til differansen mellom oppgitt estimert verdi og utbetalt beløp til leverandøren i oversendt avtaleoversikt fra kommunen. Vi valgte også ut den eldste avtalen av kommunens egen oversikt, da denne ble inngått helt tilbake i 2003 ifølge kommunens egen oversendte oversikt. Denne avtaleoversikten er inntatt i sin helhet i kapittel 4 i denne rapporten. Avtaleoversikten var vedlagt kontrollutvalgets sak 7/22 der denne forvaltningsrevisjonen ble bestilt.

Utvalgte innkjøpsavtaler, valgte leverandør samt total utbetaling til valgte leverandør fremgår av nedenstående tabell:

Tabell 4: Utvalgte innkjøpsavtaler

Innkjøpsavtale	Valgte leverandør	Utbetalt i perioden ⁴⁴
Miljøterapeutteneste grunnskole	Senja helse og omsorg AS (tidligere Slåttebakken Helse AS)	5 642 501
Drift av fibernett	3Net	7 308 00
Vaskeritjeneste	Mitra AS	4 714 858

⁴³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

⁴⁴ Jf. kommunens egen oversikt over avtaler

Graving kirkegårder	Anlegg og Maskin	Ikke oppgitt av kommunen ⁴⁵
Slamtømming	Perpetuum AS	5 804 268
Svømmekjøring	Bussring	255 000
Juridiske tjenester	Simonsen Vogt Wiik	335 260

Revisor har valgt ut anskaffelser av nyere dato, men flertallet av anskaffelsene ble gjennomført for mange år siden. Revisor har likevel valgt de ut da det er utbetalinger til leverandørene også til og med 2022. De er også valgt ut fordi vi under problemstilling 3 undersøker *forlengelser av rammeavtaler*. Det innebærer at vi undersøker både inngåelse og eventuell forlengelse av de utvalgte avtalene som er nevnt i tabell 4.

Anskaffelsesprosesser skal, som vi redegjorde for i kapittel 2, være dokumenterte og etterprøvbare. Dette innebærer at for alle faser i anskaffelsesprosessen skal Sørreisa kommune som oppdragsgiver kunne legge frem dokumentasjon som gir en tredjeperson, i dette tilfellet revisor, en forståelse av prosessen. Revisor har etterspurt dokumentasjon som belyser anskaffelsesprosessen tilknyttet de syv utvalgte avtalene, fra tilbudsinnhenting/kunngjøring til kontraktsinngåelse. Datamaterialet som vi legger til grunn i undersøkelsen er hovedsakelig fremskaffet ved en analyse av disse dokumentene. Ytterligere spørsmål som vi har hatt tilknyttet de utvalgte anskaffelsene har vi rettet til kommunen per e-post.

Vi har også innhentet informasjon om kommunens anskaffelsesprosesser gjennom søkefunksjonen i Doffin.

Våre vurderinger opp mot de enkelte utledede revisjonskriteriene avhenger av den samlede dokumentasjonen kommunen har lagt frem for den enkelte anskaffelse.

For besvarelse av problemstilling 3 har vi basert oss på funn fra forenklet etterlevelseskontroll hvor det ble tatt ut informasjon fra regnskapet om hva som var utbetalt fram til april 2022 til ulike leverandører. Vi har videre tatt ut informasjon om kjøp frem til mars 2023. Regnskapsopplysninger synliggjør om det er handlet fra leverandøren, men gir ikke svar på om kjøpene er gjort med henvisning til den aktuelle rammeavtale.

For å besvare problemstilling 4 om kommunen *har rutiner for å sikre at rammeavtaler blir anvendt til innkjøp innenfor avtalenes saklige avgrensingsområde* har vi basert oss på muntlige opplysninger gitt av kommunen samt kommunens innkjøpsreglement fra 2013 og kommunens nye innkjøpsreglement gjeldende fra 1.1.2023.

For å besvare problemstilling 5 om kommunen *har dialog med lokalt næringsliv i forbindelse med at avtaler utløper* har vi basert oss på muntlige opplysninger gitt av kommunen. Vi har videre etterspurt dokumentasjon som viser dialog med næringsliv. Slik dokumentasjon har ikke kommunen kunnet fremskaffe.

For å besvare problemstilling 6 om i hvilken grad er livsløpskostnader, miljø- og bærekraftshensyn gjort til tildelingskriteriet i kommunens rammeavtaler har vi basert oss på muntlig opplysninger gitt av kommunen. Vi har videre etterspurt dokumentasjon på anskaffelser hvor slike tildelingskriterier er benyttet. Kommunen har ikke kunnet fremskaffe

⁴⁵ I forbindelse med forenklet etterlevelseskontroll gjennomført av KomRev NORD er det foretatt uttrekk pr april 2022 for hvor mye kommunen har utbetalt til leverandøren Anlegg og maskin; kr 22 353 881,-.

slik dokumentasjon. Revisor har også undersøkt om de syv utvalgte avtalene vi har gjennomgått under problemstilling 2 inneholdt slike tildelingskriterier.

Problemstilling 7 er besvart ved å innhente skriftlig tilbakemelding på *hvilke tiltak kommunedirektøren har gjennomført for å styrke arbeidet med rammeavtaler etter regnskapsrevisors FEK rapport datert 6.9.2022.*

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighets- og pålitelighetskravet. I gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har revisor forholdt seg til ansatte som er tillagt ansvar tilknyttet anskaffelser, herunder har noen av dem vært involvert i anskaffelsene som inngår i forvaltningsrevisjonen. Dette gjelder imidlertid ikke økonomisjef som har vært vår kontaktperson i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Økonomisjef hadde nylig tiltrådt da forvaltningsrevisjonen startet. Økonomisjef er tillagt ansvar og oppgaver på området, men det har vært endring i denne stillingen i løpet av 2022. Nåværende økonomisjef har gitt uttrykk for å ikke ha oversikt over anskaffelser gjennomført før hun tiltrådte, og at det foreligger et informasjonsgap. Flere av anskaffelsene er gjennomført av en ansatt som ikke lengre jobber i kommunen, og vedkommende har ikke blitt involvert av oss i anledning denne forvaltningsrevisjonen. Revisor anser ikke dette som en svakhet ved datamaterialet, da relevante data for disse anskaffelsene uansett er skriftlig dokumentasjon som kommunens representanter skulle ha kunnet fremskaffe. Videre har kommunen handlet på avtalene i over lang tid, noe som tilsier at dagens ansatte i kommunen må forutsettes å ha kjennskap til avtalene og anskaffelsesprosessene. Revisor har etterspurt spesifikk dokumentasjon, og har mottatt mye av det som er etterspurt. Revisor har imidlertid ikke for alle undersøkte anskaffelser mottatt dokumentasjon som vi har etterspurt. Hvilken dokumentasjon det gjelder omtaler vi under den enkelte anskaffelse og vi synliggjør under revisors vurdering hvilken betydning den manglende dokumentasjonen har.

Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Vi har fremlagt datamaterialet for kommunen, og har innarbeidet informasjon som kommunen ga oss i den anledning.

Når det gjelder dokumentasjonen som revisor har fått fremlagt, er det etter vårt syn ikke grunn til å stille spørsmål ved ektheten av denne.

For problemstilling 1, 4, 5, 6 og 7 har vi ikke gjort vurderinger. Vi anser at opplysningene vi har innhentet som tilstrekkelige for å belyse spørsmålene kontrollutvalget ønsker informasjon om.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

3.3 Avgrensninger

Revisor påpeker at våre vurderinger og konklusjon på problemstillingene 2 og 3 ikke har representasjonskraft utover de anskaffelsene som faktisk er undersøkt og vurdert. Det har gått

flere år siden anskaffelsesprosessene ble gjennomført. Revisor anser det likevel relevant å undersøke etterlevelse av anskaffelsesregelverket ved inngåelsen av avtalene da kommunen opplyser i sin avtaleoversikt at de ennå er gjeldende. Vi viser også til at kommunen også over flere år har utbetalinger til disse leverandørene. De som har ansvar for området, skal dermed være kjent med innkjøpsavtalene og hvorvidt de er inngått riktige og kan handles etter (avrop). Antall undersøkte anskaffelser sammenholdt med undersøkelser i øvrige problemstillinger gir etter revisors syn samlet sett informasjon om kommunens anskaffelsespraksis, på flere områder. Revisor har undersøkt kommunens gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Når det gjelder valg av leverandør, har vi vurdert hvorvidt kommunen har benyttet lovlige tildelingskriterier, og hvorvidt kommunens begrunnelse for valg av leverandør samsvarer med de tildelingskriterier som kommunen har oppstilt. Vi har imidlertid ikke gjort faglige vurdering av om kommunen har valgt riktig leverandør. Revisor understreker også at det er Sørreisa kommunes praksis som undersøkes. Revisor gjør ikke undersøkelser av praksis hos private aktører eller settekommune⁴⁶ som har fått oppdrag fra kommunen.

⁴⁶ Som det fremkommer i rapportens kapittel 6 har Sørreisa kommune som følge av inhabilitet, fått Dyrøy kommune til å gjennomføre anskaffelsen på vegne av Sørreisa kommune.

4 RETNINGSLINJER/RUTINER FOR Å OVERVÅKE LØPENDE AVTALER

Kontrollutvalget har bedt revisor undersøke om Sørreisa kommune har etablert skriftlige retningslinjer eller rutiner for å overvåke løpende avtaler.

4.1 Innledning

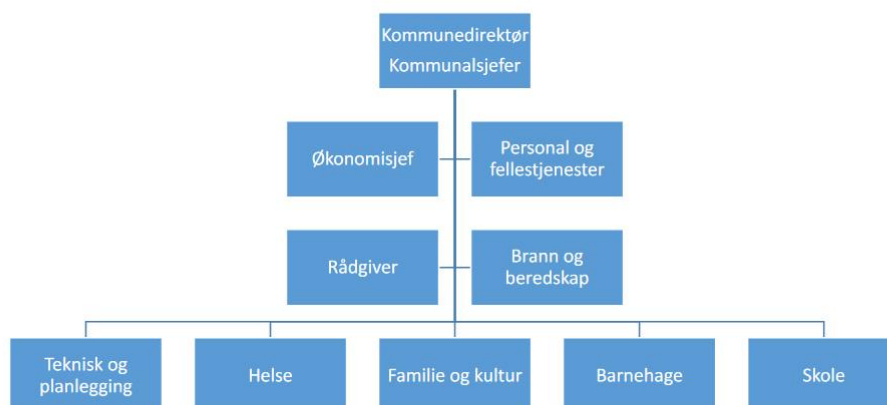
I dette kapittelet omtaler vi organiseringen av innkjøpsfunksjonen i Sørreisa kommune og retningslinjer/rutiner for anskaffelser i kommunen.

Nåværende økonomisjef ble tilsatt kort tid før forvaltningsrevisjonen startet opp. Økonomisjef har vist til at det ikke var opplæring eller overlapping med tidligere økonomisjef. Til revisor har økonomisjef fortalt at det på denne bakgrunnen foreligger et «informasjons-gap», og at det har vært utfordrende og tidkrevende for kommunen å lete frem dokumentasjonen revisor har etterspurt. Økonomisjef har opplyst at de er kjent med at kommunen har ulike utfordringer knyttet til gjennomføringen av anskaffelser og at kommunen fremover skal ha større fokus på innkjøpsområdet. Hun har også fremhevet at et mål om å ha rammeavtaler på alt over kr 100 000 ikke vil være mulig med dagens bemanningssituasjon.

4.2 Organisering av innkjøpsfunksjonen i Sørreisa kommune

I Sørreisa kommune ligger innkjøpsfunksjonen under økonomisjef, som er direkte underlagt kommunedirektør, se organisasjonskart nedenfor.

Utklipp 1, Sørreisa kommunes organisasjonskart



Kommunens representanter har opplyst til revisor at det er økonomisjefen i Sørreisa kommune som har det overordnede innkjøpsansvaret og skal ha kontroll over løpende avtaler. Det er enhetsleder som formelt sett melder behov for avtaler og skal gjøre anskaffelser, men de skal gjøre det i samarbeid med innkjøpsansvarlig, som er økonomisjef. Beskrivelsene av behovet gjøres av tjenestene. Formelt er det enhetsleder som inngår avtaler, men det er økonomisjef som skal påse at avtalene inngås i tråd med regelverket.

I kommunens innkjøpsreglement vedtatt i 2013 fremgår at ansvaret for å utarbeide rutiner for hvordan anskaffelsesarbeidet skal gjennomføres i kommunen ligger hos økonomisjefen. Det fremgår også av reglementet at i samråd med økonomisjef skjer gjennomføringen av anskaffelser og inngåelse av avtaler ute på de ulike enhetene. Det overordnede ansvaret for gjennomføringen av rutineene ligger til de respektive enhetsledere. Disse har ansvaret for at enhetene innenfor sitt ansvarsområde gjennomfører reglementet. Enhetslederne har også ansvar for at medarbeiderne som deltar i anskaffelser gjøres kjent med og etterlever regelverk og gjeldende bestemmelser.⁴⁷ Underveis i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har Sørreisa kommune i kommunestyremøte 15.12.2022, i sak 121/2022, vedtatt nytt innkjøpsreglement gjeldende fra 1.1.2023. Av det nye reglementets punkt 2 fremgår det at innkjøpsansvarlig i kommunen for varer og tjenester er økonomisjef, og at denne *har ansvar for inngåelse av rammeavtaler, dvs. interkommunale avtaler eller avtaler som gjelder for flere tjenesteområder. Enhetsleder for de aktuelle tjenesteområdene deltar i dette arbeidet.* Videre fremgår det av reglementets punkt 7, *ansvar for kommunalt innkjøp:*

Utklipp 2 – Utklipp fra kommunens innkjøpsreglement gjeldende fra 1.1.2023

7. Ansvar for kommunalt innkjøp

Kommunedirektørens definering og plassering av myndighet vedr innkjøp internt i organisasjonen:

Kommunedirektøren har det øverste ansvaret for kommunen sine innkjøp og at de til enhver tid skjer etter gjeldende regelverk. Kommunedirektøren definerer roller og avgjør plassering av myndighet vedr innkjøp internt i organisasjonen.

Enhetslederne har delegert innkjøpsansvar for sine enheter, og har ansvar for enkeltinnkjøp og rammeavtaler som blir inngått for enhetene, og oppfølging av disse, jfr. administrativ delegering. Tilsvarende har enhetslederne medansvar for felles innkjøp.

Kommunen har i tillegg en fast innkjøpskontakt/-ansvarlig (økonomisjef) som har oversikt over kommunens inngåtte avtaler. Kommunens innkjøpskontakt/-ansvarlig mottar behov fra enhetene og avklarer om det skal gjennomføres konkurranse eller ikke. Innkjøpsansvarlig har ansvar for gjennomføring av konkurransen og oppfølging av avtalen.

Innkjøpsansvarlig kan foreslå etablering av en brukergruppe tilknyttet den enkelte konkurranse som skal bistå med faglig kompetanse på det spesifikke område.

Ved enkeltanskaffelser som gjennomføres ute i enhetene (anskaffelser under nasjonal terskelverdi) skal ansatte med innkjøpsmyndighet ta kontakt med innkjøpsansvarlig i forkant av anskaffelsen for å sikre at konkurranse skjer i tråd med gjeldende regelverk.

Enhetsleder plan og teknisk har ansvar for alle innkjøpsprosesser vedr investeringer på bygg og anlegg. Teknisk sektor har selv ansvaret for gjennomføring av anskaffelser og oppfølging av avtaler innenfor eget område. Innkjøpsansvarlig bistår med kompetanse.

⁴⁷ Sørreisa kommunes innkjøpsreglement av 20.6.2013, pkt. 2.1 ansvar

Kommunen har en rutine for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Av denne fremgår det under ansvar at «Hovedansvaret for kontraktsoppfølging påligger den enkelte enhetsleder som har inngått kontrakten, herunder også kontrolltiltak. I anbudsprosess og før kontraktsinngåelse kan økonomisjef bistå med rådgivning. Enhet for personal, utvikling og service kan gi råd når det gjelder tariffavtaler og innhold i ansettelsesbrev, mens lønnsavdelingen kan gi råd om lønnsrelaterte forhold.»

4.3 Innkjøpsavtaler/rammeavtaler

Kommunen har innkjøpsavtaler på ulike områder. Nedenstående utklipp viser kommunens egen oversikt over innkjøpsavtaler. Denne ble fremlagt for kontrollutvalget med bakgrunn i kontrollutvalgets vedtak i sak 32/21. Det er også denne avtaleoversikten som ligger til grunn for revisors undersøkelser av inngåelse og forlengelser av avtaler. Oversikten er inntatt også i rapportens vedlegg 1, og oppdatert oversikt er i rapportens vedlegg 2.

