

FORVALTNINGSREVISJON

Offentlige anskaffelser

Troms og Finnmark fylkeskommune



Rapport 2022

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Troms og Finnmark fylkeskommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot anskaffelser. 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 Troms fylkeskommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker de involverte fra fylkeskommunen for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 19.8.2022

Margrete Mjølhus Kleiven

*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor,
prosjektleder*

Astrid Indrebø

Ansvarlig for kvalitetssikring

SAMMENDRAG

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Troms og Finnmark fylkeskommune har KomRev NORD IKS gjennomført forvaltningsrevisjon om anskaffelser. I forvaltningsrevisjonen har vi gjort undersøkelser med utgangspunkt i følgende to problemstillinger:

- 1. Har Troms og Finnmark fylkeskommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser i forbindelse med mindre vare- og tjenesteanskaffelser innenfor sektorene videregående opplæring og tannhelse?**
- 2. Har Troms og Finnmark fylkeskommune etterlevd politisk vedtatte mål og føringer ved anskaffelser knyttet til vegprosjekter i fylkeskommunen?**

Under *problemstilling 1* har vi undersøkt «mindre vare- og tjenesteanskaffelser» som vil si kjøp av varer og tjenester som inngår i den løpende driften og som kjøpes med mer eller mindre jevne mellomrom. Vi har undersøkt noen av innkjøpene som ble gjennomført i 2020 av et utvalg av fylkeskommunens videregående skoler. Vi har også undersøkt noen av varekjøpene som et utvalg av tannklinikker har gjort. Anskaffelsesregelverket gjelder for anskaffelser med verdi over kr 100 000. Vi har rettet undersøkelsen mot anskaffelser med verdi fra omkring kr 100 000 og oppover, men under terskelverdi for kunngjøringsplikt i Doffin¹. Det er anskaffelser som kan gjennomføres etter forskrift om offentlige anskaffelser del I. For besvarelse av problemstilling 1 har vi utledet revisjonskriterier fra anskaffelsesregelverkets regler om beregninger av anskaffelsens verdi, gjennomføring av konkurranse samt protokollføring og dokumentasjon fra gjennomførte anskaffelser. Troms og Finnmark fylkeskommune har vedtatt eget anskaffelsesreglement.

Under *problemstilling 2* har vi undersøkt om anskaffelser knyttet til vegprosjekter i fylkeskommunen er gjennomført i tråd med politisk vedtatte mål og føringer. Med «vegprosjekter» har vi lagt til grunn investeringer/utbygginger på fylkesveger. Fylkestinget har i anskaffelsesreglement og i konkrete vedtak bestemt at fylkeskommunen i sine anskaffelser skal påse at blant annet hensynet til lokale leverandører, miljø, innovasjon og universell utforming ivaretas. Videre er fylkeskommunen underlagt bestemmelser om å sikre at arbeids- og lønnsvilkår ivaretas, at det skal innhentes dokumentasjon for eventuelle skatterestanser og stilles krav for å hindre diskriminering og brudd på menneskerettigheter. Ivaretagelse av slike forpliktelser vil på de fleste områdene gjøres gjennom at fylkeskommunen stiller krav til leverandører og leverandørers tilbud i anskaffelsesdokumenter herunder i kontrakter med eksterne leverandører.

Under begge problemstillingene er undersøkelsene rettet mot et utvalg av anskaffelser som er gjort etter 1.1.2020. Fylkeskommunens innkjøpsavdeling har ansvar for blant annet å inngå rammeavtaler, bistå i særanskaffelser og utarbeide rutiner og retningslinjer til bruk i gjennomføringen av anskaffelser. Budsjettansvarlige i fylkeskommunen kan gjøre særanskaffelser. Det gjøres dermed innkjøp ved skolene og tannklinikkene i fylkeskommunen uten at innkjøpsavdelingen må være involvert. Også samferdsel kan gjennomføre anskaffelser uten involvering av innkjøpsavdelingen. Det er Troms og Finnmark fylkeskommune som er pliktsubjektet etter anskaffelsesregelverket.

¹ Terskelverdien for kunngjøring var i 2020 på kr 1,3 millioner for vare- og tjenestekontrakter

Revisors konklusjoner på problemstillingene er at

- 1. Troms og Finnmark fylkeskommune i forbindelse med mindre vare- og tjenesteanskaffelser innenfor sektoren videregående opplæring ikke i alle tilfeller har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser. Troms og Finnmark fylkeskommune har i forbindelse med mindre vare- og tjenesteanskaffelser innenfor sektoren tannhelse ikke overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser.**
- 2. Troms og Finnmark fylkeskommune har etterlevd politisk vedtatte mål og føringer ved anskaffelser knyttet til vegprosjekter i fylkeskommunen.**

Revisors undersøkelser under problemstilling 1, oppsummerte funn og vurderinger som ligger til grunn for konklusjonen