Utklipp 3, kommunens egen oversikt over innkjøpsavtaler i Sørreisa kommune, datert 28.1.2022

Oversikt innkjøpsavtaler Sørreisa kommune
Sist oppdatert 28.01.2022

Inngått	Utgår	Evt. prolonger	Prolongert til	Vare/Tjeneste	Leverandør	Kommentarer	Sakmappe i Element	Estimert verdi	Avrop	Kommentar
01.01.2022	31.12.2025	0		Leasing - personbil	AutoPlan AS		2021/1319	720 000		Kontraktverdi for 3 leiebiler i 4 år
01.01.2022	31.12.2025	0		Leasing - varebil	Helgesen Maskin AS		2021/1319	2 208 000	1 194 000	Kontraktverdi for 7 leiebiler i 4 år
01.01.2020	31.12.2021	1+1 år	31.12.2022	Strøm	Entelios	Prolongering må varsles innen 30. september (3mnd. Før utløp)	2021/2059	20 400 000	8 008 898	Forbruk for perioden januar 2020 - januar 2022
22.02.2020	24.02.2022	1+1	31.05.2022	Vintervedlikehold	Bakkland Maskin og Transport	Prolongert ut mai 22. Nye evaluering etter sesongen.	2020/88	18 000 000	13 427 456	Faktisk forbruk februar 2020 - desember 2021, pluss estimert forbruk til mai 2022
10.08.2014	10.08.2017	1+1	10.08.2019	Telefoni	Tromsø Telecom AS		2014/320	2 250 000	2 584 926	Faktisk forbruk januar 2015 til desember 2021
01.07.2017	01.07.2019	1+1	01.07.2021	Fyringsolje og Drivstoff	Circle K Norge AS	I prosess	2016/154	1 200 000	1 250 996	Faktisk forbruk juli 2017 til desember 2021
01.04.2018	31.03.2022			Miljøterapeutteneste grunnskolen	Senja Helse og Omsorg (tidl. Slåttestakken Helse)	I prosess	2020/540 2021/1210	3 200 000	5 642 501	Faktisk forbruk april 2018 til desember 2021
01.10.2021	01.07.2022			Midt-skysst	Tide Buss AS		2021/1579	300 000	281 600	Kontraktverdi
01.03.2020	28.02.2024	1+1 år		Drift av fibernett	3Net		2020/345	2 899 200	7 308 000	Kontraktverdi over 4 år. Gir netto inntekt til kommunen
11.01.2021	31.12.2024	-	-	Databiller	Specsavers		2020/2246	80 000	3 970	Forbruk 2021
01.01.2017	01.01.2021			Internkontrollsystem/kvalitetssystem	Compilo	avtaleperioden vil være 4 år men kan forlenges. Forlengelse av kontrakten inntreer automatisk for ett nytt år om gangen med mindre oppdragsgiver eller leverandør minimum 3 måneder før avtalens utløp sier den opp skriftlig	2015/1014	-	478 621	Faktisk forbruk januar 2017 til desember 2021
04.06.2015	04.06.2017	2019-2020	31.12.2020	Lekeplasskontroll	Lekeplassinspektøren AS		2015/553	228 000	203 975	Faktisk forbruk 2015-2017 og 2019-2020
03.08.2020	03.08.2022	1+1		Maskintjenester	Nordhaug Maskin AS		2020/1598	4 000 000	1 201 796	Faktisk forbruk august 2020 til desember 2021
01.01.2015				Lønns- og økonomisystem	Visma Enterprise		2014/580	-	7 022 535	Faktura til Visma Enterprise for perioden januar 2015 - desember 2021
01.01.2014				Tjenestepensjon	Klp		2012/488			
01.04.2020	31.03.2023	1		Hovedbank	SNN		2019/1313	166 720	139 976	Forbruk april 2020 - desember 2021
19.09.2016	31.08.2020			Vaskertjeneste	Mitra AS		2016/458	3 613 344	4 714 958	Faktisk forbruk september 2015 til desember 2021
10.03.2004				Graving kirkegårder	Anlegg og Maskin		2003/728			Kostnad føres i regnskapet til Sørreisa sokn
01.01.2014	31.12.2017			Slamtømming	Perpetuum AS		2013/1020	2 700 000	5 804 268	Faktisk forbruk januar 2015 til desember 2021
21.11.2019	11.04.2020	-	-	Svømmekjøring	Bussring		2021/2084	350 000	255 000	Kontraktverdi
01.01.2022	31.12.2023	1+1		Vikarer legetjenesten	Og Nordic, og Dedicare		2021/1634	6 000 000		Ikke gjort avrop pr januar 2022
01.01.2018				Skadeforsikring	Klp	Forvaltes av Nordmølling			3 782 529	Faktisk forbruk januar 2018 til desember 2021
01.01.2018				Personalforsikring	DNB		2017/1867		2 443 081	Faktisk forbruk januar 2018 til desember 2021
15.04.2019				Juridiske tjenester	Simonsen Vogt Wilk		2017/1553	2 500 000	335 260	Faktisk forbruk april 2019 til desember 2021
xx.02.2022	31.12.2023	1+1 år		Elektrikertjenester		I prosess, signeres i februar 2022	2021/1875	4 500 000		Ikke gjort avrop pr januar 2022
01.09.2021	31.12.2024			Legemidler	Apotek 1 Gruppen AS		2021/1801			
20.11.2021	20.11.2024			Smarttelefoner og Nettbrett	Ttcom AS		2021/1916	2 625 000	188 186	Forbruk september - desember 2021
				IKT-utstyr		I prosess	2021/580			Ikke gjort avrop pr januar 2022
01.05.2018	01.05.2022			Kontroll av salgs- og skjenkesteder	Alkoholkontroll AS	I prosess med å få på plass ny avtale	2018/2022		89 839	Forbruk mai 2015 til desember 2021

Av oversikten fremgår det totalt 26 avtaler. For flere av avtalene har kommunen kommentert at de er «i prosess». Revisor har spurt kommunen om det har vært avtaler for disse varene/tjenestene tidligere, og eventuelt hvilke. Økonomisjef har opplyst at det er tidkrevende for kommunen å lete i gamle arkiver og at det er uklart hvor mye dokumentasjon de vil klare å finne. Revisor har ved selvstendig søk funnet liste over tilbud som Sørreisa kommune har registrert i anskaffelsesverktøyet Mercell.⁴⁸ Til revisor har økonomisjef forklart at denne oversikten kom i forbindelse med at kommunen arbeidet med avtale med Finnutt⁴⁹ og en e-

⁴⁸ <https://www.mercell.com/nb-no/anbud/734155/soerreisa-kommune-anbud.aspx>

⁴⁹ Om Finnutt - Finnutt – Innkjøpsfaglig totalleverandør.

handelsløsning som kommunen hadde. Merzell kjøpte opp de som opprinnelig hadde avtale med kommunen via avtalen med Finnut. Kommunen har selv ikke administrert denne listen over anbud.

Utover dette fremstår det uklart om kommunen har oversikt over hvilke avtaler de tidligere har hatt. Til revisor har kommunens representanter opplyst at de ikke har hatt god nok oversikt over avtalene, hvor mange som er løpt ut og hvor mange kommunen jobber med å få på plass.

Revisor ba kommunen avklare om lista er fullstendig, da det ut fra lista i stor grad ser ut til å inneholde avtaler om tjenester, men ikke varer/forbruksvarer. Det er ikke fremkommet opplysninger fra kommunen om at det skal foreligge inngåtte avtaler utover de som fremkommer i avtaleoversikten. Kommunens representanter har opplyst at kommunen ikke kom til å inngå avtale om for eksempel arbeidstøy, men flere avtaler skulle gjennomføres av Finnut. Til revisor har kommunens representanter opplyst at Sørreisa kommune fra september 2021 hadde inngått medlemskap i *innkjøpssirkelen*. Innkjøpssirkelen består av flere kommuner som i fellesskap gjennomfører anskaffelser. Revisor har fått oversendt avtalen mellom kommunen og *Finnut Consult AS*. Avtalen er undertegnet 16.6.2021 av rådmann Truls Meyer. Av avtalen fremgår det at målet med innkjøpssirkelen «er at hvert enkelt medlem skal oppnå økonomiske besparelser og stordriftsfordeler ved anskaffelser og at hvert enkelt medlem skal få en rasjonell innkjøpsprosess i overensstemmelse med lov om offentlige anskaffelser. Det er også et mål at kostnadene i forbindelse med medlemmenes innkjøpsprosesser skal være forutsigbare.»

Ifølge kommunens representanter, og som også fremgår av avtalen, vil Sørreisa kommune som medlem av innkjøpssirkelen være med på åtte anskaffelser (rammeavtaler) knyttet til følgende:

- Olje og drivstoff
- Elkraft
- Medisinsk forbruksmateriell
- Legemidler
- IT
- Papir, plast og rengjøringsartikler
- Kontorrekvisita
- Matvarer

I løpet av 2021 var planen at Sørreisa kommune skulle gjennomføre fire ulike anskaffelser i samarbeid med innkjøpssirkelen. Dette er rammeavtaler knyttet til IT, medisinsk forbruksmateriell, legemidler og olje og drivstoff. I videresendt oversikt fra økonomisjef fremgår det at avtalene som er på plass per 7.7.2022 er medisinsk forbruksmateriell, smarttelefoner og nettbrett samt «reseptbelagte- og reseptfrie legemidler». Det vises også til at det jobbes med å få på plass «IKT», «papir, plast og rengjøringsartikler» samt «drivstoff». Avtale om «kraft» vil også kommunen delta i om et års tid.

I forbindelse med medlemskapet i innkjøpssirkelen fikk kommunen tilgang til en e-handelsløsning. I denne løsningen skulle kommunens rammeavtaler legges inn med blant annet informasjon om priser og alle bestillinger av varer fra Sørreisa kommune skulle gjøres gjennom denne løsningen. Dette ville ifølge kommunens representanter bidra til å sikre at innkjøp gjøres i tråd med inngåtte rammeavtaler. Også avtaler som ikke gjøres av Finnut AS kunne legges inn i e-handelsløsningen og dermed ville kommunen få en samlet oversikt over avtalene de til enhver tid har. Kommunen ville også få informasjon om når avtalene utløper. Dette er et verktøy som kommunen tidligere har manglet. Revisor spurte kommunens representanter om

det var satt dato for når løsningen skal være implementert i organisasjonen. Kommunens representanter har opplyst at det ikke var satt dato for dette, men etter hvert som de nye avtalene var på plass skulle disse lastes inn i løsningen og kommunen skal bestille gjennom e-handel. Revisor har fått utklipp hvor det fremgikk to avtaler som allerede var lastet opp i e-handelsløsninga.

Revisor har spurt kommunens representanter om det foreligger opplæringsplan for innkjøp, herunder e-handelsløsningen. Til dette svarte kommunens representanter at kommunen allerede har hatt en dag med opplæring i e-handelsløsningen. Kommunen hadde valgt ut ansatte i kommunen som kan bestille på rammeavtalene. Det var disse utvalgte ansatte og ledere som deltok på denne opplæringen. Det er planlagt ytterligere opplæring når avtalene er lagt inn i løsningen. Revisor har mottatt oversikt over bestillere i kommunen, av lista fremgår det at det er 36 ansatte i kommunen som har fått rollen som bestiller. Disse er i all hovedsak ledere, samt noen merkantile stillinger og sykepleiere.

I slutfasen av forvaltningsrevisjonen ble det opplyst av økonomisjef at avtalen om e-handelsløsning aldri kom godt i gang og at det kom til å bli kostbart for kommunen å være med på avtalen. Kommunens vurdering ble derfor å si opp denne avtalen. Vi omtaler likevel innholdet i e-handelsavtalen som kommunen ønsket å inngå med innkjøpssirkelen da det belyser hva kommunen på et tidspunkt ønsket bistand til.

På spørsmål fra revisor har kommunens representanter opplyst at de kan bruke eksterne til å gjennomføre anskaffelser i forbindelse med store prosjekt, eksempelvis bygg- og anleggsanskaffelser. For rammeavtaler er det nå Finnut AS som skal gjennomføre anskaffelsene for kommunen, så langt det er mulig med hensyn til både tid og budsjett.

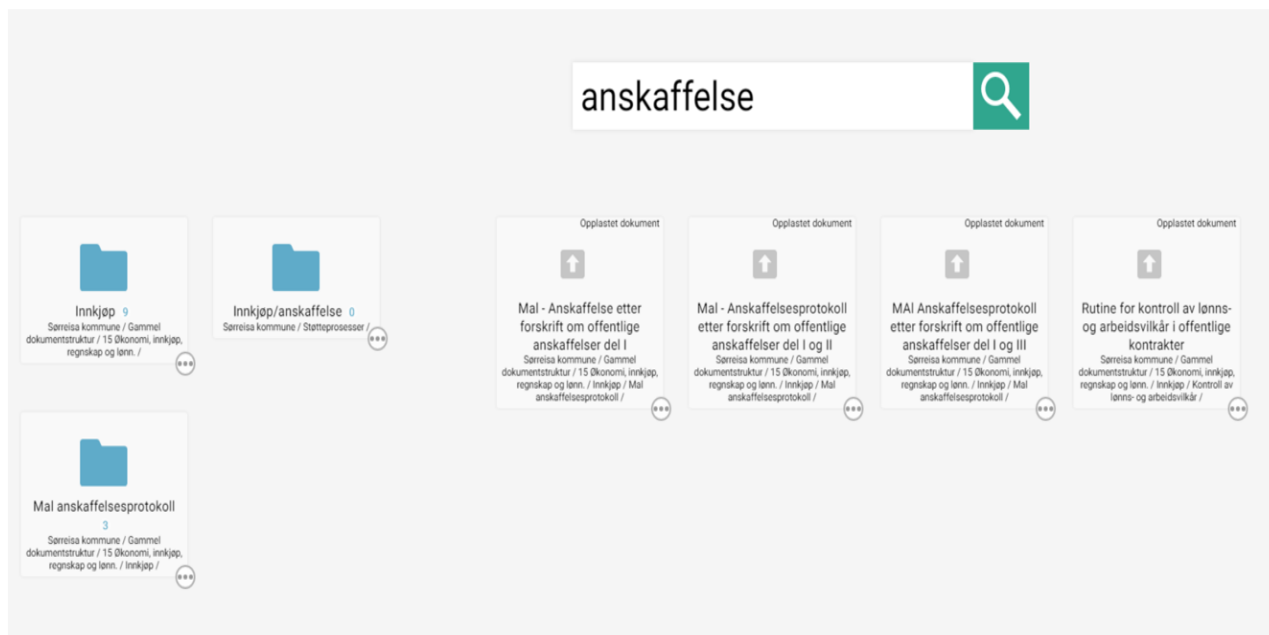
I slutfasen av forvaltningsrevisjonen har revisor fått oversendt en oppdatert avtaleoversikt fra økonomisjef. Hun har vist til at avtaleoversikten er tilgjengelig for alle ansatte i kommunen og at det skal gjøres kjent i organisasjonen at det er avtalene som fremgår av avtaleoversikten som er gjeldende. Den oppdaterte avtaleoversikten er lagt ved som vedlegg til rapporten. Revisor ser at avtaler som er løpt ut fortsatt er oppført i avtaleoversikten, eksempelvis slamtømming, miljøterapeut og vaskeritjenester.

4.4 Retningslinjer/rutiner

Av kommunens representanter har revisor fått opplyst at Sørreisa kommune ikke har skriftlige retningslinjer/rutiner for oppfølging av løpende avtaler. Kommunen har også opplyst at det har vært risiko for svikt da kommunen ikke har hatt et godt nok system for oppfølging av avtaler.

Sørreisa kommune har kvalitetssystemet Compilo, og her er det lagt inn enkelte retningslinjer og rutiner for innkjøp i kommunen. Revisor har hatt tilgang til systemet, og har selvstendig kunnet gjennomgått og hentet ned dokumentasjonen. Ved søkeordet «anskaffelse» kom følgende mapper opp:

Utklipp 4 – Mapper i Compilo



I mappen «innkjøp» ligger det to mapper og syv dokumenter. I mappen «kontroll av lønns- og arbeidsvilkår» ligger det fire vedlegg:

- Rutine for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Vedlegg 1 – Egenrapportering av lønns- og arbeidsvilkår
- Vedlegg 2 – Rapport etter kontroll lønns- og arbeidsvilkår offentlige kontrakter
- Vedlegg 3 – Kontrolltiltak og gjennomgang av dokumentasjon

I mappen «mal anskaffelsesprotokoll» ligger det tre vedlegg:

- Mal – Anskaffelse etter forskrift om offentlige anskaffelser del I
- Mal – Anskaffelsesprotokoll etter forskrift om offentlige anskaffelse del I og del II
- Mal – Anskaffelsesprotokoll etter forskrift om offentlige anskaffelser del I og del III.

De syv nevnte dokumentene som også ligger under mappen «innkjøp» er:

- Almennelige kontraktsvilkår
- Avtaleoversikt
- Eksempel evalueringsmodell
- Innkjøpsreglement
- Mal kontrakt
- Åpningsprotokoll anbud/tilbud

Kommunens innkjøpsreglement fra 2013 inneholdt redegjørelser for at det var ment som et grunnleggende hjelpemiddel for å kunne gjøre innkjøp innenfor de rammer som finnes i det offentlige. Reglementet inneholder informasjon om bestemmelser/regelverk, organisering og ansvar, inndeling av anskaffelser etter terskelverdier, spesifikke vilkår til anskaffelsene, kontraktsbestemmelser, anbudsbestemmelser, og etiske retningslinjer for offentlige anskaffelser. Det nye vedtatte reglementet inneholder beskrivelse av mål og organisering, innkjøpsregler, forskriften, grunnleggende prinsipper, miljøeffektive anskaffelser, rammeavtaler, konkurransegjennomføringsvektøy, e-handler og maler jf. reglementets punkt 1. Det nye reglementets formål oppgis å være at innkjøpsrutinene skal gi en effektiv utnyttelse av kommunens ressurser og sikre at:

- Lov og forskrift om offentlige innkjøp følges
- Klare myndighets- og ansvarsforhold er etablert.
- Dokumentasjon av innkjøp er etablert og lett tilgjengelig.
- Internkontroll kan oppdage feil slik at disse kan rettes i tide.
- Ordningen skaper tillit hos ansatte, leverandører og innbyggere.
- Miljøaspektet ved innkjøp blir ivaretatt.

I reglementet gjeldende til 31.12.2022 vises det til at kommunen er med i Troms fylkeskommunes innkjøpssamarbeid. Revisor har spurt kommunens representanter om det fortsatt stemmer at det foreligger et samarbeid ettersom Troms fylkeskommune i 2020 ble slått sammen med Finnmark fylkeskommune; Troms og Finnmark fylkeskommune. Til dette har kommunen svart at de tidligere har vært med på avtale om strøm og drivstoff, men at de ikke lenger har et samarbeid med fylkeskommunen.

Det foreligger også ulike maler som kommunen har utarbeidet. Kommunen har utarbeidet mal for anskaffelsesprotokoll for anskaffelse etter anskaffelsesforskriften del I, del II og del III. Det foreligger også mal for protokoll for anbudsåpning. Videre foreligger det en mal for alminnelige kontraktsvilkår datert 30.11.2017.

Kommunen har også, som nevnt, i nyere tid utarbeidet rutine for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Dokumentet er datert 29.6.2021. Det foreligger også mal for egenrapportering av lønns- og arbeidsvilkår, mal for rapport etter kontroll av lønns- og arbeidsvilkår og mal for gjennomgang av dokumentasjon ved kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.

Revisor har også funnet et dokument om å handle varer fra Biltema, se utklipp nedenfor:

Utklipp 5 – Rutine for å handle varer fra Biltema – Sørreisa kommune

Sørreisa kommune > Gammel dokumentstruktur > 15 Økonomi, innkjøp, regnskap og lønn > Innkjøp >

Administrere personer med rett til å handle varer fra Biltema

 Metadata

Formål

Administrere personer med rett til å handle varer fra Biltema

Hjemmel

Kommunens delegasjonsreglement, økonomireglement kap. 8, innkjøpsreglement.

Omfang/Virkeområde

Kjøp av varer fra Biltema

Ansvar

Enhetsleder

Aktivitet/beskrivelse

Biltema har lansert en ny bedriftsportal for bedriftskunder, Biltema bedrift. I denne portalen skal enhetsleder selv oppgi personer som har rett til å handle på vegne av enheten i tråd med kommunens delegasjonsreglement.

Detaljer for tilgang til kundekonto og pålogging til Biltemas bedriftsportal:

- Webside: <https://bedrift.biltema.no>
- Brukernavn: kommunens organisasjonsnummer. 940755603
- Passord: Kommunens tidligere kundenummer, 28200354

Kjøpsberettigede personer registreres med navn, fødselsdato og mobiltelefonnr. Når dette er bekreftet vil oppgitt person motta en sms med link til en strek og QR-kode for fremvisning sammen med legitimasjon ved fremtidig kjøp. NB! Den samme strekkoden kan benyttes i samtlige varehus.

Revisor spurte kommunens representanter om kommunen har bedriftsportal hos Biltema, jf. utklippet ovenfor. Til dette svarte kommunens representanter at de ikke har kjennskap til en slik løsning, og at kommunen nok ikke har god nok oversikt over hvilke leverandører kommunen handler hos. Kommunens representanter viste også til at det gjøres innkjøp, men at det da gjøres en forespørsel til tre leverandører. Kommunen har vist til at som eksempel blir dagligvarer handlet fra de lokale butikkene, men at det ikke er inngått avtaler med disse.

I tillegg har revisor hatt tilgang til kommunens interne Onedrive-område. Ifølge økonomisjef skal alle dokumenter som gjelder innkjøp/andbud være arkivert på området. Ved gjennomgang fant revisor flere av de samme dokumentene som var lagret i kvalitetssystemet Compilo, jf. redegjørelser ovenfor. Revisor fant også ulike maler for tilbudsforespørsel, mal for konkurransegrunnlag, og mal for evalueringsmodell.

Revisor har spurt kommunens representanter om det er planlagt å gjøre noen endringer internt i kommunen med hensyn til anskaffelser. Som for eksempel om det er planer om utarbeidelse av strategier eller rutiner på området, og om bemanningssituasjonen. Ifølge kommunen skal kompetansen på offentlige anskaffelser bygges hos den nye økonomisjefen. De viste til at det ikke er midler til å ansette flere. Underveis i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har Sørreisa kommune i kommunestyremøte 15.12.2022, i sak 121/2022, vedtatt nytt innkjøpsreglement og nye rutiner for anskaffelsesprosessen.

Revisor har spurt kommunen om de har mottatt klage i etterkant av en anskaffelsesprosess. Revisor har i denne forbindelse mottatt dokumentasjon knyttet til én klagesak. Saken gjaldt anskaffelse om renovering av et svømmebasseng. Kontrakten ble opprinnelig tildelt selskapet

SB2 Utvikling AS. Etter klage fra en annen leverandør T. Johansen Drift AS, ble tildelingsbeslutningen endret og kontrakten tildelt T. Johansen Drift AS. Det ble av SB2 inngått begjæring om midlertidig forføyning for å stanse kontraktsinngåelsen. Tingretten ga medhold og kommunen anket kjennelsen. Spørsmålet i saken var om kommunen hadde adgang til å omgjøre tildelingen. Lagmannsretten forkastet anken, da de mente at den første tildelingen var riktig.⁵⁰

Revisor finner også ved søk på KOFA.no at kommunen har vært klaget inn til KOFA⁵¹, herunder finner revisor totalt to saker hvor Sørreisa kommune er klaget inn. Den ene saken er fra 2.7.2012 som gjaldt påstand om brudd på de generelle kravene i § 5. KOFA kom til at det var brudd på regelverket. Den andre saken er fra 25.2.2019 og gjaldt spørsmål om ulovlig direkte anskaffelse. KOFA kom til at saken skulle avvises.

Beskrivelsene over viser at kommunen har etablert ulike rutiner og maler for anskaffelser. Sørreisa kommune har ikke etablert skriftlige retningslinjer eller rutiner for å overvåke løpende avtaler. Kommunen har underveis i forvaltningsrevisjonen utarbeidet både nye rutiner for anskaffelsesprosessen og nytt innkjøpsreglement. De nye innkjøpsreglene omtaler imidlertid ikke noe særskilt om oppfølging av løpende avtaler, utover hvem som har ansvaret.

Revisors kommentar:

Problemstillingen er formulert deskriptivt og revisor har følgelig ikke utledet revisjonskriterier og ikke gjort vurderinger. Likevel ønsker revisor å vise til at det er grunnlag for å oppstille krav til kontroll på dette området. Av kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b fremgår det at ved internkontroll etter bestemmelsen skal kommunedirektøren ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Sett opp mot internkontrollbestemmelsen kan det synes å være noe mangelfullt i kommunen på anskaffelses- og innkjøpsområdet.

⁵⁰ LH-2021-58587

⁵¹ Klagenemda for offentlige anskaffelser

5 ETTERLEVELSE AV REGELVERK

Har Sørreisa kommune overholdt anskaffelsesregelverket ved inngåelse av rammeavtaler?

Revisjonskriterier:

- I forkant av kunngjøring ha foretatt en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- Gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket
- Kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket
- Likebehandle leverandører
- Benyttet tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket
- Utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever
- Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket
- Benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket
- Meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket
- Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket
- Sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig

Revisor har undersøkt Sørreisa kommunes inngåelse av syv av avtalene i kommunens oversikt over innkjøpsavtaler. I det følgende er revisors funn under revisjonskriteriene for problemstilling 2. Når det gjelder kommunens praksis for forlengelser av kontrakter, omtaler vi dette i kapittel 6.

5.1 Miljøterapeutteneste i grunnskolen

Revisors funn

Det ble 17.9.2021 undertegnet kontrakt mellom Sørreisa kommune og Slåttebakken Helse AS (nå Senja Helse og omsorg) om kjøp av miljøterapeuttenester i grunnskolen i Sørreisa kommune. Avtalevarighet er ifølge avtalen fra 1.4.2018 til 31.03.2022. Senja Helse og omsorg er ifølge proff.no et aksjeselskap som driver i bransjen for *andre helsetjenester*. Vedkommende oppført som daglig leder og styreleder i selskapet, er sønn til kommunedirektør i Sørreisa kommune i perioden 1.1.2022 til 31.12.2022⁵². Kontrakten er signert av daværende økonomisjef, og det er gjort før nåværende kommunedirektør tiltrådte.

Ifølge kunngjøring i Doffin var anslått totalverdi kr 4 500 000. Av anskaffelsesprotokoll fremgår det at anskaffelsens verdi var beregnet til kr 3 200 000. Av kommunens oversikt over innkjøpsavtaler fremgår det at estimert verdi var satt til kr 3 200 000. Av samme oversikt fremgår det at avrop og faktisk forbruk fra april 2018 til desember 2021 var kr 5 642 501. Det fremgår i konkurransegrunnlaget punkt 4.2 at det kan bli aktuelt å utvide tilbudet til også å gjelde SFO. Revisor har ikke dokumentasjon på at slik opsjon er foretatt.

⁵² Vedtatt ansatt i midlertidig stilling i kommunestyrets møte 16.9.2021 i sak PS 65/21

Kommunens dokumentasjon viser at anskaffelsen ble kunngjort i Doffin. Dette samsvarer med den informasjonen revisor har funnet frem til gjennom selvstendige søk i databasen. Kunngjøringen i Doffin viser at den også er sendt til TED-databasen. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag fra anskaffelsen datert 15.12.2017. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse. Kommunen henviste i dette konkurransegrunnlaget til at lov om offentlige anskaffelser av 1999 og forskrift om offentlige anskaffelser fra 1. januar 2017 gjaldt.

Av konkurransegrunnlaget sammenholdt med kunngjøringen i Doffin finner revisor følgende informasjon:

- hva som skal anskaffes
- hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget
- hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- hvilke frister som gjelder
- kvalifikasjonskrav som tilbydere må oppfylle
- tildelingskriterier og vektning av disse
- krav til skriftlig kommunikasjon
- krav til innhold i og utforming av et tilbud

Vi har ikke funnet at det i konkurransegrunnlaget er opplyst hvorvidt elektroniske kataloger eller elektroniske auksjoner vil bli brukt.

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere i konkurransegrunnlaget:

- leverandøren skal være registrert i et foretaksregister
- leverandøren skal ha et ryddig forhold til innbetaling av skatter og avgifter
- leverandøren skal ha de tekniske og faglige kvalifikasjoner, inkludert menneskelige og tekniske ressurser og erfaringer til å fullføre kontrakten

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Frist for å levere tilbud var satt til 8.2.2018 kl. 12.00. Revisor har fått oversendt åpningsprotokoll som viser at det ble avholdt anbudsåpning 8.2.2018 kl. 13.15. Her fremgår det at det etter tilbudsfristens utløp var kommet inn ett tilbud. Av protokollen fremgår det at anbyder var Slåttebakken Helse AS og at tilbudet ble mottatt 7.2.2018 kl. 12.20. Tilbudt pris var ifølge protokollen kr 912 280 per år. Protokollen er undertegnet av daværende økonomisjef og inspektør ved Sørreisa sentralskole.

Av konkurransegrunnlaget fremgår det om tildelingskriterier at tildelingen vil skje på bakgrunn av hvilke tilbud som har det beste forholdet mellom pris/kostnad og kvalitet ut fra de kriterier som fremgår av tabell oppgitt i konkurransegrunnlaget. Tabellen gjengis under.

Utklipp 6: Informasjon om tildelingskriterier og vektning av disse

Kriterium	Krav til dokumentasjon
40 % - Pris/Kostnad	<ul style="list-style-type: none"> • Utfylt prismetris
60 % - Kvalitet Under dette kriteriet vurderes: - Kvalifikasjoner	<ul style="list-style-type: none"> • Utdanning CV for ansatte i tiltaket

<ul style="list-style-type: none"> - Erfaring - Internkontrollsystem 	<ul style="list-style-type: none"> • Referanseliste • Dokumentasjon på internkontroll
----------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Videre fremgår det at *oppdragsgiver vil tildele kontrakt til den leverandøren som etter en samlet vurdering har inngitt det totalt sett det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Oppdragsgiver vil i sin vurdering ta hensyn til forhold som pris, kvalitet og erfaring.*

Av ovenstående tabell fremgår det at pris vektet 40 % og kvalitet 60 %. Av kunngjøringen i Doffin fremgår det at både pris og kvalitet vektet 40 % hver. Kommunen sendte imidlertid inn en endringsmelding i Doffin hvor vektning ble endret i tråd med konkurransegrunnlaget.

Det foreligger anskaffelsesprotokoll datert 8.2.2018. Protokollen har blant annet følgende innhold:

- Oppdragsgivers navn samt protokollførerens navn
- Beskrivelse av hva som skal anskaffes og anslått verdi på kontrakten
- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør
- Dato og protokollførers signatur

Av protokollen fremgår det at det kun var én tilbyder og at denne oppfylte alle kvalifikasjonskrav for deltakelse i konkurransen.

Revisor har fått referat fra kontraktsmøte 3.3.2019 hvor kontraktsdokumenter, oppsigelsestid, avrop på rammeavtalen og fravær var temaer. Det har imidlertid ikke latt seg gjøre for representantene fra Sørreisa kommune å fremskaffe dokumentasjon som viser meddelelse om kontraktstildeling.

Revisors vurdering

Anskaffelsesprosessen ble iverksatt i 2017, og skal derfor vurderes etter nåværende regelverk om offentlige anskaffelser. Det fremgår av kommunens egen vurdering i konkurransegrunnlag at anskaffelsen skulle gjennomføres etter forskriftens del I og del III, og dette legges dermed til grunn i det følgende. Det fremgår imidlertid av konkurransegrunnlaget at lov om offentlige anskaffelser av 1999 gjaldt. Dette legger revisor til grunn er feil henvisning fra kommunens sin side, da de også viser til at forskrift fra 1. januar 2017 gjaldt.

Når det gjelder kommunens beregninger av anskaffelsens anslåtte verdi, har ikke kommunen i forkant av kunngjøring dokumentert beregninger som lå til grunn for verdien på kontrakten. Kommunen har i ulike dokumenter angitt ulike verdier. Når samlet oppdrag og samlet utbetaling fraviker så mye fra angivelse av oppdrag og verdi i kontrakt, kan ikke revisor legge til grunn at beregningen har vært forsvarlig. Vi viser til forskriftens § 5-4 (1) «Oppdragsgiveren skal beregne kontraktens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva., inkludert enhver form for opsjon som er fastsatt i anskaffelsesdokumentene». Det var opsjon nevnt i dokumentene, men det fremgår ikke at denne opsjonen er benyttet og det er indikasjoner på at det er foretatt bestillinger utover verdien som opprinnelig var beskrevet. Revisors vurdering er at Sørreisa kommune **ikke kan dokumentere å ha oppfylt** revisjonskriteriet om *i forkant av kunngjøring ha foretatt en beregning av anskaffelsens verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser*. Revisor registrerer at det i kommunens oversikt over avtaler er oppgitt forbruk etter rammeavtalens utløp og dermed er det i kommunens oversikt avvik mellom estimert verdi og avrop. Revisor kan ikke legge dette til grunn i vurderingen av dette

revisjonskriteriet, men dette får betydning for andre bestemmelser i forskriften, om ulovlig direkte anskaffelse.

Anskaffelsen er kunngjort i Doffin og TED-databasen, som påkrevd i relevant regelverk. Revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om *å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket*. På bakgrunn av at anskaffelsen er gjennomført ved en åpen anbudskonkurranse, er revisors vurdering at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om *å benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket*.

Kommunen har utarbeidet et konkurransegrunnlag, som revisor finner at i det alt vesentlige inneholder den informasjonen som er påkrevd etter regelverket. Fordi konkurransegrunnlaget ikke inneholder informasjon om hvorvidt elektroniske kataloger eller auksjoner vil bli brukt, er revisors vurdering at Sørreisa kommunen **har i stor grad, men ikke fullt ut, oppfylt** revisjonskriteriet om *å utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever*.

Kommunen har oppgitt i konkurransedokumentene at tildelingskriterier er pris og kvalitet. Etter forskrift om offentlige anskaffelser § 18-1 (4) skal tildelingskriteriene ha tilknytning til leveransen. Tildelingskriteriene skal ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren en ubegrenset valgfrihet, jf. forskriftens § 18-1 (5). Da det kun var én tilbyder er det ikke dokumentert ovenfor revisor at kommunen har vurdert det innkomne tilbudet etter de oppstilte tildelingskriteriene. Revisor anser det ikke som relevant å gjøre vurdering opp mot revisjonskriteriet om *å benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket*.

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til tilbydere. Kvalifikasjonskravene, og opplysninger om hvilken dokumentasjon som skal oversendes for å vise at tilbyderne oppfyller kvalifikasjonskravene, fremgår av konkurransegrunnlaget. Kvalifikasjonskravene er knyttet til tilbydernes registreringer og godkjenninger, tekniske og faglige kvalifikasjoner og kompetanse, samt økonomisk stilling og er altså lovlige oppstilte kvalifikasjonskrav. I protokollen er det dokumentert overfor revisor at valgte leverandør oppfylte de oppstilte kvalifikasjonskravene. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om *å bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket*.

Anskaffelsen er kunngjort etter regelverket, og det er benyttet lovlig anskaffelsesprosedyre. Dokumentasjonen som belyser anskaffelsesprosessen, tyder på at potensielle tilbydere dermed har fått den samme informasjonen til samme tid. Revisor har ikke indikasjoner, eller blitt gjort kjent med opplysninger som tilsier at kommunen etter kunngjøring ikke har likebehandlet leverandører. På bakgrunn av disse forhold er revisors vurdering at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om *å likebehandle leverandører og å gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket*.

Protokollen inneholder ikke informasjon om oppdragsgivers adresse, men utover det så inneholder protokollen alt i det vesentlige informasjon som er påkrevd etter forskriften og revisors vurdering at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om *å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket*.

Kommunen skal dokumentere alle steg i anskaffelsesprosessen i ettetid. Kommunen har ikke kunnet dokumentere den delen av anskaffelsesprosessen som gjelder evaluering. Kommunen har ikke kunnet fremskaffe dokumentasjon som viser meddelelse om kontraktstildeling og revisor har dermed ikke tilstrekkelig og gyldig datamateriale til å kunne vurdere

revisjonskriteriet om hvorvidt kommunen har meddelt beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket. Revisor har ellers fått den dokumentasjonen som vi har etterspurt tilknyttet anskaffelsen. Revisors vurdering er dermed at Sørreisa kommunen **i stor grad, men ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig*.

5.2 Slamtømming

Revisors funn

Perpetuum Miljø AS har kontrakt med Sørreisa kommune om tømming av slamavskillere. Kontrakten er signert av kommunen den 8.4.2014 og Perpetuum Miljø AS den 22.4.2014. I kunngjøringen i Doffin er verdien på kontrakten estimert til kr 3 000 000. Det fremgår av kontrakten at arbeidet skulle gjennomføres for en årlig sum på kr 854 112 fra 1.1.2014 til 31.12.2017. Av kommunens oversikt over innkjøpsavtaler fremgår det at estimert verdi var satt til kr 2 700 000. Av samme oversikt fremgår det at avrop og faktisk forbruk fra januar 2015 til desember 2021 er på kr 5 804 268.

Revisor har fra kommunens representanter fått oversendt dokumentasjon fra anskaffelsesprosessen. Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag for anskaffelsen datert 16.10.2013. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse og at det ikke ville bli gitt adgang til å forhandle om «*grunnleggende elementer i anbudene (priser, rabatter etc.)*». Kommunen henviste i dette konkurransegrunnlaget til at lov om offentlige anskaffelser av 1999 og forskrift om offentlige anskaffelser av 2007 gjaldt.

Revisor har funnet informasjon om at anskaffelsen er kunngjort i Doffin den 28.10.2013. Av kunngjøringen i Doffin fremgår det også at anskaffelsesprosedyren var åpen anbudskonkurranse.