Sektoren videregående opplæring

I Troms og Finnmark fylkeskommune er det 25 videregående skoler og 18 tannklinikker. I regnskapsopplysninger (leverandørdata) for 2020 har revisor identifisert utbetalinger fra videregående skoler til navngitte leverandører og med beløp. Med bakgrunn i slike opplysninger valgte revisor ut til sammen 33 kjøp² for undersøkelse fra 14 ulike videregående skoler. Noen av kjøpene vi etterspurte informasjon om var gjort med bakgrunn i gjeldende rammeavtale. Vi har ikke gjort vurderinger av anskaffelsene av rammeavtalene opp mot de utledete revisjonskriteriene. Vi har heller ikke vurdert hvorvidt kjøpene (avropene) var i henhold til de konkrete rammeavtalene. Det ble totalt 26 ulike kjøp som var relevant å gjøre vurderinger av. De 26 kjøpene består av 22 anskaffelser innenfor kategoriene

- Møbler og inventar
- IT-varer og tjenester
- Elektro- og rørleggertjenester samt nøkler og beslag
- Undervisningsmateriell
- Renholds- og miljøartikler
- Drivstoff

Dette er kjøp som vi anser at skolene kjøper uavhengig av hvilken fagretning de har/undervisning som gis ved skolen. Blant de 26 innkjøpene var det fem av dem som vi anser at er gjort for å dekke et behov knyttet til skolens konkrete fagretning/undervisningstilbud. Vi vurderer fire av disse fem anskaffelsene opp mot utledete revisjonskriterier. Kjøpene gjaldt dreiebenk, konsulentbistand for kjøp av undervisningsfartøy, kjøp av opplæringsdukker og kjøp av kombiovn.

Under revisors funn i kapittel 5.2 beskriver vi hver av de undersøkte anskaffelsene sortert etter hvilken skole som gjorde innkjøpet fra de ulike leverandørene. Det vi omtaler som «et innkjøp» eller «innkjøpet» består i flere av tilfellene av flere fakturaer utstedt til fylkeskommunen gjennom året 2020. I revisors vurdering i kapittel 5.3 har vi slått sammen anskaffelser som vi anser hører inn under samme type kategori. Dette var til sammen 22 av anskaffelsene kategorisert av oss som møbler og inventar, IT-varer og tjenester, elektro- og rørleggertjenester samt nøkler og beslag, undervisningsmateriell, renholds- og miljøartikler samt drivstoff. De fire øvrige anskaffelsene – som knytter seg til det konkrete undervisningstilbudet – vurderer vi hver for seg.

² Regnskapsopplysninger viser både samlet utbetaling pr. leverandør og også hvor mange faktura som ligger til grunn for den samlede utbetalingen i løpet av året. Flere av kjøpene vi har undersøkt består av flere bestillinger og flere fakturaer.

I tabellen nedenfor har vi oppsummert type anskaffelse, hvor mange av dem som vi har undersøkt og vår vurdering av hvor mange av dem som det har vært konkurranse om.

Kategori anskaffelser	Antall anskaffelser innen kategorien	Gjennomført konkurranse
Møbler og inventar	7	5
IT-varer og tjenester	3	3
Elektro, rør samt nøkler og beslag	4	1
Undervisningsmaterieell	6	2
Renholds- og miljøartikler	1	1
Drivstoff	1	0
Dreiebenk	1	1
Konsulentbistand undervisningsfartøy	1	1
Kombiovn	1	1
Opplæringsdukker	1	0
Sum	26	15

Av til sammen 26 innkjøp er revisors vurdering at i 15 av dem har Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skole **oppfylt** revisjonskriteriet om å gjennomføre konkurranse. For ni av de undersøkte anskaffelsene har vi vurdert at fylkeskommunen v/den videregående skolen **ikke har oppfylt** revisjonskriteriene om konkurranse. Revisjonskriteriet om å sikre skriftlig dokumentasjon har vi vurdert som **oppfylt** i de anskaffelsene der det har vært gjennomført konkurranse. Vurderingen er begrunnet i at forelagte opplysninger synliggjør hvordan anskaffelsene er gjort. Når det gjelder anskaffelsesprotokoll, er ikke dette ført for alle undersøkte anskaffelser. Revisjonskriteriet om anskaffelsesprotokoll er **oppfylt** av fylkeskommunen ved kjøp av dreiebenk, konsulentbistand for kjøp av undervisningsfartøy og kombiovn. Kriteriet er **ikke oppfylt** for kjøpet av dukker til opplæringsformål.

Der hvor konkurranse har vært gjennomført har vi ikke funnet det relevant å gjøre vurderinger opp mot revisjonskriteriet om beregning av anskaffelsens verdi. For øvrige undersøkte anskaffelser har vi i våre vurderinger lagt til grunn at skolen skulle ha hensyntatt flere enkeltkjøp over en periode. Dette har ikke vært gjort i de tilfellene det har vært gjort flere enkeltkjøp av samme type kategori av varer gjennom året, og vi har derfor vurdert at revisjonskriteriet om beregning av anskaffelsens verdi **ikke er oppfylt** i alle undersøkte anskaffelser. Revisjonskriteriet om beregning av anskaffelsens verdi er vurdert som oppfylt ved kjøp av dreiebenk, konsulentbistand for kjøp av undervisningsfartøy og kombiovn. Kriteriet er **ikke oppfylt** for kjøpet av dukker til opplæringsformål.