Av konkurransegrunnlaget sammenholdt med kunngjøringen i Doffin finner revisor følgende informasjon:

- hva som skal anskaffes
- valgte anskaffelsesprosedyre
- tildelingskriterier
- tilbudsfrist (dato og klokkeslett) samt adresse som tilbud skal leveres til
- vedståelsesfrist for tilbud
- tildelingskriterier og vektning av disse
- hvilket språk tilbudet skal være skrevet på

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere i konkurransegrunnlaget:

- Skatte- og momsattest
- HMS-egenerklæring

Av konkurransegrunnlaget fremgår det at dokumentasjon skal være vedlagt tilbudet, men ikke hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt. Av kunngjøringen i Doffin fremgår det imidlertid tre kvalifikasjonskrav, og hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kravene er oppfylt, se utklipp:

Utklipp 7 – Kvalifikasjonskrav oppstilt i kunngjøring i Doffin – Slamtømming**III.2.1) Krav til tilbyders organisatoriske og juridiske stilling**

Informasjon og dokumentasjon som er nødvendig for å evaluere om kravene blir tilfredsstillt:

- (1) Firmaattest
- (2) Erklæring fra foretaket om tilknytning til offentlig godkjente lærlingordninger som gjelder ved kontraktsgjennomføring
- (3) Attester for registrering i faglig register som bestemt ved lovgivning i det land hvor leverandør er etablert
- (4) Krav til å fremlegge skatteattest for merverdiavgift (Nasjonale krav)
- (5) Krav til å fremlegge skatteattest for skatt (Nasjonale krav)
- (6) Krav til å fremlegge egenerklæring i samsvar med forskriftens vedlegg 2 om HMS (Nasjonale krav)

III.2.2) Økonomisk og finansiell kapasitet

Informasjon og dokumentasjon som er nødvendig for å evaluere om kravene blir tilfredsstillt:

- (1) Erklæring om foretakets omsetning de siste årene med relevans til denne kontrakten

Eventuelle minste standardnivåer:

III.2.3) Tekniske og faglige kvalifikasjoner

Informasjon og dokumentasjon som er nødvendig for å evaluere om kravene blir tilfredsstillt:

- (1) Oversikt over foretakets totale bemanning
- (2) Bemanning for dette oppdraget (organisasjonsplan) med navn og CV for nøkkelpersoner som skal utføre oppdraget (gjelder tjeneste-, og bygge- og anleggskontrakter)
- (3) Foretakets viktigste leveranser de siste 3 årene, inkludert deres verdi, tidspunkt og mottaker (gjelder vare- og tjeneste kontrakter)
- (4) Beskrivelse av utstyr, maskinpark eller annet tilgjengelig utstyr med relevans for utførelsen av denne kontrakten (gjelder for bygge- og anleggskontrakter)

Frist for å levere tilbud var satt til 16. desember 2013 klokken 12.00. Revisor har fått oversendt protokoll som viser at det ble avholdt anbudsåpning 16.12.2013 kl. 13.00. Her fremgår det at det etter tilbudsfristens utløp av kommet inn tre tilbud. Disse var:

Tabell 5: Innkomne tilbud i konkurransen per 16.12.2013 kl. 13.00

Firma	Sum inkl.mva (årlig)	Pris pr. slamavskiller inntil 4M ³
Stokland bilruter	1 298 687,-	950,-
Perpetuum	854 112,-	1100,-
Senja Avfall	2 083 268,-	1550,-

Av konkurransegrunnlaget fremgår det om tildelingskriterier at pris vil være eneste vilkår for utvelgelse av leverandør. Revisor har ikke fått oversendt prismatrise/evaluering og ifølge kommunens representanter har det ikke latt seg gjøre å fremskaffe slik dokumentasjon i kommunens arkiv.

Revisor har fått oversendt brev adressert fra Sørreisa kommune til de tre ovennevnte leverandørene hvor det fremgår at Sørreisa kommune vil inngå kontrakt med Perpetuum Miljø AS. Brevet er datert 23.12.2013. Kommunen har ikke klart å fremskaffe e-postene/korrespondansen som har blitt sendt til tilbyderne i konkurransen.

Revisor har etterspurt anskaffelsesprotokoll. Vi har fått tilbakemelding fra kommunens representanter om at de ikke kan finne anskaffelsesprotokoll.

Revisors vurdering

Når det gjelder kommunens beregninger av anskaffelsens anslåtte verdi, har ikke kommunen i forkant av kunngjøring dokumentert beregninger som lå til grunn for verdien på kontrakten. Kommunen har i ulike dokumenter angitt ulike verdier. Når samlet oppdrag og samlet utbetaling fraviker så mye fra angivelse av oppdrag og verdi i kontrakt, kan ikke revisor legge til grunn at beregningen har vært forsvarlig. Revisors vurdering er at Sørreisa kommune **ikke kan dokumentere å ha oppfylt** revisjonskriteriet om i forkant av kunngjøring *ha foretatt en*

beregning av anskaffelsens verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser. Revisor registrerer at det i kommunens oversikt over avtaler er oppgitt forbruk etter rammeavtalens utløp og dermed er det i kommunens oversikt avvik mellom estimert verdi og avrop. Revisor kan ikke legge dette til grunn i vurderingen av dette revisjonskriteriet, men dette får betydning for andre bestemmelser i forskriften, om ulovlig direkte anskaffelse.

Anskaffelsesprosessen ble iverksatt i 2013, og må derfor vurderes etter tidligere gjeldende lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Verdien på kontrakten angitt i både kunngjøringen og selve kontrakten tilsier at anskaffelsen skulle følge del I og del III i forskrift om offentlige anskaffelser.

Anskaffelsen er kunngjort i Doffin, men ikke i TED-databasen som påkrevd i relevant regelverk. Revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket*. Manglende kunngjøring er brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse.

Slik revisor ser det, kunne det at kommunen ikke har kunngjort konkurranse i henhold til regelverket, medført at det ikke var relevant å gjøre vurderinger opp mot alle de utledete revisjonskriteriene. Kommunen har imidlertid tatt utgangspunkt i at del I og del II av forskriften gjaldt. Vi anser det derfor relevant å undersøke etterlevelsen av bestemmelser i del II og dermed gjøre vurderinger opp mot revisjonskriteriene.

På bakgrunn av at anskaffelsen er gjennomført som en åpen anbudskonkurranse, er revisors vurdering at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket*. Kommunen har utarbeidet et konkurransegrunnlag, som revisor finner at inneholder den informasjonen som er påkrevd etter regelverket gjeldende for del II-anskaffelser. Revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommunen **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever*.

Kommunen har oppgitt i konkurransedokumentene at pris var eneste tildelingskriterium. Etter anskaffelsesregelverket er det tillatt å benytte pris som tildelingskriterium. Av dokumentasjonen ser revisor at kontrakt er tilbudt til den leverandøren som hadde tilbudt lavest pris. På bakgrunn av dette vurderer revisor at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket*. Kommunen har også valgt å oppstille kvalifikasjonskrav. Det er imidlertid ikke samsvar mellom konkurransegrunnlaget og kunngjøringen i Doffin. I konkurransegrunnlaget er det oppstilt to kvalifikasjonskrav, men det er ikke vist til hvilken dokumentasjon som er nødvendig for å evaluere om kravene blir tilfredsstillt. I kunngjøringen i Doffin er det imidlertid oppstilt tre kvalifikasjonskrav samt dokumentasjon som skal oversendes for å vise at tilbyderne oppfyller kvalifikasjonskravene. Det er ikke dokumentert overfor revisor at valgte leverandør oppfylte de oppstilte kvalifikasjonskravene. Revisors vurdering er dermed at Sørreisa kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket*. Revisor bemerker at det er i strid med det grunnleggende kravet til forutberegnelighet og likebehandling å gi motstridende opplysninger i kunngjøring og konkurransegrunnlag.⁵³

⁵³ KOFA sak 2010-233 premiss 33

Anskaffelsen er ikke kunngjort etter regelverket. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Sørreisa kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriene om å *likebehandle leverandører* og å *gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket*.

Det er ikke ført protokoll for anskaffelsen. Revisors vurdering er dermed at Sørreisa kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket*. Fordi kommunen ikke har kunnet fremskaffe dokumentasjon som viser meddelelse om kontraktstildeling til de tre tilbyderne, har revisor ikke tilstrekkelig og gyldig datamateriale til å kunne vurdere revisjonskriteriet om hvorvidt kommunen har meddelt beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket. Dette forholdet får imidlertid betydning for revisors vurdering av hvorvidt kommunen har sikret at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig. Kommunen skal dokumentere alle steg i anskaffelsesprosessen i ettertid. Kommunen har ikke kunnet dokumentere den del av anskaffelsesprosessen som gjelder meddelelse om kontraktstildeling, vurdering av om leverandør har oppfylt kvalifikasjonskravene, evaluering av de innkomne tilbud eller anskaffelsesprotokoll. Revisors vurdering er dermed at Sørreisa kommune **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig*.

5.3 Vaskeritjeneste

Revisors funn

Det ble 31.8.2016 signert kontrakt mellom Sørreisa kommune og Mitra AS om kjøp av vaskeritjeneste for pasient- og arbeidstøy. Kontrakten hadde varighet fra 16.9.2016 til 31.8.2020. Mitra er en av landets vekstbedrifter og var på det tidspunktet for inngåelsen av kontrakt eid av de to tidligere kommunene Lenvik og Tranøy, nå Senja kommune samt Sørreisa kommune. Det fremgår av kontrakten at pris beregnes etter vekt på ferdigbehandlet tøy – pris pr kilo tøy og at spesifikke prisopplysninger fremkommer i tilbudsskjema til anbudsdokumentene. Av kunngjøring i Doffin var anslått totalverdi oppgitt å være mellom kr 800 000 og kr 1 200 000 eksklusiv MVA. I kontraktskunngjøringen fremgår det at kontraktens samlede verdi var kr 3 631 344. Av kommunens oversikt over innkjøpsavtaler fremgår det at estimert verdi var satt til kr 3 613 344. Av samme oversikt fremgår det at avrop og faktisk forbruk fra september 2015 til desember 2021 er på kr 4 714 858.

Revisor har fra kommunens representanter fått oversendt dokumentasjon som viser at anskaffelsen ble kunngjort i Doffin 16.6.2016⁵⁴. Dette samsvarer med den informasjonen revisor har funnet frem til gjennom selvstendige søk i databasen. Av kunngjøringen i Doffin fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag for anskaffelsen. Kommunen henviste i dette konkurransegrunnlaget til at lov om offentlige anskaffelser av 1999 og forskrift om offentlige anskaffelser av 2006 gjaldt. Det fremgår også av kunngjøringen at konkurransen ble utlyst som reservert kontrakt etter FOA § 3-12, og at forskriftens del I og del II gjelder for denne konkurransen. Det fremgår også av konkurransegrunnlaget punkt 4.4: «*Etter FOA § 3-12 begrenses konkurransen til virksomheter hvor flertallet av de berørte ansatte er funksjonshemmet, og arten eller omfanget av deres handicap innebærer at de ansatte ikke kan utøve arbeid på ordinære vilkår*».

Revisor finner at konkurransegrunnlaget, sammenholdt med kunngjøringen i Doffin, blant annet gir følgende informasjon:

⁵⁴ Kunngjøringen revisor har fått oversendt er en forhåndsvisning datert 15.6.2016.

- hva som skal anskaffes
- valgte anskaffelsesprosedyre
- tilbudsfrist (dato og klokkeslett) samt adresse som tilbud skal leveres til
- vedståelsesfrist
- tildelingskriterier og vekting av disse
- hvilket språk tilbudet skal være skrevet på

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere. Disse fremgår av konkurransegrunnlaget. Følgende kvalifikasjonskrav er oppstilt:

- leverandøren skal være et lovlig registrert firma
- leverandøren skal oppfylle lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet
- leverandøren skal ha et ryddig forhold til innbetaling av skatter og avgifter
- leverandøren skal være tilsluttet Norske Vaskeriers kvalitetstilsyn og følger standarden gitt av disse eller tilsvarende
- leverandøren skal ha rutiner og prosesser i henhold til nasjonale retningslinjer
- leverandøren skal være godkjent attførings/vekstbedrift

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt, med unntak av kravet om at *leverandøren skal være tilsluttet Norske vaskeriers kvalitetstilsyn og følger standarden gitt av disse eller tilsvarende*. For dette kravet fremgår det ikke hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende.

Frist for å levere tilbud var satt til 15.8.2016 kl. 12.00. Revisor har fått oversendt protokoll som viser at det ble avholdt anbudsåpning 16.8.2016 kl. 10.00. Her fremgår det at det etter tilbudsfristens utløp var kommet inn ett tilbud. Revisor har fått oversendt tilbud datert 11.8.2016 fra Mitra AS. Ifølge kunngjort kontraktstildeling i Doffin var Mitra AS eneste tilbyder.

Av konkurransegrunnlaget fremgår det om tildelingskriterier at kontrakt vil bli tildelt den leverandør som innleverer det tilbudet som etter evaluering er det økonomisk mest fordelaktige basert på pris. Det fremgår også av kunngjøringen i Doffin at pris var eneste tildelingskriterium. Revisor har fått oversendt interne e-poster hvor kommunen viser til at tilbudet fra Mitra AS var priset vesentlig over det kommunen selv hadde anslått at kontrakten ville ha verdi som. Av e-posten fremgikk det også at kommunen vurderte at Mitra AS oppfylte alle kravene satt i anbudsutlysningen. Dermed ble Mitra AS tildelt kontrakten.

Fra kommunens representanter har revisor fått oversendt brev om tildeling sendt fra kommunen til Mitra AS, hvor det fremgår at det ved anbudsfristens utløp var kommet inn ett tilbud og at Sørreisa kommune dermed ville inngå kontrakt med Mitra AS. Revisor har fått oversendt kopi av e-post av 2.9.2016 som ble sendt til Mitra AS der signert avtale av Sørreisa kommune var vedlagt.

Det foreligger en usignert og udatert anskaffelsesprotokoll. Protokollen følger en mal. Protokollen inneholder følgende informasjon:

- Virksomheten navn samt protokollførerens navn

- Beskrivelse av hva som skal anskaffes og anslått verdi på kontrakten
- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør

Revisors vurdering

Når det gjelder kommunens beregninger av anskaffelsens anslåtte verdi, har ikke kommunen i forkant av kunngjøring dokumentert beregninger som lå til grunn for verdien på kontrakten. Kommunen har i ulike dokumenter angitt ulike verdier. Når samlet oppdrag og samlet utbetaling fraviker så mye fra angivelse av oppdrag og verdi i kontrakt, kan ikke revisor legge til grunn at beregningen har vært forsvarlig. Revisors vurdering er at Sørreisa kommune **ikke kan dokumentere å ha oppfylt** revisjonskriteriet om i forkant av kunngjøring *ha foretatt en beregning av anskaffelsens verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser*. Revisor registrerer at det i kommunens oversikt over avtaler er oppgitt forbruk etter rammeavtalens utløp og dermed er det i kommunens oversikt avvik mellom estimert verdi og avrop. Revisor kan ikke legge dette til grunn i vurderingen av dette revisjonskriteriet, men dette får betydning for andre bestemmelser i forskriften, om ulovlig direkte anskaffelse.

Anskaffelsesprosessen ble iverksatt i 2016, og må derfor vurderes etter tidligere gjeldende lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kontraktverdien tilsier at anskaffelsen skulle følge del I og del III. Sørreisa kommune har imidlertid gjennomført anskaffelsen etter del I og del II.

Anskaffelsen ble kunngjort i Doffin. Revisor vurderer imidlertid at dette var en anskaffelse som skulle fulgt reglene i forskriftens del III, da forskriftens beløpsgrenser gjelder selv om anskaffelsesprosedyren er begrenset. Det medfører at anskaffelsen skulle være kunngjort også i TED-databasen. Revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket*. Manglende kunngjøring er brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse.

Slik revisor ser det, kunne det at kommunen ikke har kunngjort konkurranse i henhold til regelverket, medført at det ikke var relevant å gjøre vurderinger opp mot alle de utlede revisjonskriteriene. Det har imidlertid vært gjennomført konkurranse slik at revisor anser det relevant å vurdere denne opp mot øvrige utledete revisjonskriterier.

På bakgrunn av at anskaffelsen er gjennomført ved en åpen anbudskonkurranse, er revisors vurdering at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket*. Kommunen har utarbeidet et konkurransegrunnlag, som revisor finner at inneholder den informasjonen som er påkrevd etter regelverket gjeldende for anskaffelser som skal følge forskriften del II. Revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever*.

Kommunen har oppgitt i konkurransedokumentene at pris var eneste tildelingskriterium. Etter anskaffelsesregelverket er det tillatt å benytte pris som tildelingskriterium. Da det kun var én tilbyder er det ikke dokumentert ovenfor revisor at kommunen har vurdert det innkomne tilbudet etter de oppstilte tildelingskriteriene, og revisor anser det ikke som relevant å gjøre vurdering opp mot revisjonskriteriet om å *benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket*.

Kommunen har også valgt å oppstille kvalifikasjonskrav. Kvalifikasjonskravene, og opplysninger om hvilken dokumentasjon som skal oversendes for å vise at tilbyderne oppfyller kvalifikasjonskravene, fremgår av konkurransegrunnlaget, med unntak av dokumentasjon

tilknyttet et av kravene, om at *leverandøren skal være tilsluttet Norske vaskeriers kvalitetstilsyn og følger standarden gitt av disse eller tilsvarende*. Kvalifikasjonskravene er knyttet til tilbydernes registreringer og godkjenninger, tekniske og faglige kvalifikasjoner og kompetanse, samt økonomisk stilling og er altså lovlige oppstilte kvalifikasjonskrav. Det er dokumentert overfor revisor at valgte leverandør oppfylte de oppstilte kvalifikasjonskravene. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Sørreisa kommunen **har i stor grad, men ikke fullt ut oppfylt** revisjonskriteriet om å *bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket*.

Anskaffelsen er ikke kunngjort etter regelverket. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Sørreisa kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriene om å *likebehandle leverandører og å gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket*.

Det er dokumentert overfor revisor at kommunen har meddelt beslutning om kontraktstildeling til tilbyder, og at meddelelsen inneholder den informasjon som var påkrevd etter regelverket som gjaldt på det tidspunktet. Revisors vurdering er dermed at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket*.

Det foreligger en usignert og udatert anskaffelsesprotokoll, revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om å *føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket*. Revisor har ellers i all hovedsak fått oversendt den dokumentasjonen som vi har etterspurt tilknyttet anskaffelsen. Vi har ikke indikasjoner på at faktiske forhold og vurderinger som har hatt betydning for gjennomføringen av anskaffelsen ikke er skriftliggjort. Revisors vurdering er dermed at Sørreisa kommune **i stor grad, men ikke fullt har oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig*.

5.4 Juridiske tjenester

Revisors funn

Det ble undertegnet kontrakt mellom Sørreisa kommune og advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS – avdeling Tromsø den 8.4.2019 om ytelse av juridiske tjenester og utføre slike oppdrag i henhold til oppdragsgivers løpende behov, der dette er forenlig med forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) uten videre konkurranseutsetting. Det vises spesielt til FOA § 2-4 og § 5-3 følgende. Av avtalen fremgår det at den også gjelder oppdragsgivers kommunale foretak og eventuelle kommunalt eide aksjeselskap. Av avtalen fremgår det at det er en rammeavtale. Av kommunens oversikt over innkjøpsavtaler fremgår det at estimert verdi var satt til kr 2 500 000. Av samme oversikt fremgår det at avrop og faktisk forbruk fra april 2015 til desember 2021 er på kr 335 260. Dette kan tilsi at kommunen har brukt leverandør før det ble inngått avtale.

Av kontrakten fremgår det at kontraktens varighet er 48 måneder fra avtalens dato.

Av kommunens representanter har revisor fått oversendt notat vedrørende rammeavtale for juridiske tjenester. Et innledende notat datert 24.11.2017 og et notat datert 9.4.2019.

I det innledende notatet datert 24.11.2017 vises det til at «Sørreisa kommune har til enhver tid løpende behov for juridisk bistand i forbindelse med organisasjonens virksomhet» og at kommunen bør inngå en rammeavtale for juridiske tjenester. Det vises i notatet til at «rådmannen ser et økende behov juridisk bistand innen de fleste temaområder og at det er viktig at kommunen gjennom en rammeavtale sikrer seg tilgang til nødvendig kompetanse til

forhåndsavtale vilkår.» I notatet tas det også opp ulike temaer som kommunen må ta stilling til ved utarbeidelse av utlysning i Doffin. Notatet er utarbeidet av tidligere rådmann.

I et nytt notat datert 9.4.2019 utarbeidet av tidligere rådmann tas temaet om rammeavtaler for juridiske tjenester opp igjen. I notatet vises det til at forrige drøfting resulterte i en enighet i å lyse ut en rammeavtale, men at arbeidet ble for omfattende, i notatet fremgår det:

«Første drøfting resulterte i enighet om å lyse ut en rammeavtale, og gikk da ut fra at denne i hht regler for off.anskaffelser skulle kunngjøres på Doffin. Rådmannen gikk i gang med dette, men innså raskt at dette ble for omfattende og krevende avklaringer kommunen ikke har kompetanse på. Innhentet dermed tilbud fra eksterne tilbydere, den ene av slo grunnet at de muligens ville gi tilbud selv gitt en utlysning, den andre ga et tilbud på ca 44 000 kr.»

Det vises videre til at rådmannen ble gjort oppmerksom på at det i anskaffelsesforskriften (2016) er gjort unntak for juridiske tjenester på visse vilkår, og det er vist til anskaffelsesforskriften § 2-4 som sier at anskaffelsesloven og forskriften ikke gjelder for kontrakter om følgende juridiske tjenester:

1.representasjon ved advokat i tvistesaker for nasjonale eller internasjonale domstoler, nemnder, offentlige myndigheter eller institusjoner, eller ved nasjonal eller internasjonal voldgift eller mekling

2.juridisk rådgivning ved advokat til forberedelse av en sak som nevnt i nr.1 eller der det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene rådgivningen gjelder, vil bli gjenstand for en slik sak

I notatet vises det til at kommunens behov faller inn under punkt 1 eller 2, se utklipp fra notatet.

Utklipp 8: Fra notat angående rammeavtale for juridiske tjenester datert 9.4.2019

Det aller meste av kommunens behov for juridiske tjenester vil således falle under pkt 1 eller 2.

Side 1 av 2

På denne bakgrunn gikk rådmannen bort fra å legge en utlysning på Doffin og innhentet istedet et tilbud på avtale fra et advokatfirma med bred kompetanse og som kommunen har gode erfaringer med.

Denne avtalen er inngått for to år, har 30 dagers oppsigelsestid og er ikke til hinder for at kommunen kan bruke andre (eks KS Advokatene) ved behov. Avtalen gir kommunen en bedre timespris enn uten og skal brukes innen alle tjenesteområder.

Vedr juridiske tjenester barnevernet

Kommunen har i en årrekke benyttet en og samme advokat til dette området. Det er ikke inngått noen avtale med vedkommende og kommunen står således fritt til å bruke annen advokat.

100 % av behovet innen dette området faller ventelig under anskaffelsesforskriftens §2-4, pkt d) slik at også av den grunn står kommunen fritt til å bruke den advokat kommunen måtte ønske.

Kommunen har altså inngått kontrakt om juridiske tjenester etter å ha innhentet ett tilbud.

Revisors vurdering

Sørreisa kommune har selv angitt verdien av kontrakt om juridiske tjenester til kr 2,5 millioner. Verdien tilsier at det skulle vært gjennomført konkurranse etter forskriftens del III. Kommunen har som vi ser drøftet hvorvidt den typen juridiske tjenester som var aktuell å anskaffe, var underlagt regelverket. Ettersom det ikke er blitt gjennomført en anskaffelsesprosess tilknyttet kontrakten for juridiske tjenester har ikke revisor tilstrekkelig og gyldig datamateriale til å kunne vurdere hvorvidt kommunen har oppfylt revisjonskriteriene.

Revisor finner grunn til å kommentere notatets og avtalens innhold. Etter FOA § 2-4 bokstav d er det unntak fra anskaffelsesforskriften for visse tjenestekontrakter, herunder følgende juridiske tjenester:

1. representasjon ved advokat i tvistesaker for nasjonale eller internasjonale domstoler, nemder, offentlige myndigheter eller institusjoner, eller ved nasjonal eller internasjonal voldgift eller mekling.
2. juridisk rådgivning ved advokat til forberedelse av en sak som nevnt i nr.1 eller der det er klar sannsynligovervekt for at spørsmålene rådgivningen gjelder, vil bli gjenstand for en slik sak

Kommunen viser i notatet til at det aller meste av kommunens behov faller inn under punkt 1 eller 2 og at kommunen av den grunn valgte å ikke lyse ut konkurranse og direkte inngikk avtale med et advokatfirma de innhentet tilbud fra. Av avtalen som er inngått fremgår det at det er en *rammeavtale*. Videre fremgår det at avtalen gjelder *ytelse av juridiske tjenester og utføre slike oppdrag i henhold til oppdragsgivers løpende behov*, der dette er forenlig med forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) uten videre konkurranseutsetting. Det vises i avtalen spesielt til FOA § 2-4 og § 5-3.

I notat datert 24.11.2017 vises det til at «*Sørreisa kommune har til enhver tid løpende behov for juridisk bistand i forbindelse med organisasjonens virksomhet*» og at kommunen bør inngå en rammeavtale for juridiske tjenester. Det vises også til at «*rådmannen ser et økende behov juridisk bistand innen de fleste temaområder og at det er viktig at kommunen gjennom en rammeavtale sikrer seg tilgang til nødvendig kompetanse til forhåndsavtale vilkår.*»

Slik revisor forstår foreliggende opplysninger var det løpende behov for juridisk bistand som var bakgrunnen for at kommunen ville inngå rammeavtale. Et slikt generelt løpende behov for juridisk bistand kan ikke revisor se faller inn under ordlyden i FOA § 2-4 bokstav d.

5.5 Drift av fibernett

Revisors funn

Det ble 17.1.2020 undertegnet kontrakt mellom Sørreisa kommune og 3 Net AS om utleie av fiberoptisk nett, leveranse av innholdstjenester og drift av nettet. Av kunngjøring i Doffin var anslått totalverdi oppgitt å være 6 800 000 eksklusiv MVA. Av kommunens oversikt over innkjøpsavtaler fremgår det at estimert verdi var satt til kr 2 899 000. Av samme oversikt fremgår det at avrop og faktisk forbruk var kr 7 380 000. Det fremgikk også en kommentar om at kontraktsverdi er over 4 år og at avtalen gir nettoinntekt til kommunen. Av oversendt dokumentasjon fremgår det at avtalen har en varighet på fire år, altså løper den til 2024. Det fremgår også av avtalen at det er opsjon for utvidelse i inntil 2 år med ett års utvidelse av gangen.

Revisor har fra kommunens representanter fått oversendt dokumentasjon som viser at anskaffelsen ble kunngjort i Doffin. Dette samsvarer med den informasjonen revisor har funnet frem til gjennom selvstendig søk i databasen. Det fremgår av kunngjøringen av den ble sendt til TED-databasen 19.7.2019. Av kunngjøringen i Doffin fremgår det ikke informasjon om valgte anskaffelsesprosedyre. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag for anskaffelsen. Det fremgår av konkurransegrunnlaget at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse etter anskaffelsesforskriften del I og del III. Det fremgår av konkurransegrunnlaget at Breibandsfylket Troms AS bistod Sørreisa kommune i anskaffelsesprosessen, men skulle ikke være part i noen avtaler og hadde heller ikke myndighet til å forplikte kommunen på noen måte. I kunngjøringen i Doffin var det også informasjon om at Breibandsfylket bistod Sørreisa kommune i gjennomføringen av anskaffelsen.

Revisor finner at konkurransegrunnlaget blant annet gir følgende informasjon:

- hva som skal anskaffes
- hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget
- hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- hvilke frister som gjelder
- kvalifikasjonskrav som tilbydere må oppfylle
- tildelingskriterier og vektning av disse
- krav til skriftlig kommunikasjon
- krav til innhold i og utforming av et tilbud

Vi har ikke funnet at det i konkurransegrunnlaget er opplyst hvorvidt elektroniske kataloger eller elektroniske auksjoner vil bli brukt.

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere. Disse fremgår av konkurransegrunnlaget. Følgende kvalifikasjonskrav er oppstilt:

- leverandøren skal være registrert i et foretaksregister
- leverandøren skal ha et ryddig forhold til innbetaling av skatter og avgifter
- leverandøren skal ha tilstrekkelig økonomisk og finansiell kapasitet til å fullføre kontrakten
- leverandøren skal ha tekniske og faglige kvalifikasjoner til å fullføre kontrakten

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Frist for å levere tilbud var satt til 1.10.2019 kl. 12.00. Revisor har fått oversendt en e-post fra Breibandsfylket til Sørreisa kommune, hvor det fremgår at det etter tilbudsfristen var innkommet fem tilbud. Av e-posten fremgår det at følgende leverandører innga tilbud:

- Trollfjord Breibånd A/S
- OpenNet Norge AS
- Signal Breibånd AS
- HomeNet AS
- 3net AS

Av konkurransegrunnlaget fremgår det om tildelingskriterier at kontrakt vil bli tildelt den leverandør som innleverer det tilbudet som etter evaluering har det beste forholdet mellom pris/kostnad og kvalitet ut fra de kriterier som fremgår av tabell oppgitt i konkurransegrunnlaget. Tabellen gjengis under.

Utklipp 9: Informasjon om tildelingskriterier og vekting av disse

Kriterium	Krav til dokumentasjon
45 % Leiepris per kunde	• Ferdig utfylt vedlegg 3, Tilbudsskjema og krav – ark: «Leiepris»
45 % Kvalitet/Funksjonalitet	• Besvarelse av vedlegg 3, Tilbudsskjema og krav – ark: «Krav og sjekkliste»
10 % Tjenestekostnader	• Besvarelse av vedlegg 3, Tilbudsskjema og krav – arkene: «Pris Tjenester» og «Tilknyttingsavgift»

Revisor har fått oversendt dokument som viser evaluering av de innkomne tilbudene. Dokumentet viser at kommunen (Bredbåndsfylket) har evaluert tilbyderne etter tildelingskriteriene som fremgår av ovenstående tabell. Det vises til at den ene tilbyderens tilbud ble forkastet fordi det var levert et tilbud med tjenestepriser som avvok fra prisene leverandøren ellers bruker i andre områder hvor de leverer bredbåndstjenester og at det ble ansett for å være i strid med et absolutt krav satt i konkurransegrunnlaget bilag 3. De fire øvrige tilbudene ble rangert i forhold til hverandre og bedømt etter leiepris, kvalitet/funksjonalitet og tjenestepris hvor 3NET AS kom best ut totalt. Det er dokumentert overfor revisor at 3NET AS sammen med tilbudet sendte inn den dokumentasjonen som kommunen etterspurte i konkurransegrunnlaget for å bekrefte at selskapet oppfylte de oppstilte kvalifikasjonskrav.

Meddelelse om kontraktstildeling oppgis av Bredbåndsfylket å være gjennomført i e-post til tidligere økonomisjef. Vedlagt e-post ser revisor at vurderingen av tilbudene er lagt inn som vedlegg. Revisor har imidlertid ikke fått oversendt selve oversendelsen hvor det fremgår hvem meddelelsen er sendt til.

Revisor har ikke mottatt protokoll for anskaffelsen.

Revisors vurdering

Når det gjelder kommunens beregninger av anskaffelsens anslåtte verdi, har ikke kommunen i forkant av kunngjøring dokumentert beregninger som lå til grunn for verdien på kontrakten. Kommunen har i ulike dokumenter angitt ulike verdier. Når samlet oppdrag og samlet utbetaling fraviker så mye fra angivelse av oppdrag og verdi i kontrakt, kan ikke revisor legge til grunn at beregningen har vært forsvarlig. Revisors vurdering er at Sørreisa kommune **ikke kan dokumentere å ha oppfylt** revisjonskriteriet om i forkant av kunngjøring *ha foretatt en beregning av anskaffelsens verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser*. Revisor registrerer at det i kommunens oversikt over avtaler er oppgitt forbruk etter rammeavtalens utløp og dermed er det i kommunens oversikt avvik mellom estimert verdi og avrop. Revisor kan ikke legge dette til grunn i vurderingen av dette revisjonskriteriet, men dette får betydning for andre bestemmelser i forskriften, om ulovlig direkte anskaffelse.

Anskaffelsesprosessen ble iverksatt i 2019, og må derfor vurderes etter på nåværende tidspunkt gjeldende forskrift om offentlige anskaffelser. Sørreisa kommune har selv lagt til grunn i konkurransegrunnlaget at anskaffelsen skulle foretas etter forskriften del I og del III. Dette vil dermed også være utgangspunktet for revisors vurdering av anskaffelsen.

Anskaffelsen er kunngjort i Doffin og TED som påkrevd i relevant regelverk. Revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å *kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket*. På bakgrunn av at konkurransen er gjennomført ved en åpen anbudskonkurranse, er revisors vurdering at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket*.

Kommunen har utarbeidet et konkurransegrunnlag, som revisor finner i det alt vesentlige inneholder den informasjonen som er påkrevd etter regelverket. Fordi konkurransegrunnlaget ikke inneholder informasjon om hvorvidt elektroniske kataloger eller auksjoner vil bli brukt, er revisors vurdering at Sørreisa kommune **i stor grad, men ikke fullt ut, har oppfylt** revisjonskriteriet om å *utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever*.

Kommunen har oppgitt i konkurransedokumentene at tildelingskriterier er leiepris per kunde, kvalitet/funksjonalitet og tjenestekostnader. Etter anskaffelsesforskriften § 8-11 (2) skal tildelingskriteriene ha tilknytning til leveransen. Tildelingskriteriene skal ikke være så skjønnspregede at de gir en ubegrenset valgfrihet. Revisors vurdering er at de valgte tildelingskriteriene har tilknytning til leveransen, og det fremgår krav til dokumentasjon for hvert tildelingskriterium. Dokumentasjon viser at kommunen har vurdert de innkomne tilbudene etter de oppstilte tildelingskriteriene. På bakgrunn av dette vurderer revisor at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket*.

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til tilbydere. Kvalifikasjonskravene, og opplysninger om hvilken dokumentasjon som skal oversendes for å vise at tilbyderen oppfyller kvalifikasjonskravene, fremgår av konkurransegrunnlaget. Kvalifikasjonskravene er knyttet til tilbydernes registreringer, tekniske og faglige kvalifikasjoner samt økonomisk kapasitet. Det er dokumentert overfor revisor at valgte leverandør oppfylte de oppstilte kvalifikasjonskravene. Det er altså oppstilt lovlige kvalifikasjonskrav. Kommunen har vurdert valgte leverandør opp mot kvalifikasjonskravene og har funnet at leverandør oppfyller disse. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Sørreisa kommunen **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket*.

Anskaffelsen er kunngjort etter regelverket og det er benyttet lovlige anskaffelsesprosedyre. Dokumentasjonen som belyser anskaffelsesprosessen tyder på at alle tilbyderne har fått den samme informasjonen til samme tid, at tilbudene har blitt vurdert etter de samme tildelingskriteriene og at valgte leverandør oppfyller de kvalifikasjonskravene som kommunen har satt. Dette indikerer etter revisors syn at tilbyderne har konkurrert på samme vilkår og blitt vurdert på samme grunnlag. Revisor har ikke indikasjoner på, eller blitt gjort kjent med opplysninger som tilsier at kommunen ikke har likebehandlet leverandører. På bakgrunn av disse forholdene er revisors vurdering at Sørreisa kommune **har oppfylt** revisjonskriteriene om å *likebehandle leverandører og å gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket*.

Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen. Revisors vurdering er dermed at Sørreisa kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *føre protokoll i henhold til regelverket*.

Fordi kommunen ikke har kunnet fremskaffe dokumentasjon som viser meddelelse om kontraktstildeling til alle tilbyderne, har revisor ikke tilstrekkelig og gyldig datamateriale til å kunne vurdere revisjonskriteriet om hvorvidt kommunen har meddelt beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket. Dette funnet sammenholdt med manglende anskaffelsesprotokoll medfører imidlertid at revisor vurderer at Sørreisa kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig*. Revisor har ellers fått oversendt den dokumentasjonen som vi har etterspurt tilknyttet anskaffelsen..

5.6 Graving av kirkegårder

Revisors funn

Av kommunens egen avtaleoversikt er det listet opp en avtale om graving kirkegårder inngått med leverandøren, *Anlegg og maskin*, den 10.2.2004. Det fremgår videre av oversikten at kostnaden skal føres i regnskapet til Sørreisa Sokn.

Revisor har etterspurt avtalen, men det har ikke lyktes kommunen å finne avtalen. Revisor har også spurt om bakgrunnen for at avtalen er ført opp i kommunens oversikt over gjeldende avtaler, i og med at den er listet opp inngått i 2004.

Revisor har mottatt referat fra møte om kirkegårdsarbeider i Dyrøy og Sørreisa datert 28.3.2003 hvor det fremgår at gravetjenesten på kirkegårdene i Sørreisa var sagt opp, og at ordningen i Dyrøy var at tjenesten kjøpes i hvert enkelt tilfelle. Det var ifølge referatet enighet om at det skulle innhentes et felles anbud på graving og snørydding, med separate kontrakter. Det fremgår videre at Dyrøy kommune skulle undersøke om de kunne gjennomføre utlysningen.