Sektoren tannhelse

Fra ti av fylkeskommunens 18 tannklinikker har vi undersøkt kjøp av varegruppene arbeidstøy og røntgenutstyr. Dette er varegrupper som fylkeskommunen ikke har rammeavtale på. Samtlige tannklinikker har gjort innkjøp hver for seg for beløp som er langt under terskelverdien på kr 100 000 for at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse. Legger vi sammen innkjøp som er gjort gjennom ett år (året 2020 som er undersøkt) i hele Troms og Finnmark fylkeskommune er det samlede beløpet over terskelverdi.

I kapittel 6.2 er revisors funn og i kapittel 6.3 er revisors vurderinger. Vi vurderer i sistnevnte kapittel to av forskriftens regler om hvordan anskaffelsens verdi skal beregnes. Innkjøp av varer som arbeidstøy og røntgenutstyr ved den enkelte tannklinikk bør ses på samlet i spørsmålet om verdien på anskaffelsen og om dermed innkjøpene har vært underlagt anskaffelsesregelverket. Vi har vurdert hvorvidt forskriften § 5-4 tredje ledd om selvstendige

driftsenheter får anvendelse. Det er lite praksis og teori som omhandler den konkrete bestemmelsen, og revisor har funnet vurderingen vanskelig. Etter en samlet vurdering av flere momenter herunder hensyntatt regelverkets formål har vi lagt til grunn at hver enkelt tannklinikk ikke anses som en selvstendig driftsenhet etter reglene om beregning av anskaffelsens verdi i forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4 tredje ledd for de undersøkte kjøpene.

Slik revisor ser det er arbeidstøy og røntgenutstyr innkjøp som tannklinikene gjør regelmessig på en slik måte at beregningsreglene i forskriften § 5-4 niende ledd om å se flere kjøp over en periode kommer til anvendelse. De nevnte bestemmelsene om beregning av anskaffelsens verdi er ikke hensyntatt av fylkeskommunen for de undersøkte kjøpene. Revisor har vurdert at Troms og Finnmark fylkeskommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften.

Det blir dermed en naturlig følge at revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune ved disse innkjøpene **ikke har oppfylt** revisjonskriteriene om å påse at forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører og at tilbud tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel.

Revisjonskriteriet om føring av anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket er etter dette **ikke oppfylt** for disse innkjøpene. Revisjonskriteriet om at det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig er **ikke oppfylt**. Vi presiserer at disse vurderingene er en følge av at fylkeskommunen ikke har vurdert disse kjøpene samlet og gitt informasjon i markedet om konkurranse om rammeavtale. Flere av tannklinikene som har gjort innkjøpene har hver for seg gjort vurdering av at kjøpene ikke har vært pliktig å gjennomføre konkurranse om da verdien har vært under terskelverdi.

Revisors undersøkelser under problemstilling 2, oppsummerte funn og vurdering som ligger til grunn for konklusjonen

Fylkestingets mål og føringer for anskaffelser kommer til uttrykk i anskaffelsesregelverket og flere andre vedtak fra fylkestinget. Revisor har undersøkt hvorvidt fylkeskommunen har fulgt opp et utvalg av fylkestingets føringer i anskaffelser i vegprosjekter. Troms og Finnmark fylkeskommune har konkurransedokumenter som inneholder bestemmelser med relevans for oppfølging av de politiske føringer som vi har utledet revisjonskriterier fra. Vi har også kartlagt hvordan Samferdsel generelt arbeider opp mot føringene for fylkeskommunens anskaffelser.

Basert på foreliggende datamateriale er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune v/Samferdsel **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det i anskaffelser vurderes hvordan ivareta hensynet til lokale leverandører og nystartede lokale bedrifter for å hjelpe disse i gang. Vi legger vekt på at det er inntatt bestemmelser om dette i konkurransedokumentene. Vi legger også vekt på de opplysningene vi har fått om at dette vurderes i hver enkelt anskaffelse samt at det er rapportert om at lokale leverandører vinner konkurranser om kontrakter som Troms og Finnmark fylkeskommune har kunngjort.

Revisors vurdering er også at Troms og Finnmark fylkeskommune v/Samferdsel **har oppfylt** revisjonskriteriene om at det etterstrebes at miljøhensyn ivaretas i alle ledd – fra og med produsent til og med siste ledd i leverandørkjeden. Det vil avhenge av det konkrete oppdraget hva som kan være relevante kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og kontraktskrav tilknyttet

miljø. I vurderingen legger vi vekt på det er inntatt bestemmelser tilknyttet miljø i fylkeskommunens kontraktsbestemmelser.