Av brev datert 15.5.2003, adressert fra Sørreisa kommune til anbyderne fremgår det at det *«etter at anbudspapirene var sendt ut er det gjort en bestemmelse om gravedybde for to av kirkegårdene i Dyrøy.»*

Revisor har mottatt notatet *anbudsåpning* datert 16.6.2003, hvor det fremgår at anbudsåpning var mandag 16.6.2003 kl. 13.00. Ved anbudsfristens utløp var det kommet inn fem anbud fra følgende leverandører:

- Svendsen Maskin AS, Brøstadbotn
- Lars Eriksen Maskin AS, Sørreisa
- Eirik Nordmo, Sørreisa
- Tojo AS, Sørreisa og Dyrøy
- Dag Agnar Solbakk, Brøstadbotn

Notatet er adressert til «anbyderne» uten at det er nærmere spesifisert hvilke anbydere det er. Notatet er ikke signert. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon på at notatet er sendt til aktuelle anbydere.

I brev datert 8.7.2003 fra Sørreisa kommune til leverandør Eirik Nordmo viser kommunen til tidligere korrespondanse i saken, sist telefonsamtale samme dag, og ba om en skriftlig aksept på at opplistet arbeid i brevet kan utføres til opplistede priser.

Den 10.3.2004 inviterte Sørreisa kommune til forhandlinger om anbud på graving og brøyting på kirkegårdene i Sørreisa. I invitasjonen viste kommunen til tidligere anbudsinnbydelse våren 2003, om graving og brøyting ved kirkegårdene, *der alle anbud ble forkastet bl.a. grunnet kostnadsnivået*. Videre fremgår det:

Det vises videre til innkjøpsforskriften § 4.2 bokstav A. Her gis det anledning til å benytte prosedyren kjøp/kontrahering etter forhandlinger etter forutgående kunngjøring.

Det inviteres med dette til forhandlinger om anbud på grave- og brøytetjenestene ved kirkegårdene i Sørreisa kommune.

Det bes om at de som ønsker å delta i forhandlinger bekrefter dette med tilbakemelding til teknisk etat innen 17.mars 2004.

Det tas sikte på å gjennomføre forhandlingene på dagtid i løpet av uke 13/14.

Vedlagt ligger beskrivelsen av tjenesten fra utlysning i 2003.

Brevet er adressert til entreprenører, og det vises til vedlagt adresseliste. Entreprenørene som listes opp i vedlagt adresseliste er de samme som leverte tilbud, jf. ovennevnte *anbudsåpning*. Brevet er ikke signert og revisor har ikke mottatt dokumentasjon som viser at brevet er sendt til entreprenørene.

Revisors vurdering

Ettersom kommunen ikke kan fremskaffe relevant dokumentasjon knyttet til inngåelse av avtalen om graving av kirkegårder har ikke revisor tilstrekkelig og gyldig datamateriale til å kunne vurdere hvorvidt kommunen har oppfylt revisjonskriteriene.

5.7 Svømmekjøring

Revisors funn

Av kommunens egen avtaleoversikt er det listet opp en avtale om svømmekjøring med leverandør Bussring fra 21.11.2019 til 11.4.2020. Av kommunens oversikt over innkjøpsavtaler fremgår det at estimert verdi var satt til kr 350 000. Av samme oversikt fremgår det at avrop og faktisk forbruk var kr 255 000.

Revisor har etterspurt avtalen, men det har ikke lyktes kommunen å finne avtalen.

Revisor har fra kommunens representanter fått oversendt dokumentasjon fra anskaffelsesprosessen. Det er utarbeidet tilbudsforespørsel/konkurransegrunnlag for anskaffelsen datert 8.11.2019. Av tilbudsforespørselen fremgår det at Sørreisa kommune innbyr leverandører om å gi tilbud som nærmere beskrevet i konkurransegrunnlaget. Sørreisa beskriver i konkurransegrunnlaget at de ønsker tilbud på kjøp av busskysstil svømmeopplæring og kjøring til turer og ekskursjoner for skoleåret 2019/2020. Det er ikke dokumentert ovenfor revisor hvem tilbudsinnbydelse er sendt til.

Av konkurransegrunnlaget finner revisor følgende informasjon:

- hva som skal anskaffes
- tilbudsfrist (dato og klokkeslett)
- vedståelsesfrist for tilbud
- tildelingskriterier og vektning av disse

Av konkurransegrunnlaget fremgår det om tildelingskriterier at tildelingen skjer på bakgrunn av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige basert på pris.

Frist for å levere tilbud var satt til 14.11.2019 kl. 14.00.

Revisor har fra kommunens representanter fått oversendt tilbud fra Bussring. Tilbudet ble sendt på e-post til oppnevnte kontaktperson i konkurransegrunnlaget den 14.11.2019 kl. 11:53.

Fra kommunens representanter har revisor fått oversendt e-postkorrespondanse mellom kommunen og Bussring. Av e-post den 20.11.2019 fra kommunen til Bussring vises det til at det tidligere er sendt tilbudsforespørsel om svømmekjøring i Sørreisa kommune i e-post fra kommunen 8.11.2019. Det vises videre til at henvendelsen ble sendt til tre aktuelle aktører med tilbudsfrist 14.11.2019 kl. 14.00. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som viser at kommunen har sendt slik henvendelse til tre ulike tilbydere.

Av ovennevnte e-post fremgår det videre at det ved tilbudsfristens utløp var kommet inn et tilbud og at Sørreisa kommune på denne bakgrunn vil inngå kontrakt med Bussring AS.

Det er ikke dokumentert ovenfor revisor at det er foretatt tilbudsevaluering eller at det foreligger protokoll fra anskaffelsen.

Revisors vurdering

Når det gjelder kommunens beregninger av anskaffelsens anslåtte verdi, har ikke kommunen i forkant av kunngjøring dokumentert beregninger som lå til grunn for verdien på kontrakten. Revisors vurdering er at Sørreisa kommune **ikke kan dokumentere å ha oppfylt** revisjonskriteriet om i forkant av kunngjøring *ha foretatt en beregning av anskaffelsens verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser*.

Anskaffelsesprosessen ble iverksatt i 2019, må derfor vurderes etter på nåværende tidspunkt gjeldende forskrift om offentlige anskaffelser. Kontraktverdien tilsier at anskaffelsen kunne gjennomføres etter forskriftens del I.

Kommunen har ikke kunnet dokumentere at anskaffelsen er sendt til tre ulike leverandører og det foreligger dermed brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse. Revisors vurdering er derfor at Sørreisa kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket*.

Etter revisors syn er det, sammenholdt med manglende dokumentasjon, derfor ikke relevant å gjøre vurderinger opp mot alle de utlede revisjonskriteriene.

5.8 Oppsummering og konklusjon

Revisor har undersøkt syv anskaffelsesprosesser som Sørreisa kommune har gjennomført eller medvirket til. Vår gjennomgang viser at flere av innkjøpsavtalene som inngikk i kommunens

oversikt var inngått mange år tilbake i tid. Revisors funn og vurderinger viser at anskaffelsene i varierende grad er gjennomført i tråd med sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser.

Revisors vurderinger og konklusjon er begrenset til å gjelde de syv undersøkte anskaffelsene.

I flere av de undersøkte anskaffelsene er det funnet avvik. Dette får betydning for revisors samlede konklusjon.

Revisors konklusjon er at **Sørreisa kommune ikke for alle undersøkte rammeavtaler har overholdt anskaffelsesregelverket ved inngåelsen.**

6 FORLENGELSE AV RAMMEAFTALER

Har rammeavtaler blitt forlenget i samsvar med gjeldende regler?

Revisjonskriterium:

Sørreisa kommune skal ved avrop på rammeavtaler påse at det gjøres innenfor avtalens angitte tidsperiode og mengde- og verdiangivelser

Revisors funn

Gjennom regnskapsrevisors forenklete etterlevelseskontroll ble det funnet flere avtaler som var utgått, men som kommunen hadde handlet på. Dette gjaldt følgende syv avtaler:

- telefoni
- fyringsolje og drivstoff
- miljøterapeut (som fremgår over)
- lekeplasskontroll
- vaskeritjeneste (som fremgår over)
- slamtømming (som fremgår over)
- svømmekjøring (som fremgår over)

Det er også i regnskapsrevisors forenklete etterlevelseskontroll funnet syv avtaler som ikke har oppgitt sluttdato. Disse er:

- internkontrollsystem/kvalitetssystem
- lønns- og økonomisystem
- tjenstepensjon
- graving av kirkegårder (som fremgår over)
- skadeforsikring
- personalforsikring
- juridiske tjenester⁵⁵

Til revisor har kommunens representanter fortalt at kommunen ikke har skriftlige rutiner for forlengelse av avtaler. I praksis foretar kommunen en vurdering på om avtalen fungerer og om kommunen er fornøyd med tjenesten, samt om kommunen eventuelt vil kunne få bedre pris ved å gå ut på ny konkurranse. Ifølge kommunens representanter har tidligere økonomisjef i Sørreisa kommune hatt korrespondanse med leverandørene. Kommunen har også opplyst at de ikke har oversikt eller et system som melder fra når en rammeavtale er i ferd med å utløpe. I praksis gir enhetene tilbakemelding til økonomisjef om hva som fungerer og ikke fungerer med den enkelte avtale, men det er økonomisjef som har ansvar for å følge med på når avtaler løper ut.

Revisor har spurt økonomisjef om hvilke avtaler som er blitt forlenget jf. kommunens egen oversikt over innkjøpsavtaler. I lista fremgår det at følgende avtaler er prolongert: strøm/el-kraft, vintervedlikehold, telefoni, fyringsolje og drivstoff samt lekeplasskontroll. I den forbindelse fikk revisor oversendt e-post som viser at kommunen har prolongert avtale om el-kraft med ett år, til 31.12.2022. E-posten er sendt fra økonomisjef 10.12.2021. Videre fikk

⁵⁵ Avtalevarighet er ifølge kommunens oversikt 15.4.2019. Utløpsdato er ikke oppgitt. Av den signerte avtalen fremgår det imidlertid at avtalen har «varighet på 48 måneder fra avtalens dato». Avtalen er signert 8.4.2019. Fra avtaledato 8.4.2019 er 48 måneder 7.4.2023

revisor oversendt brev fra Sørreisa kommune om utløsning av opsjon for avtale om vintervedlikehold 2020-2022. I brevet fremgår det at kommunen forlenger vintervedlikeholds kontrakten for 2020-2022 frem til opsjonstidens utløp 23.2.2024. Til revisor har økonomisjef forklart at utover dette har ikke kommunen dokumentasjon for forlengelse av avtalene som fremgår av kommunens egen oversikt over avtaler.

Som det fremkommer ovenfor er det flere av kommunens avtaler som er inngått relativt langt tilbake i tid. Vi så også at det for flere av avtalene har vært utbetalinger til leverandør etter kontraktens utløpsdato. Våre undersøkelser av kommunens praksis for forlengelse av avtaler gjelder derfor for de kontraktene som vi har belyst og vurdert inngåelsen av, jf. kapittel 5 ovenfor. Det foreligger ingen skriftlig informasjon om forlengelse for noen av de syv utvalgte anskaffelsene.

Miljøterapeutteneste i grunnskolen

Avtalevarighet er ifølge den signerte avtalen fra 1.4.2018 til 31.03.2022. Av kommunens oversikt fremgår det at faktisk forbruk er fra januar 2015 til desember 2021. I forbindelse med forenklet etterlevelseskonsroll er det gjort uttrekk fra regnskapet på kjøp fra leverandør pr april 2022. Revisor har undersøkt om det er foretatt ytterligere kjøp fra leverandør, og våre undersøkelser viser at det pr 31.1.2023 er foretatt kjøp hos leverandør. En faktura viser at det er foretatt kjøp for «miljøarbeid barnehage», som ikke kan sies å høre til avtalen om miljøterapeuttenester i *grunnskolen*. Ny konkurranse på miljøterapeuttenester i grunnskolen (sammen med Dyrøy kommune) ble lyst ut 26.7.2022 med frist for å levere tilbud 4.8.2022.

Revisor har mottatt ulik dokumentasjon hvor det vises til rammeavtalen om Miljøterapeuttenester, herunder e-post den 18.1.2022 fra daglig leder i Senja Helse og omsorg til kommunalsjef Truls Meyer. I e-posten spør leverandør om tjenestene skal opphøre umiddelbart etter rammeavtalens utløpsdato eller om det skal være dialog om forholdene rundt avslutningen. Revisor har ikke fått oversendt dokumentasjon for om denne e-posten ble besvart av kommunen.

Videre har revisor fått oversendt brev fra Dyrøy kommune til Sørreisa kommune datert 30.3.2022 angående vurdering om avrop på rammeavtale mellom Sørreisa kommune og Senja Helse og Omsorg AS om kjøp av miljøterapeutteneste ved Sørreisa Sentralskole. Saksbehandler på brevet er oppgitt å være tidligere økonomisjef i Sørreisa kommune. Av brevet vises det til rammeavtalen Sørreisa kommune har med Senja Helse og Omsorg om miljøterapeuttenester med utløpsdato 31.3.2022. I forbindelse med inngåelse av ny rammeavtale har ordfører i Sørreisa kommune med hjemmel i kommunens delegasjonsreglement, oppnevnt rådmann i Dyrøy kommune til setterrådmann. Bakgrunnen er at eier av Senja Helse og Omsorg er sønn til kommunedirektør i perioden 1.1.2022-31.1.2022. I brevet gjøres det en vurdering om å gjøre avrop på rammeavtalen ut inneværende skoleår. Det vises til at det er til det beste for den enkelte eleven som mottar tjenestene å forlenge rammeavtalen, og at det vil skape betydelige utfordringer å endre tilbudet. Det vises også i brevet til en vurdering av adgangen til å forlenge rammeavtaler:

«Rammeavtaler kan som hovedregel ikke inngås for mer enn fire år, med unntak av tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand. I informasjon levert fra Sørreisa kommune opplyse de selv at rammeavtalen som helhet skal ut på nytt anbud med planlagt oppstart august 2022. Dette avropet vil derfor kun gjelde ut inneværende skoleår. Det er derfor ikke gjort noen vurdering av om rammeavtalen kan forlenges ytterligere ut fra «særlig berettiget tilfelle».

Det foreligger også et brev fra Dyrøy kommune angående det ovennevnte til leverandør, Senja Helse og omsorg AS datert 30.3.2022 hvor det fremgår at det gjøres avrop på gjeldende rammeavtale med utløpsdato 31.3.2022. Det vises til at avropet gjelder fra utløpet av rammeavtalen og ut skoleåret 2021/2022, (15 dager i april, 19 i mai og 16 i juni).

Revisor har fått oversendt ny inngått avtale som er med den samme leverandøren, Senja Helse og Omsorg AS. Avtalevarighet er 19.8.2022 til 30.6.2026.

Slamtømming

Avtalevarighet er ifølge kommunens oversikt 1.1.2014 til 31.12.2017. Av avtalen og konkurransegrunnlagets forside er også de samme datoene oppgitt. Av kommunens oversikt fremgår det at faktisk forbruk er fra januar 2015 til desember 2021. I forbindelse med forenklet etterlevelseskontroll er det gjort uttrekk på kjøp fra leverandør pr april 2022. Våre undersøkelser viser videre at kommunen har foretatt kjøp hos leverandør også i januar 2023. Altså er det foretatt kjøp fra leverandør fem år etter rammeavtalens utløp, som var i 2017. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som begrunner kjøp utover avtalens varighet.

Vaskeritjeneste

Avtalevarighet er ifølge den signerte avtalen 1.9.2016 til 31.8.2020 med oppstart 19.9.2016. Av kommunens oversikt fremgår det at faktisk forbruk er fra september 2015 til desember 2021. I forbindelse med forenklet etterlevelseskontroll er det gjort uttrekk på kjøp fra leverandør pr april 2022. Våre undersøkelser viser videre at kommunen har foretatt kjøp hos leverandør i februar 2023. Altså har kommunen handlet på avtalen over flere år etter avtalens utløp, som var i august 2020. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som begrunner kjøp utover avtalens varighet.

Juridiske tjenester

Avtalevarighet er ifølge kommunens oversikt fra 15.4.2019. Utløpsdato er ikke oppgitt. Av den signerte avtalen fremgår det at avtalen har «varighet på 48 måneder fra avtalens dato». Avtalen er signert 8.4.2019. Fra avtaledato 8.4.2019 er 48 måneder 7.4.2023.

Drift av fibernett

Avtalevarighet er ifølge kommunens oversikt 1.3.2020 til 28.2.2024. Av den signerte avtalen fremgår det at «avtalen trer i kraft fra dato for siste kundeoppkobling av eksisterende kunder, men senest fra og med 1.5.2020 og gjelder i 4 år til 01.05.2024. Senest 01.12.2023 skal partene avklare om opsjon skal benyttes. Avtalen kan da fornyes for et år av gangen, for inntil to 2 år».

Graving av kirkegårder

Det fremgår at det er inngått avtale 10.2.2004 i kommunens oversikt over avtaler. Men revisor har ikke fått oversendt avtalen og har derfor ikke informasjon om avtalens lengde. Mangel på skriftlige opplysninger gjør det usikkert om leverandøren er brukt kun på graving av kirkegårder eller også på andre oppdrag.

Svømmekjøring

Avtalevarighet er ifølge avtalen 21.11.2019 til 11.4.2020. I forbindelse med forenklet etterlevelseskontroll er det funn som tilsier at det er foretatt kjøp fra leverandør utover avtalens varighet, da uttrekk fra regnskapet viser utbetalinger til leverandør i perioden etter avtaleutløp og fram til april 2022. Til revisor har økonomisjef opplyst at kommunen inngår avtale om svømmekjøring hvert halvår. Revisor har fått oversendt et avtaleutkast og dokumentasjon som tyder på at det er inngått en avtale i perioden 18.1.2022 til 6.4.2022. Avtaledokumentet er

imidlertid ikke signert. Revisor har også fått oversendt avtale inngått i september 2022. Revisor har ikke fått noen avtale om svømmekjøring mellom 11.4.2020 og 18.1.2022, og mellom 6.4.2022 til september 2022. Kommunen har opplyst at: *Det var ikke gitt svømmeopplæring høsten 2020. Det var opplæring en kort periode i perioden januar -mars 2021 før bassenget igjen ble stengt. I perioder uten svømmeopplæring har det følgelig ikke vært skysst til svømmeopplæring. Høsten 2021 var det ikke gitt svømmeopplæring.* Av kommunens oversikt over innkjøpsavtaler fremgår det at estimert verdi var satt til kr 350 000. Av samme oversikt fremgår det at avrop og faktisk forbruk var kr 255 000.

Revisors vurdering

Det har vært utbetaling til leverandør etter avtaleutløp. Revisor kan ikke vite om disse kjøp er gjort etter de konkrete avtalene, men utbetaling indikerer at det er gjort kjøp utover avtaleperioden til den aktuelle leverandør. Sammenholdt med at kommunen har oppgitt at avtalene fortsatt gjelder, og at de ikke har fremskaffet informasjon om utbetalingene kan det tyde på at kjøpene knytter seg til de utgåtte rammeavtalene. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Sørreisa kommune for avtalene om *miljøterapeut tjenester, slamtømming, vaskeritjenester* **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om *å ved avrop på rammeavtaler påse at det gjøres innenfor avtalens angitte tidsperiode og mengde- og verdiangivelser.*

Kommunen selv har opplyst at avtale om *graving av kirkegårder* gjelder. Dette selv om den ble inngått tilbake i 2004. Når kommunen ikke har funnet avtalen eller øvrig dokumentasjon som kan belyse avtalen, har revisor ikke grunnlag for å gjøre vurdering opp mot revisjonskriteriet. Når det gjelder avtalen om *juridiske tjenester*, så løper denne ut 7.4.2023. For denne avtalen er det derfor ikke relevant å vurdere Sørreisa kommune opp mot det utledete revisjonskriteriet. For avtalen om *drift av fibernett* har kommunen inngått avtale for fire år, til 1.5.2024, med mulighet for forlengelse fra 1.12.2023, for et år av gangen, for inntil to år. Avtalevarighet utover fire år er altså presisert og kunngjort. Revisor anser derfor avtalevarighet utover hovedregelen om fire år som i henhold til regelverket. For avtalen om *svømmekjøring* har kommunen forklart at det i perioder ikke har vært kjøring i konkrete perioder. Revisor har imidlertid funnet utbetalinger i disse periodene. Funn kan indikere forlengelse av avtale utover de opprinnelige seks måneder. Vi har imidlertid ikke godt nok grunnlag i kommunens opplysninger til å gjøre sikker vurdering opp mot revisjonskriteriet.

Konklusjon

Revisors konklusjon på problemstilling 3 er at **Sørreisa kommune har for flere av de undersøkte rammeavtalene gjort forlengelser som ikke er i samsvar med gjeldende regler.**

Revisors kommentar:

Ved at de ovenfor nevnte avtalene er forlenget, er det gjort vesentlige endringer i avtalene. Ovenstående funn viser at de aktuelle avtalene er blitt forlenget uten at det er gjort undersøkelser i markedet eller at kommunen har forsøkt å gjennomføre konkurranse med hensikt å inngå nye avtaler. Ved at avtalene er blitt forlenget uten at øvrige leverandører i markedet har fått anledning til å tilby sine varer og tjenester, så er det etter revisors syn klart at det grunnleggende prinsippet om konkurranse og likebehandling ikke er etterlevd. Dokumentasjon som viser kommunens egne vurderinger rundt beslutningene om å forlenge utgåtte avtaler, har ikke latt seg fremskaffe og er dermed ikke etterprøvbare. Brudd på de grunnleggende prinsippene i regelverket medfører risiko for kommunen på flere områder, herunder nevnes både mulig erstatningsansvar og omdømmetap både i næringslivet og blant innbyggerne.

7 RUTINER FOR Å SIKRE INNKJØP INNENFOR RAMMEAVTALENS SAKLIGE AVGRENSINGSOMRÅDE

Kontrollutvalget har bedt revisor undersøke om kommunen har rutiner for å sikre at rammeavtaler blir anvendt til innkjøp innenfor avtalenes saklige avgrensingsområde.

En rammeavtale er en avtale mellom en eller flere oppdragsgiver, og en eller flere leverandører hvor formålet er å fastsette kontraktsvilkår for de kontraktene som skal inngås i løpet av perioden en rammeavtale varer.⁵⁶ Rammeavtalen omhandler levering av konkrete varer eller tjenester i perioden rammeavtalen varer. Det er med andre ord ikke adgang til å kjøpe noe annet enn det som er omfattet av rammeavtalen.

I kunngjøringen av konkurransen plikter oppdragsgiver å oppgi en samlet anslått mengde/verdi i tillegg til maksimal mengde/verdi. Det er ikke adgang til å gå utover den fastsatte maksimale mengden/verdien i rammeavtalen.⁵⁷ Kjøp utover dette kan anses som en vesentlig endring av kontrakten og dermed en ulovlig direkte anskaffelse.

Det fremgår av kommunens innkjøpsreglement fra 2013 under kapittel 2.1 *at rammeavtaler inngått av innkjøpsavdelingen er bindende for alle virksomheter ved anskaffelse av varer og tjenester og skal rekvireres etter rammeavtalens bestemmelser*. Videre fremgår det at *alle seksjoner og virksomheter forplikter seg til å holde seg løpende ajour med de til enhver tid gjeldende avtaler*. Tilsvarende plikter innkjøpsavdelingen å informere om endringer i rammeavtalene. I kommunens innkjøpsreglement gjeldende fra 1.1.2023 er det i punkt 5.1 inntatt informasjon om rammeavtaler:

«Oversikt over alle kommunens rammeavtaler forefinnes i Compilo og kommunens hjemmeside, samt i innkjøpsportalen hos Finnut AS. Det skal ved innkjøp sjekkes ut om kommunen har en rammeavtale for aktuell vare eller tjeneste, i så fall skal innkjøpet gjøres hos denne leverandøren (avrop). Hvis det er behov for en ny rammeavtale, evt det er spørsmål om praktiseringen av en gjeldende rammeavtale, skal dette tas opp med kommunens økonomisjef. Det inngås i utgangspunktet 2-årige avtaler med evt. 1 eller 2 års opsjon på forlengelse.

For hver konkurranse skal det i samråd med økonomisjefen vurderes om det er mest hensiktsmessig å samarbeide med evt andre kommuner, eller om konkurransen bør gjennomføres i mindre skala.

Kontraktens verdi skal beregnes på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl.mva., inkludert enhver form for opsjon som er fastsatt i anskaffelsesdokumentene.

Enkeltavtaler brukes ved innkjøp for varer og tjenester som ikke brukes jevnlig eller inngår i kommunen sine rammeavtaler. Ved behov for enkeltkjøp over kr 100.000 skal det vurderes om dette kan være aktuelt for andre eller internt.»

⁵⁶ <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/rammeavtaler>

⁵⁷ Eu-domstolens avgjørelse i sak C-23/20

Revisor har fått opplyst at kommunen ikke har rutiner for å sikre kontroll med at den enkelte rammeavtale blir anvendt til innkjøp som omfattes av rammeavtalen. Som vist til i rapportens kapittel 4 fant revisor en rutine for å handle varer hos Biltema. Kommunens representanter har imidlertid opplyst å ikke ha kjennskap til en slik løsning. Kommunen har ikke rutiner for, og foretar ikke jevnlig gjennomgang av forbruk for den enkelte avtale. Det er heller ikke av kommunen utarbeidet rutiner for håndtering av brudd på bruk av rammeavtalene.

Kommunen har ikke informasjon om den enkelte avtale liggende tilgjengelig for ansatte. Ansatte med fullmakt til å gjøre innkjøp får beskjed fra sine enhetsledere om hvilke avtaler kommunen har. Det er direkte kontakt mellom økonomisjef og de enhetene som bruker den enkelte avtale. Kommunens representanter har også opplyst at avtalene inngås av den enheten som bruker avtalen og at dette medfører at alle ansatte i kommunen som har behov for å vite hvilke avtaler kommunen har, i stor grad har den nødvendige informasjonen. Til revisor har kommunens representanter også opplyst at det nok kan forekomme at ansatte som ikke har fått fullmakt til å bestille, foretar bestillinger. Ifølge kommunen skulle den nevnte e-handelsløsningen som nå er sagt opp av kommunen sikre at det ikke skjer⁵⁸.

Underveis i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har Sørreisa kommune i kommunestyremøte 15.12.2022, i sak 121/2022, vedtatt nytt innkjøpsreglement gjeldende fra 1.1.2023. I reglementets punkt 5 fremgår det at alle protokoller og rammeavtaler skal ligge tilgjengelig i kommunens arkivsystem Elements. Videre vises det til at reglement, retningslinjer, oversikt over kommunens rammeavtaler og andre relevante dokumenter vedrørende innkjøp skal ligge tilgjengelig i kommunens kvalitetssikringssystem Compilo. Kommunen har altså nå lagt til rette for at den enkelte ansatte i kommunen kan finne informasjon om den enkelte avtale og dens innhold. Det er imidlertid få områder kommunen har rammeavtaler på. Revisor kan ikke se at det i det nye reglementet er inntatt noen rutiner som skal sikre kjøp innenfor rammeavtalens saklige avgrensingsområde.

⁵⁸ I denne rapportens kapittel 4.

8 DIALOG MED LOKALT NÆRINGS LIV

Kontrollutvalget har bedt revisor undersøke om kommunen har dialog med lokalt næringsliv i forbindelse med at avtaler utløper.

Det er flere ulike måter kommunen kan ha dialog med markedet innenfor anskaffelsesregelverket.

I anskaffelsesforskriften som trådte i kraft 1. januar 2017 er det overlatt til oppdragsgiver å vurdere om en kontrakt skal deles opp i flere delkontrakter.⁵⁹ En kontrakt kan eksempelvis deles opp med bakgrunn i geografiske områder, eller type produkt/tjeneste.

Kommunen kan også gjennomføre forberedende undersøkelser og ha dialog med leverandør før konkurranse.⁶⁰ I forkant av en anskaffelse kan kommunen eksempelvis sende konkurransegrunnlag på høring og be leverandører om tilbakemelding på innholdet. Oppdragsgiver kan også publisere en veiledende kunngjøring⁶¹. Formålet med en veiledende kunngjøring er å informere tidlig om og forberede markedet på kommende konkurranser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt eksempler på tiltak som kommuner kan gjøre for å legge til rette for lokal konkurranse. I en artikkel⁶² publisert på anbud365.no gjengis tiltakene som departementet har sendt til Forsand kommune:

- *Kommunen kan bestemme seg for å kunngjøre anbudet selv. Kommunen har ikke plikt til å være med i store fylkeskommunale innkjøpsordninger.*
- *Det er viktig å skape like konkurransevilkår og det er viktig for kommunen å gjøre gode innkjøp. Skal bedrifter og butikker i kommunen ha mulighet for å konkurrere, må innkjøpsavtalene ikke være for store. Slik åpner kommunen for en bredere konkurranse, der også små leverandører kan konkurrere om oppdragene.*
- *Der det faller naturlig, kan kommunen gi skole, barnehage, sykehjem etc. egne budsjett og la de selv få lov å bestille. Da er det lov å la anbudet bare omfatte vedkommende institusjon. Slik vil f.eks. den lokale butikken i bygda få lov å konkurrere om leveranse til skole, barnehage og sykehjem.*
- *Kommunen kan også i tilbudene legge til rette for at en lokal leverandør kan gi tilbud på en mindre del av en større leveranse. Slik vil en liten virksomhet eller en butikk kunne konkurrere om leveranse til den lokale skolen, barnehagen eller institusjonen.*
- *Kommunen bestemmer tildelingskriterium som på objektivt grunnlag gir beste leveranse til kommunen. Tildelingskriterium kan være kvalitet, fleksible leveringstider, fleksible leveransevolum, miljøhensyn og pris. Disse tildelingskriteriene blir vektet og man velger leverandør med beste poengsum (får ut beste og mest effektive kjøp for kommunen).*
- *Dersom små leverandører (den lokale butikken) ikke får leveransen, kan kommunen oppfordre større leverandører til å bruke lokal leverandør som underleverandør.*
- *Kommunen har lov å inngå kontrakt direkte med en lokal leverandør der kjøpet har en total verdi på under kr 100 000,- eks mva. Men også i små leveranser bør kommunen legge opp til konkurranse.*

⁵⁹ Anskaffelsesforskriften § 19-4

⁶⁰ Anskaffelsesforskriften § 8-1-§ 8-2 og § 12-1 og 12-2

⁶¹ Anskaffelsesforskriften § 21-3.

⁶² <https://www.anbud365.no/regelverk/tiltak-i-ni-punkter-for-a-legge-til-rette-for-lokal-konkurranse/>

- *For leveranser mellom kr 100 000 og opp til nasjonal terskelverdi, eks mva. kan kommunen velge enten åpen eller begrenset anbuds konkurranse. I en begrenset konkurranse kan kommunen innhente pris fra minst tre leverandører (som de selv peker ut) uten offentlig kunngjøring. Kommunen står fritt til å velge leverandører som skal være med i konkurransen. Kommunen følger vanlige anbudsprosedyrer og kan således tildele leveransen til den (evt. lokale) leverandøren som best tilfredsstillende til delingskriteriene.*
- *Oppdragsgiver kan stille miljøkrav og kriterium knyttet til klimavennlige løsninger, når det er relevant for en leveranse. Dette kan også være med å gjøre det lettere for lokale tilbydere med små transportkostnader (og små biler) å vinne fram i en konkurranse.*

Det foreligger ikke skriftlige rutiner for dialog med lokalt næringsliv i Sørreisa kommune. I kommunens overordnede dokumenter knyttet til anskaffelser er det ikke et uttalt mål for Sørreisa kommune å legge til rette for lokalt innkjøp i kommunen, og dermed fremme lokal næringsvekst. Til revisor har kommunens representanter opplyst at kommunen ikke bruker å ha dialog med lokalt næringsliv i forbindelse med at avtaler utløper. Kommunens representanter har opplyst til revisor å ha dialog med lokalt næringsliv i forbindelse med eventuelle anskaffelser hvor kommunen ber leverandører levere tilbud. Et eksempel på en slik anskaffelse er svømmekjøring, hvor kommunen ber om tilbud fra lokale selskaper.

9 LIVSLØPSKOSTNADER, MILJØ- OG BÆREKRAFTSHENSYN SOM TILDELINGSKRITERIER

Kontrollutvalget har bedt om at revisor undersøker i hvilken grad livsløpskostnader, miljø- og bærekraftshensyn gjort til tildelingskriterier i kommunens rammeavtaler.

Kravene til tildelingskriterier følger av anskaffelsesforskriften § 8-11 for anskaffelser etter forskriftens del II og av § 18-1 for anskaffelser etter forskriftens del III.

Tildelingskriterier er konkurransekriteriene som oppdragsgiver, her kommunen, skal vurdere tilbudene etter. Den leverandøren som har levert det tilbudet som etter oppdragsgiverens vurdering scorer best på de gitte kriterier. Det er satt krav til at kriteriene skal være objektive og saklige og i samsvar med de grunnleggende prinsippene.

I FOA §§ 8-11 og 18-1 er det angitt flere måter å beskrive tildelingskriterier:

- den laveste prisen
- den laveste kostnaden
- det beste forholdet mellom laveste pris eller laveste kostnad og kvalitet
- fastpris

I anskaffelsesdokumentene skal tildelingskriteriene angis klart og tydelig slik at det er forutberegnelig for leverandørene hva oppdragsgiveren vil vektlegge ved valget av leverandør. Videre må kriteriene ikke utformes slik at de favoriserer en eller flere bestemte leverandører.⁶³

Av anskaffelsesforskriften fremgår det at tildelingskriteriene skal ha tilknytning til leveransen og at slike kriterier kan for eksempel være pris, kvalitet, livssyklus kostnader, miljø, sosiale hensyn og innovasjon.

Livssyklus kostnader, eller livsløpskostnader er alle kostnadene anskaffelsen medfører i hele levetiden. Det er altså både pris på anskaffelsen, omstillingskostnader, kostnader til forvaltning, - drifts- og vedlikehold, kostnader til klimatiltak, kostnader på andre brukeres hånd og kostnader ved avhending og kassasjon.⁶⁴

Av FOA § 7-9 fremgår det at *oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser*. I anskaffelser hvor miljø brukes som tildelingskriterium gis det en anbefaling om at det bør vektles minimum 30 %. Det er også en mulighet å vektlegge miljøbelastningen i et tilbud ved å legge til prisen på miljøbelastningen til prisen på det enkelte tilbud, jf. FOA. § 18-2 (2) b og (3).

I kommunens innkjøpsreglement fra 2013 fremgår det i forord at kommunen «i sine anskaffelser skal kommunen arbeide for å redusere total kostnader, og ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.» I kommunens nylig vedtatte innkjøpsreglement fremgår det under punkt 3, lovfestede prinsipp for alle innkjøp, at det under planlegging av det enkelte innkjøp skal tas hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av innkjøp.

⁶³ Jf. veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

⁶⁴ <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/lage-kontraktstrategi/forelopig-budsjett-anskaffelsen/livssyklus-kostnader-lcc>

Til revisor har kommunens representanter opplyst at kommunen ikke har rutine for bruk av tildelingskriterier og at de ikke har kjennskap til at livsløpskostnader, miljø- og bærekraftshensyn er brukt som tildelingskriterier på rammeavtaler. Dette vil det ifølge økonomisjef være mer fokus på fremover. Det ble også opplyst til revisor at kommunen har brukt de nevnte kriteriene som tildelingskriterier i byggeprosjekter. Revisor har etterspurt dokumentasjon på konkurranser hvor slike kriterier er blitt brukt. Kommunen har imidlertid ikke oversendt slik dokumentasjon og har i skriftlig tilbakemelding til revisor opplyst at det ikke er gjennomført konkurranser med slike tildelingskriterier. Gjennomgang av de utvalgte avtalene i denne forvaltningsrevisjonen viser at det ikke i av noen av de syv avtalene er livsløpskostnader, miljø- og bærekraftshensyn blitt brukt som tildelingskriterier.

10 TILTAK FOR Å STYRKE ARBEIDET MED RAMMEAVTALER

Kontrollutvalget har bedt om at revisor undersøker hvilke tiltak kommunedirektøren i Sørreisa kommune har gjennomført for å styrke arbeidet med rammeavtaler etter forenklet etterlevelseshet kontroll gjennomført av regnskapsrevisor i KomRev NORD IKS.

Problemstillingen ble først adressert i forbindelse med at KomRev NORD gjennomførte en forenklet etterlevelseshetkontroll på området for anskaffelsespraksis i Sørreisa kommune. Kontrollen rettet seg mot de 26 avtalene som fremgikk av kommunens egen oversikt over avtaler.