Med bakgrunn i våre undersøkelser er revisors vurderinger også at Troms og Finnmark fylkeskommune v/Samferdsel **har oppfylt** revisjonskriteriene om at det

- settes betingelse i kontrakten om at:
 - arbeidet skal utføres av leverandørens og dennes egne ansatte, eventuelt av underleverandør og deres ansatte, eller ved bruk av lovlig innleid arbeidskraft
 - ansatte hos leverandør og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke
 - leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel dokumenterer lønns- og arbeidsvilkårene til ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten
- stilles krav om at leverandøren er tilknyttet godkjent lærlingeordning og at en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten
- vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig å etterspørre dokumentasjon knyttet til skyld i skatteunndragelse, eller er under etterforskning for dette

Vi legger vekt på at konkurransedokumentene omtaler disse forpliktelsene og at det stilles krav om dokumentasjon fra leverandørene og det må signeres på fullmaktsskjema som gir Troms og Finnmark fylkeskommune rett til å innhente dokumentasjon med relevans for nevnte forhold.

Når det gjelder universell utforming, har vi fått opplyst at dette ikke er relevant for de fleste kontrakter/vegprosjekter. Det er forklart at dette er relevant for én av kontraktene som inngår i vårt undersøkelsesutvalg. Det er ivaretatt i den anskaffelsen det har vært relevant for, og vi vurderer derfor at revisjonskriteriet om universell utforming synes **oppfylt** for denne. Revisor har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere oppfyllelse av revisjonskriteriene om at det stilles krav og kriterier som fremmer innovasjon og nyskaping, etterstrebes ivaretagelse av menneskerettigheter samt ivaretas og sikres forbud mot barnearbeid, diskriminering og tvangsarbeid samt organisasjonsfrihet.

For vegprosjekter er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Troms og Finnmark fylkeskommune skal gjennomføre anskaffelser i konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) **er oppfylt**.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Troms og Finnmark fylkeskommune å:

- *gjøre kartlegginger av hvilke varer og tjenester som de enkelte virksomhetene har behov for og i hvilket omfang*
- *bruke kartlegginger til å vurdere hvilke varer og tjenester fylkeskommunen bør ha rammeavtaler for*
- *igangsette konkurranse om rammeavtaler for relevante varer og tjenester herunder*
 - *påse at relevante regler om beregning av anskaffelsens verdi blir vurdert og at vurderinger blir dokumentert*
- *påse at samtlige som anskaffer varer og tjenester gjør beregninger av anskaffelsens verdi i henhold til regelverket*

- *påse at samtlige som anskaffer varer og tjenester fører anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket*

Sammendrag.....	3
1 Innledning.....	11
1.1 Bakgrunn og bestilling	11
1.2 Reviderte tjenester/enheter	11
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	13
2.1 Problemstillinger	13
2.2 Kilder for revisjonskriterier.....	13
2.3 Utledning av revisjonskriterier.....	14
2.3.1 Problemstilling 1	14
2.3.2 Problemstilling 2.....	18
3 Metode, datamateriale og avgrensing	25
3.1 Metode og datamateriale	25
3.1.1 Problemstilling 1	25
3.1.2 Problemstilling 2.....	28
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	29
3.3 Avgrensninger	30
4 Anskaffelser i Troms og Finnmark fylkeskommune.....	31
5 Anskaffelser – videregående skoler.....	34
5.1 Innledning.....	34
5.2 Revisors funn.....	35
5.3 Revisors oppsummering og vurderinger	42
5.4 Konklusjon	49
6 Anskaffelser – tannklinikker	50
6.1 Innledning.....	50
6.2 Revisors funn.....	50
6.3 Revisors vurderinger	53
6.4 Konklusjon	56
7 Anskaffelser – vegprosjekter	57
7.1 Innledende om anskaffelser i veiprosjekter.....	57
7.2 Undersøkte vegprosjekter og kort om anskaffelser i disse.....	60
7.3 Troms og Finnmark fylkeskommunes konkurransedokumenter.....	62
7.4 Oppfølging av politiske mål og føringer.....	62
7.4.1 Hensynet til lokale leverandører og nystartede lokale bedrifter	62
7.4.2 Krav og kriterier som fremmer innovasjon og nyskapning	63
7.4.3 Ivaretagelse av miljøhensyn i alle ledd.....	64
7.4.4 Universell utforming.....	65
7.4.5 Betingelser i kontrakt om leverandør og underleverandørers lønns- og arbeidsvilkår.....	65
7.4.6 Krav om godkjent lærlingeordning.....	66
7.4.7 Dokumentasjon vedrørende skatteunndragelse.....	67
7.4.8 Ivaretagelse av menneskerettigheter, forbud mot barnarbeid, diskriminering og tvangsarbeid samt organisasjonsfrihet	67
7.4.9 Gjennomføring av anskaffelser i konkurransegjennomføringsverktøy (KGV).....	67
7.5 Revisors vurderinger	67

7.6	Konklusjon	69
8	Oppsummeringer	70
8.1	Oversikt undersøkte kjøp fra videregående skoler	70
8.2	Oversikt veiprosjekter	72
9	Uttalelse	76
10	Anbefalinger	78
11	Referanser	79
12	Vedlegg	80
12.1	Oversikt tannklinikker	80
12.2	Oversikt videregående skoler	80
12.3	Oversikt vegprosjekter	81

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

Forvaltningsrevisjon rettet mot offentlige anskaffelser står i Troms og Finnmark fylkeskommunes plan for forvaltningsrevisjon, behandlet av fylkestinget 8.12.2020.

Kontrollutvalget behandlet i møte 3.3.2021, i sak 12/21, bestilling av forvaltningsrevisjon innen offentlige anskaffelser. Kontrollutvalget vedtok at forvaltningsrevisjonen skulle rette seg mot etterlevelsen av anskaffelsesregelverket innen skole og tannhelse og etterlevelsen av politiske føringer ved anskaffelser tilknyttet veiprosjekter.

I kontrollutvalgets møte 20.4.2021, i sak 17/21, ble KomRev NORDs overordnede projektskisse vedtatt.

1.2 Reviderte tjenester/enheter

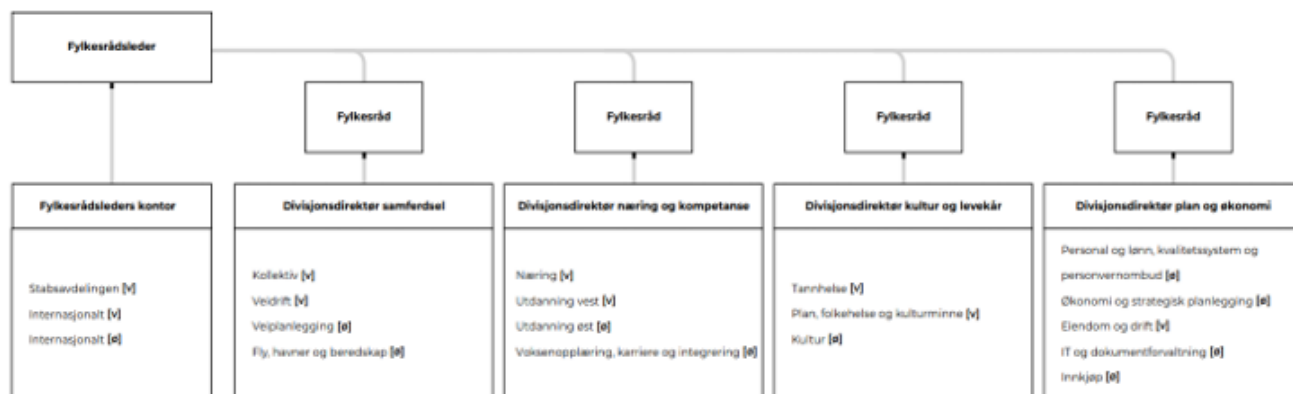
Organisasjonen Troms og Finnmark fylkeskommune - oversikt

Problemstillingene retter seg mot Troms og Finnmark fylkeskommune v/Tannhelse, Utdanning og Samferdsel. Troms og Finnmark fylkeskommune har en avdeling for anskaffelser og denne avdelingen inngår derfor også som revidert enhet i denne forvaltningsrevisjonen. Selv om undersøkelsene retter seg mot ulike tjenestesteder i fylkeskommunen, er det Troms og Finnmark fylkeskommune som er forpliktet til å følge anskaffelsesregelverket og som våre vurderinger gjelder.

I utklippet nedenfor er organisasjonskartet for Troms og Finnmark fylkeskommune slik det var da denne forvaltningsrevisjonen ble igangsatt. Innkjøp har vært under divisjonsdirektør for plan og økonomi.

Utklipp 1. Organisasjonskart Troms og Finnmark fylkeskommune

Organisasjonskart Troms og Finnmark fylkeskommune



Kilde: <https://www.tffk.no/om-oss/organisasjonskart/>

I desember 2021 vedtok fylkesrådet ny organisering av Troms og Finnmark fylkeskommune som følge av prosess med oppdeling til to fylker³. Administrasjonen er på flere områder delt i

³ Sak 323/21

to. Dette har ikke sentral betydning for denne forvaltningsrevisjonen da undersøkelsen retter seg mot kjøp som er gjort ved ulike tjenestesteder i fylkeskommunen tilbake i tid. Det har blitt gjort endringer i organiseringen og ansvarsforholdene til den sentrale innkjøpsavdelingen, og dette redegjør vi nærmere for i kapittel 4 som omhandler innkjøpsavdelingen.

Tannhelse

Tannhelsetjenesten i Troms og Finnmark er delt inn i syv distrikter⁴, samt Tannhelsetjenestens kompetansesenter for Nord-Norge (TkNN) og Universitetsklinikken. Fylkestannhelsesjefen er leder for hele tjenesten og hvert distrikt ledes av en overtannlege. I Troms og Finnmark fylke er det 44 offentlige tannklinikker⁵.

Utdanning

Troms og Finnmark fylkeskommune har de fem inntaksregionene Finnmark⁶, Sør-Troms, Midt-Troms, Tromsø og Nord-Troms. I Troms og Finnmark fylke er det 25 videregående skoler⁷.