Av revisors rapportering fra forenklet etterlevelseshetkontroll fremgår det at Sørreisa kommune ikke har etablert rutiner som gjør det mulig å ha løpende kontroll med avrop for de forskjellige avtalene. På grunn av det, er det på tidspunktet for gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen, ikke mulig å ta ut rapporter som viser kjøp for hver avtale. I forbindelse med gjennomføringen av den forenklete etterlevelseshetkontrollen hentet derfor revisor bokførte kjøp fra oppgitte leverandør. Revisor fikk kopi av 22 avtaler av totalt 26 som var ført opp i kommunens egen oversikt. Revisors uttrekk fra kommunens regnskap viste hvilke beløp det var handlet for hos leverandørene på de 22 avtalene. Uttrekkene knyttet seg til kjøp fra leverandør, og altså ikke til kjøp for den konkrete rammeavtalen. Det vil i praksis si at beløpet som vi så det var handlet for hos de enkelte leverandørene kunne skrive seg fra kjøp fra den konkrete rammeavtalen, eller andre kjøp fra samme leverandør, kjøp som vil betegnes å falle utenfor rammeavtalen. Revisor viste også i rapporteringen til at kommunen har opplyst å være i prosess med å få på plass fire avtaler hvor avtaler er utgått eller ikke foreligger og at det i oversikten revisor har mottatt vises at det er områder hvor kommunen ikke har eller har hatt avtaler. Uttrekkene fremgår av tabell nedenfor:

Utklipp 10 – Uttrekk gjort i forbindelse med forenklet etterlevelseshetkontroll

Vedr punkt 1

Tabell vedr punkt 1

	Estimert verdi	Samlet kjøp frem tom april 2022	Differanse
Samlet verdi iht kommunens oversikt med	77 mill	79 mill	2 mill
Samlet beløp for utgåtte avtaler (7 avtaler)	14 mill	18 mill	4 mill
Samlet beløp for avtaler som ikke har sluttdato (7 avtaler)	3 mill	39 mill	36 mill
Samlet beløp – anskaffelser	17 mill	57 mill	40 mill
Samlet kjøp fra 21 leverandører uten avtale*	-	18 mill	-
Samlet kjøp fra 4 leverandører med beløp i størrelsesorden 1,3 mill til 4,6 mill	-	10 mill	-

* Det fremkommer ikke av oversikten fra kommunen at det foreligger noen avtale med disse leverandørene

Estimert verdi for avtalene i kommunens oversikt, var kr 77 millioner. Uttrekkene viser at samlet kjøp frem til og med april 2022 var kr 79 millioner. Disse beregningene knytter seg til alle de 22 undersøkte avtalene samlet, og ikke til hvor stort volum som er handlet på den enkelte avtale. Videre viser tallene at kommunen har kjøpt for 18 millioner fra leverandører som kommunen har avtaler med, men som er utgått. Videre er det syv avtaler hvor utløpsdato ikke fremkommer, og på disse er det handlet for kr 39 millioner.

Uttrekkene viser at kommunen har samlet kjøp fra 21 leverandører uten avtale. Altså fremkommer det ikke i oversikten fra kommunen at det foreligger noen avtale med disse leverandørene. For fire av avtalene er det handlet i størrelsesorden kr 1,3 millioner til 4,6 millioner, samlet for kr 10 millioner i 2021.

Revisors rapportering viser også at det er ansatte i kommunens ledergruppe som har attestert og anvist innkjøp på de utløpte kontraktene. Ordføreren har også anvist for anskaffelser på utløpte avtaler. I tillegg fremgår det av revisors rapportering at kommunen ikke har en samlet ajournført oversikt over alle inngåtte avtaler som viser estimert beløp og tilhørende avrop.

Revisor har spurt kommunedirektøren om hvilke tiltak som er blitt gjennomført. Av økonomisjef har revisor fått følgende tilbakemeldinger i e-post av 31.1.2023:

- Det ble i møte i kommunestyret i desember 2022 vedtatt nytt innkjøpsreglement med tilhørende rutiner. Dette skal legges i Compilo når årsoppgjøret er ferdig. Da vil økonomisjef samtidig informere enhetsledere om at de følger opp med sine medarbeidere i enhetene.

- Når det gjelder rammeavtaler, har kommunen siden sommeren 2022 inngått en del nye avtaler, i tillegg til at noen avtaler er prolongert. Det er i strategisk ledergruppe tatt opp forhold knyttet til rammeavtaler da økonomisjef har sett at det er en del mangler for å kunne være innenfor regelverket.

- Når forvaltningsrevisjonsrapporten er ferdig og klar til behandling skal det fremmes en sak knyttet til innkjøp til kommunestyret, men det er ennå uklart hva saken konkret skal inneholde.

- Det er nylig kommet på plass en ny kommunedirektør. Nåværende økonomisjef har også sin siste arbeidsdag 31.mars 2023. Dette kan ifølge kommunen påvirke fremdrift og tanker om hvordan rammeavtaler bør følges opp videre.

- Det gir utfordringer for kommunen å være innenfor regelverket på 100 000 kr, og det vises til at kommunen har en liten administrasjon, og mangel på ansatte som følge av nedskjæringer og utfordringer med å skaffe nye medarbeidere. Det vises også til et høyt arbeidspress på de ansatte.

Økonomisjef har vist til at innkjøp er tidkrevende, og regelverket er komplekst. Kommunen ser at det ofte klages og kreves innsyn.

11 UTTALELSE

Ifølge gjeldende standard for forvaltningsrevisjon skal revisor sende rapportutkast til uttalelse til kommunedirektør. Rapport fra revisor ble oversendt kommunedirektøren 3.4.2023. Revisor mottok 2.5.2023 uttalelse fra kommunedirektøren som gjengis i sin helhet i det følgende:

SV: Forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse



Ida Winje <Ida.Winje@Sorreisa.kommune.no>
Til ● Susanne Arntzen Langnes
Kopi ○ Ditte Stau



tir. 02.05.2023

Hei igjen Susanne.

Vi kan ikke finne noen feil eller unøyaktigheter i rapporten deres og har derfor ingen ytterligere kommentarer eller korrigeringer.

Vi takker som samarbeidet rundt denne revisjonen og ser frem til videre samarbeid.

Med vennlig hilsen

Ida Winje
Økonomisjef
Epost: ida.winje@sorreisa.kommune.no
Telefon: 48104922



12 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner har vi funnet grunn til å formulere følgende anbefalinger:

Sørreisa kommune anbefales å iverksette tiltak for å sikre at kommunens praksis rundt inngåelse, bruk og oppfølging av rammeavtaler er fullt ut i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser. Herunder anbefales det at kommunen:

- Etablerer, implementerer og følger opp rutiner som gjør det mulig å holde oversikt over hvor mye som handles over inngåtte rammeavtaler, herunder også når avtalene utløper i mengde/volum og verdi.
- Etablerer, implementerer og følger opp rutiner som gjør det mulig å holde oversikt over når rammeavtaler utløper i tid.
- Sikrer at alle avrop over rammeavtaler gjøres innenfor avtalens mengde- og verdiangivelser og innenfor avtalens tidsramme.
- Etablerer, implementerer og følger opp system for å identifisere områder hvor det er behov for rammeavtaler samt sikrer at regelverket for offentlige anskaffelser følges ved inngåelse av nye rammeavtaler

Vi registrerer at kommunen nylig har vedtatt nytt innkjøpsreglement.

13 REFERANSER

- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner
- Lov av 17.6.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Lov av 27.11.1992 nr. 116 om offentlige anskaffelser m.v. **OPPHEVET**
- Forskrift av 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift av 7.4.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser **OPPHEVET**
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Sørreisa kommunes innkjøpsreglement
- Sørreisa kommunes rutiner/retningslinjer/maler
- Gjeldende vilkår i de konkrete avtaler som undersøkes

14 VEDLEGG

Vedlegg 1: Kommunens oversikt over innkjøpsavtaler

Oversikt innkjøpsavtaler Sørreisa kommune
Sist oppdatert 28.01.2022

Inngått	Utgår	Evt. prolonger til	Prolongert til	Vare/Tjeneste	Leverandør	Kommentarer	Saksmappe i Element	Estimert verdi	Avrop	Kommentar
01.01.2022	31.12.2025	0		Leasing - personbil	AutoPlan AS		2021/1319	730.000		Kontraktverdi for 3 leiebiler i 4 år
01.01.2022	31.12.2025	0		Leasing - varebil	Helgesen Maskin AS		2021/1319	1.194.000	1.194.000	Kontraktverdi for 7 leiebiler i 4 år
01.01.2020	31.12.2021	1+1 år	31.12.2022	Strøm	Enelios	Prolongering må varsles innen 30. september (3mnd. Før utløp)	2021/2059	29.400.000	8.008.898	Forbruk for perioden januar 2020 - januar 2022
22.02.2020	24.02.2022	1+1	31.05.2022	Vintervedlikehold	Bakkland Maskin og Transp		2020/088	18.000.000	13.427.454	Faktisk forbruk februar 2020 - desember 2021, plus estimert forbruk til mai 2022
10.08.2014	10.08.2017	1+1	10.08.2019	Telefon	Tromsø Telecom AS		2014/220	2.200.000	2.584.926	Faktisk forbruk januar 2015 til desember 2021
01.07.2017	01.07.2019	1+1	01.07.2021	Fyringsolje og Drivstoff	Circle K Norge AS		2016/154	1.200.000	1.250.394	Faktisk forbruk juli 2017 til desember 2021
01.04.2018	31.03.2022			Miljørapporttjeneste grunnskolen	Serija Helse og Omsorg (tdf. Slåttebakken Helse)		2020/540	3.200.000	5.642.501	Faktisk forbruk april 2018 til desember 2021
01.10.2021	01.07.2022			Middt-skysst	Tide Buss AS		2021/1579	300.000	281.600	Kontraktverdi
01.03.2020	28.02.2024	1+1 år		Drift av fibernett	3Net		2020/345	2.899.200	7.308.000	Kontraktverdi over 4 år. Gir netto inntekt til kommunen
11.01.2021	31.12.2024			Databiller	Specsavers		2020/2246	80.000	3.970	Forbruk 2021
01.01.2017	01.01.2021					avaleperioden vil være 4 år men kan forlenges. Forlengelse av kontrakten inntreer automatisk for ett nytt år om gangen med mindre oppdragsgiver eller leverandør minimum 3 måneder før avtalens utløp sier den opp skriftlig				
04.06.2015	04.06.2017	2019-2020	31.12.2020	Internkontrollsystem/kvalitetssystem	Compilo		2015/1014	218.000	478.632	Faktisk forbruk januar 2017 til desember 2021
03.08.2020	03.08.2022	1+1		Maskintjenester	Leieplassinspektøren AS		2015/553	4.000.000	209.972	Faktisk forbruk 2015-2017 og 2019-2020
01.01.2015				Løms- og økonomisystem	Nordhaug Maskin AS		2020/1598		1.201.790	Faktisk forbruk august 2020 til desember 2021
01.01.2014				Tjenestepensjon	Visma Enterprise Klp		2014/580		7.022.335	aktura til Visma Enterprise for perioden januar 2015 - desember 2021
01.04.2020	31.03.2023	1		Hovedbank	SNN		2019/1313	166.720	198.874	forbruk april 2020 - desember 2021
19.09.2016	31.08.2020			Vaskertjeneste	Mitra AS		2016/458	3.613.344	4.714.658	Faktisk forbruk september 2015 til desember 2021
10.03.2004				Graving kirkegårder	Anlegge og Maskin		2003/728			Kostnad føres i regnskapet til Sjøreisa sokn
01.01.2019	31.12.2017			Sluttømming	Perpetuum AS		2013/1020	2.700.000	5.804.268	Faktisk forbruk januar 2015 til desember 2021
21.11.2019	11.04.2020			Svømmekjøring	Bussring		2021/2084	390.000	255.000	Kontraktverdi
01.01.2022	31.12.2023	1+1		Vikarer legetjenesten	Og Nordic og Dedicare Klp	Fornaltes av Nordmølling	2021/4634	6.000.000		ikke gjort avrop pr januar 2022
01.01.2018				Skadeforsikring	DNB		2017/1553	2.500.000	3.782.529	Faktisk forbruk januar 2018 til desember 2021
15.04.2019				Juridiske tjenester	Simonsen Vogt Wilik		2017/1875	335.260	2.443.081	Faktisk forbruk april 2019 til desember 2021
xx.02.2022	31.12.2023	1+1 år		Elektrikertjenester			2021/1801	4.500.000		ikke gjort avrop pr januar 2022
01.09.2021	31.12.2024			Legemidler	Apotek 1 Gruppen AS		2021/1916	2.605.000	188.186	Forbruk september - desember 2021
20.11.2021	20.11.2024			Smarttelefoner og Nettbrett	Tcom AS		2021/580			ikke gjort avrop pr januar 2022
01.05.2018	01.05.2022			Kontroll av salg- og skjenkesteder	Alkokontroll AS		2018/2022		88.899	Forbruk mai 2015 til desember 2021

Vedlegg 2: Oppdatert oversikt over kommunens innkjøpsavtaler

Øversikt innkjøpsavtaler Sørreisa kommune

Sist oppdatert		27.02.2023								Kontaktinfo om leverandøren			
Inngått	Utgår	Evt. prolonger	Prolongert til	Vare/Tjeneste	Leverandør	Kommentarer	Selskapsnummer i Element	Kontaktperson	Epost	Tlf	Estimert verdi	Kommentar	
01.01.2022	31.12.2025	0		Leasing - personbil	AutoPlan AS		2021/1319			90037960/ 77841046	2 208 000	Kontraktverdi for 3 leiebiler i 4 år.	
01.01.2022	31.12.2025	0		Leasing - varebil	Hølgesen Maskin AS		2021/1319				2 208 000	Kontraktverdi for 7 leiebiler i 4 år	
01.01.2023	30.09.2023	0		Strøm	Isnavskraft	Nytt stort anbud via Finnut høst 2023	2023/10		robert@hølgesen-maskin.as		18 000 000		
22.02.2020	24.02.2022	1+1	31.05.2023	Vintervedlikehold	Bakkland Maskin og Trans	Prolongert jfr teknisk sjef	2020/88				2 250 000	Er med på nytt anbud via Finnut februar 2023	
10.08.2014	10.08.2017	1+1	10.08.2019	Telefoni	Telia	I prosess med Finnut	2014/320					Avtale med 2 leverandører - Finnut anskaffelse	
15.02.2023	14.02.2026	1		Fyringsolje og Drivstoff	Senja K Norge AS og YX W	Avtale med begge	2023/361					Dyrevet settskommune - ikke fått signert kontrakt	
01.04.2018	31.03.2022			Miljøterapeutitjeneste grunnskolen	Senja Helse og omsorg (tdi, Slåttbakken Helse)	I prosess	2020/540						
15.08.2020	15.06.2023			Midd-skys	Tide Buss AS		2022/1016						
01.03.2020	28.02.2024	1+1		Drift av fibernett	3Net		2020/345		kjellarne@3net.no	90597865	300 000		
11.01.2021	31.12.2024			Databiller	Speccavers		2020/2246		hilde.frost@spccavers.com	99569708	289 200		
04.06.2015	04.06.2017		2019-2020	Lekeplassinspektøren AS	Lekeplassinspektøren AS		2015/553				80 000		
03.08.2020	03.08.2022	1+1	03.08.2023	Maskintjenester	Nordhaug Maskin AS	Prolongert jfr teknisk sjef	2020/1598				4 000 000		Er under terskelgrensen og trenger ikke ut på anbud
01.04.2020	31.03.2023	1		Hovedbank	SNN		2019/1313				166 720	anbud	
19.09.2016	31.08.2020			Vaskertjeneste	Witra AS		2016/458				3 613 344	Kan tas i egenregi	
30.03.2004				Graving kirkegårder	Anlegg og Maskin	Kirken bestiller selv dette	2003/728				2 700 000		
01.01.2014	31.12.2017			Slamtømming	Perpetuum AS		2013/1020				300 000	Skal ta i bruk Senja Avfall - egenregi	
01.01.2023	30.06.2023	-		Svømmekjøring	Bussing		2022/2126				6 000 000		
01.01.2022	31.12.2023	1+1		Vikarer legetjenesten	Og Nordic, og Dedicare		2021/1634						
01.01.2023	31.12.2023			Skadeforsikring	Kip	Fonvaltes av Nordmægling	2017/1867		ytur@nordmægling.no				
01.01.2023	31.12.2023			Personalforsikring	Gjensidige	Fonvaltes av Nordmægling	2017/1553				2 500 000	Skal settes i gang.	
15.04.2019				Juridiske tjenester	Simonsen Vogt Witik		2017/1875				4 500 000		
05.08.2022	04.08.2024	1+1		Elektrikertjenester	H K Sørensen		2021/1801				2 625 000	Kjørt via Finnut	
01.09.2021	31.12.2024			Legemidler	Apotek 1 Gruppen AS		2021/1916						
20.11.2021	20.11.2024			Smarttelefoner og Nettbrett	Ttcom AS		2021/580						Må ut på nytt via Finnut i februar/mars 2023
01.05.2022	01.05.2024			Kontroll av salgs- og skjenkesteder	Gardia	I prosess via Finnut, tapte KOFA klage, må ut på nytt	2022/166				6 300 000	Kjørt via Finnut	
01.04.2022	01.10.2024	1		Medisinsk forbruksmaterieill	HelseService Engros AS		2022/489				3 500 000	Nasjonal avtale utgår 31.05.23, kan prolongeres 1 år.	
01.07.2022	01.07.2024	1+1		Medisin dispensere, trykkgjessalmer, etc	Nasjonal avtale og Atea	Har avtale med 2 leverandører	2022/144					Anbudskonkurranse kjørt via Finnut	
10.10.2022	07.07.2025			Papir, plast og rengjøringsartikler	Markedshuset AS		2022/2027					Har avtale med samme selskap ut 2023, ny konkurranse er kjørt via Finnut	
01.01.2024	01.01.2026			Bedriftshelsetjenester	Bedriftshelse Nord	Har avtale fra før av med dem, og de har vunnet nytt anbud som gjelder fra 1.1.24	2022/1825						

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Sørreisa kommune:

<i>Elevenes psykososiale skolemiljø</i>	2022
<i>Fastlegetjenesten</i>	2019
<i>Barnevern</i>	2018
<i>Byggesaksbehandling</i>	2016
<i>Bemanningssituasjonen i rådmannens stab/støttefunksjon</i>	2013
<i>Inntektsskapende virksomhet</i>	2013
<i>Kvalitet og ressursbruk i eldreomsorgen</i>	2012
<i>Gjerdsetta Barnehage</i>	2010
<i>Selvkost – Senja avfall IKS</i>	2010
<i>Ressursbruk i grunnskolen</i>	2010
<i>Vannavgift</i>	2008
<i>Spesialundervisning i grunnskolen</i>	2006
<i>Økonomistyring</i>	2006
<i>Analyse av arbeidsmiljøet</i>	2004
<i>Offentlige anskaffelser</i>	2004