Samferdsel

Divisjon Samferdsel ivaretar fylkeskommunens ansvar for fylkesveger, kollektivtransport, tildeling av løyver, skoletransport og tilrettelagt transport. Samferdsel er delt inn i de fem avdelingene *kollektiv og mobilitet, drift, vedlikehold og forvaltning, plan, prosjektering og utbygging* samt *fly, fiskerihavn og beredskap*. Forvaltningsrevisjonens problemstilling 2 retter seg mot prosjekter på fylkesveg. Avdelingen plan, prosjektering og utbygging har ansvaret for blant annet regulerings- og detaljplanlegging, prosjekteringer og konkurransegrunnlag, byggeledelse og gjennomføring av anbudskonkurranser. Det utgjør ca. 75 større/mindre investeringsprosjekter. Utbyggingen blir gjort av eksterne entreprenører. I 2021 hadde avdelingen 39 ansatte. Avdelingen har vært organisert i to utbyggingsseksjoner, Utbygging øst og Utbygging vest samt en plan og prosjekteringsseksjon som har planlagt og prosjektert for alle veginfrastrukturprosjekter i fylket.

I seksjon øst er det en seksjonsleder, to prosjektledere, fire byggeledere, to kontrollingeniører og en byggherrestøtte. Disse er ansvarlige for å gjennomføre konkurransene. De fleste av de ansatte i øst kommer fra Statens vegvesen.

I seksjon vest er det 16 ansatte, to prosjektledere, en HMS-koordinator, en økonom, en byggherrestøtte, syv byggeledere, tre kontrollingeniører og en seksjonsleder. Seksjonen er i tillegg til egne prosjekter også involvert med ressurser i prosjekter for andre seksjoner og avdelinger.

⁴ Tannhelsedistriktene er: Vest-Finnmark, Midt-Finnmark, Øst-Finnmark, Nord-Troms, Tromsø, Midt-Troms og Sør-Troms

⁵ Oversikt over disse inngår i rapportens vedlegg i kapittel 12

⁶ Fylkestinget vedtok i sak i desember 2021 at Utdanning øst deles opp i tre regioner hvor de tre regionene skal hete Øst-Finnmark, Vest-Finnmark og Midt-Finnmark

⁷ Oversikt over disse inngår i rapportens vedlegg i kapittel 12

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

- 1. Har Troms og Finnmark fylkeskommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser i forbindelse med mindre vare- og tjenesteanskaffelser innenfor sektorene videregående opplæring og tannhelse?**
- 2. Har Troms og Finnmark fylkeskommune etterlevd politisk vedtatte mål og føringer ved anskaffelser knyttet til vegprosjekter i fylkeskommunen?**

Under *problemstilling 1* har vi undersøkt «mindre vare- og tjenesteanskaffelser». Revisor har lagt til grunn at med «mindre vare- og tjenesteanskaffelser» menes kjøp av varer og tjenester som inngår i den løpende driften og som kjøpes med mer eller mindre jevne mellomrom. I tråd med saksfremlegget som lå til grunn for bestillingen av denne forvaltningsrevisjonen har vi lagt til grunn at det er anskaffelser med verdi mellom kr 100 000 og kr 2 050 000 som skal undersøkes. Dette er anskaffelser som omfattes av anskaffelsesforskriften del I og del II.

Under *problemstilling 2* har vi undersøkt om anskaffelser knyttet til vegprosjekter i fylkeskommunen er gjennomført i tråd med politisk vedtatte mål og føringer. Under *problemstilling 2* er det altså *politisk vedtatte mål og føringer* som er vurderingstema, og ikke anskaffelsesregelverket som sådan. Med «vegprosjekter» har vi lagt til grunn investeringer/utbygginger på fylkesveger. Her gjelder ikke noe beløpsgrense for anskaffelser som skal undersøkes.

Undersøkelsene er under begge problemstillingene rettet mot anskaffelser som er gjort etter 1.1.2020. For begge undersøkelsene besvares problemstillingene gjennom undersøkelser av et utvalg av anskaffelser. Det er Troms og Finnmark fylkeskommune som er pliktsubjektet etter anskaffelsesregelverket.

2.2 Kilder for revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som fylkeskommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- **Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser**
- **Forskrift 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser**
- **Forskrift 8.2.2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter**
- **Forskrift 17.12.2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter**
- **Anskaffelsesreglement for Troms og Finnmark fylkeskommune del I *Politiske føringer*, vedtatt av fylkestinget i sak 62/20**
- **Samarbeidsavtalen til arbeidslivsorganisasjonene «Samarbeid mot svart arbeid»⁸**

⁸ I fremlegg til fylkestingets sak 62/20 skriver fylkesrådet at det anser det på sin plass at de ti grepene i samarbeidsavtalen legges til grunn i alle anskaffelser der det er hensiktsmessig

Etter at denne forvaltningsrevisjonen ble igangsatt og de undersøkte anskaffelsene ble gjort, har fylkesrådet i april 2021 vedtatt **Anskaffelsesreglementet for Troms og Finnmark fylkeskommune del II Retningslinjer for anskaffelsesforvaltningen**. Vi kan ikke bruke reglementet direkte for å utlede revisjonskriterier, men det er relevant for våre beskrivelser av hvordan anskaffelser i Troms og Finnmark fylkeskommune skal gjennomføres. Anskaffelsesreglementet del II er en direkte oppfølging av fylkestingets vedtak i sak 62/20 om anskaffelsesregelverk del I og det er en del av fylkeskommunens tiltak for å oppnå politiske mål og føringer for anskaffelser.

2.3 Utledning av revisjonskriterier

2.3.1 Problemstilling 1

Anskaffelsesregelverket

Anskaffelsesregelverket består av lov om offentlige anskaffelser og forskrifter om offentlige anskaffelser⁹. Regelverket 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. Ifølge lovens § 4 skal Troms og Finnmark fylkeskommune opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Ifølge lovens § 5 har fylkeskommunen også gjennom sine anskaffelser forpliktelser knyttet til miljø, menneskerettigheter, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold. Forskrift om offentlige anskaffelser inneholder bestemmelser for gjennomføring av anskaffelser.

Kort om terskelverdier og forskriftens oppbygging

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. Om regler i forskriftens del II eller del III også må følges, beror i det videre på anskaffelsens art og verdi, jf. forskriften §§ 5-1, 5-2 og 5-3. Del II gjelder for anskaffelser innenfor såkalt nasjonal terskelverdi mens del III gjelder for anskaffelser over den såkalte EØS-terskelverdien. 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, eksklusiv merverdiavgift, for de kontrakter som utgjør anskaffelsen. Beregningen skal være forsvarlig på kunngjøringstidspunktet, eller – for anskaffelser som ikke krever kunngjøring – på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at forskriftens krav blir gjeldende. Det er i utgangspunktet tre typer terskelverdier som gjelder:

- Kr 100 000 (som er terskelverdi for når forskriften kommer til anvendelse)
- Kr 1,3 millioner (nasjonal terskelverdi)
- Kr 2,05 millioner (EØS-terskelverdi)

Forvaltningsrevisjonen gjelder anskaffelser med verdi mellom kr 100 000 og kr 2 050 000. Sistnevnte beløp er den såkalte EØS-terskelverdien for vare- og tjenestekjøp¹⁰. Revisor skal

⁹ Det er flere forskrifter som har hjemmel i lov om offentlige anskaffelser, men det er imidlertid kun forskrift 8.12.2016 nr. 874 om offentlige anskaffelser som får relevans for denne forvaltningsrevisjonen.

¹⁰ I perioden april 2018 til februar 2020 var verdien kr 2 millioner for vare- og tjenestekjøp. Fra 12.2.2020 har den vært på kr 2,05 millioner for vare- og tjenestekjøp. Vi omtaler ikke EØS-terskelverdi for bygge- og anleggskontrakter ettersom forvaltningsrevisjonen ikke retter seg mot denne typen kontrakter.

derfor undersøke anskaffelser som skal følge loven og forskriftens del I eller del II. Revisor begrenser seg derfor til omtale av disse to delene av forskriften og de bestemmelsene som vi utleder revisjonskriterier fra. I alle tilfeller må oppdragsgiver også forholde seg til lov om offentlige anskaffelser. Det finnes ulike situasjoner eller kjøp som oppdragsgiver har hjemmel i regelverket for å unnta fra regelverket. Disse bestemmelsene omtaler vi ikke nærmere her.

Når oppdragsgiveren består av flere atskilte driftsenheter

Forskriften § 5-4 tredje ledd angir at dersom oppdragsgiveren består av flere atskilte driftsenheter, skal den samlede anslåtte verdien for alle driftsenhetene legges til grunn for beregningen. Dette gjelder likevel ikke når en driftsenhet selv er ansvarlig for sine anskaffelser eller visse kategorier anskaffelser.

Om dette står det i veilederen til forskriften at i enkelte innkjøpsvirksomheter kan det være flere enheter innenfor samme juridiske enhet som gjør innkjøp. Dette er typisk aktuelt i staten, eller i en stor kommune hvor for eksempel en skole gjør innkjøp av samme art som andre skoler. En aktuell problemstilling er om anskaffelser i de ulike enhetene må ses i sammenheng når terskelverdiene beregnes. Utgangspunktet er at det skal tas hensyn til alle enheters forbruk av det konkrete innkjøpet.

Det kan antas at en driftsenhet er ansvarlig for sine anskaffelser dersom den selv gjennomfører anskaffelsesprosessen og treffer avgjørelsen om kjøp, råder over et separat budsjett for den aktuelle anskaffelsen og selv inngår kontrakten og finansierer den via et budsjett den råder over. Det er ikke tilstrekkelig at en oppdragsgiver bare organiserer anskaffelser på en desentralisert måte.

Vare- og tjenestekontrakter som inngås regelmessig eller fornyes innenfor et bestemt tidsrom
Ved kjøp av varer og tjenester som oppdragsgiveren gjør regelmessig eller som skal fornyes innenfor et bestemt tidsrom, stiller forskriften krav om at man gjør beregningen av kontraktens verdi på én av to måter. Oppdragsgiveren kan gjøre beregninger på bakgrunn av den samlede faktiske verdien av liknende kontrakter som er tildelt i løpet av de foregående 12 månedene eller det foregående regnskapsåret, jf. § 5-4 niende ledd bokstav a. Det er mulig å justere for forventede endringer i løpet av de 12 etterfølgende månedene. Alternativt kan oppdragsgiveren gjøre beregninger på bakgrunn av den samlede anslåtte verdien av kontraktene som vil bli tildelt i løpet av 12 måneder fra tidspunktet for den første leveransen, eller i løpet av regnskapsåret dersom dette er lengre enn 12 måneder, jf. § 5-4 niende ledd bokstav b. Oppdragsgiveren står fritt til å velge hvilken av beregningsmåtene som er mest hensiktsmessig å benytte.

Når anskaffelsen kan følge forskriften del I

Dersom anskaffelsens verdi er over kr 100 000, men ikke overstiger den nasjonale terskelverdien på kr 1,3 millioner kan oppdragsgiver forholde seg til kun del I av forskriften.

Det foreligger få eksplisitte krav til hvordan oppdragsgiver skal foreta en anskaffelse dersom kun del I av forskriften gjelder. Det er for eksempel ingen krav til kunngjøring, og oppdragsgiver har betydelig fleksibilitet med hensyn til hvordan konkurransen kan gjennomføres. Oppdragsgiver plikter imidlertid å opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet, jf. anskaffelsesloven § 4.

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 absolutt. Hvor langt denne plikten strekker seg må vurderes konkret, og *forholdsmessighetsprinsippet*, som vi forklarer nedenfor har betydning.

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 og indirekte forskjellsbehandling. Direkte forskjellsbehandling kan eksempelvis være at en leverandør blir vurdert foran en annen på bakgrunn av lokal tilhørighet. Indirekte forskjellsbehandling kan eksempelvis være at en tilsynelatende nøytral bestemmelse, som et kvalifikasjonskrav eller en kravspesifikasjon, utformes sånn at den i praksis avskjærer enkelte leverandører fra å levere tilbud på bakgrunn av eksempelvis 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.

Kravet om *etterprøvbarhet* 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 § 7-1. Vesentlige forhold kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avslysning 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.

Når anskaffelsen skal følge forskriften del I og del II

For vare- og tjenesteanskaffelser er det anskaffelser med verdi mellom kr 1,3 millioner og kr 2,05 millioner som skal gjennomføres etter bestemmelser i forskriften del I og del II.

Etter forskriften del II er det to former for anskaffelsesprosedyrer som er tillatt; åpen tilbudskonkurranse eller begrenset tilbudskonkurranse, jf. § 8-3.

Oppdragsgiver må ifølge forskriften § 8-4 utarbeide et konkurransegrunnlag dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen. Konkurransegrunnlag skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

1. hva som skal anskaffes
2. hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget

3. hvorvidt oppdragsgiveren vil inngå en rammeavtale
4. hvordan oppdragsgiveren skal gjennomføre konkurransen
5. hvilke krav som gjelder for innholdet i og utformingen av en forespørsel om å delta i konkurransen, eller for et tilbud
6. andre opplysninger som er av betydning for utarbeidelsen av en forespørsel om å delta i konkurransen, eller for et tilbud.

Oppdragsgiver kan stille krav til leverandørens kvalifikasjoner, inkludert krav til økonomisk og finansiell kapasitet og tekniske og faglige kvalifikasjoner. Kravene skal ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen og være relevante for å sikre at leverandøren har kvalifikasjonene til å utføre kontrakten. Oppdragsgivere skal angi kvalifikasjonskravene sammen med de tilhørende dokumentasjonskravene i anskaffelsesdokumentene, jf. forskriften § 8-7.

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 Doffin, jf. anskaffelsesforskriften § 8-17. Dersom kravet til kunngjøring ikke overholdes, er anskaffelsen å betrakte som en ulovlig direkte anskaffelse.

Dersom oppdragsgiver har valgt *åpen tilbudskonkurranse* 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. Etter at tilbudsfristen har utløpt, skal oppdragsgiver beslutte om han skal ha dialog med en eller flere av leverandørene. En eventuell utvelgelse skal skje i samsvar med likebehandlingsprinsippet.

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.

Når det er truffet avgjørelse om valg av leverandør, skal oppdragsgiveren skriftlig – og samtidig – gi alle de berørte leverandørene en meddelelse om dette før kontrakten inngås, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 10-1. Oppdragsgiveren skal gi en begrunnelse for valget og angi en karenperiode¹¹ i meddelelsen.

Oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å kunne begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. For anskaffelser etter forskriftens del I og II inneholder forskriften detaljerte krav til hvilke opplysninger som skal følge av protokollen i den utstrekning de er relevante, jf. anskaffelsesforskriften § 10-5. 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.

På bakgrunn av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier at

¹¹ 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.

- *Troms og Finnmark fylkeskommune ved anskaffelser av varer og tjenester med verdi mellom kr 100 000 til kr 1,3 millioner skal påse at:*
 - *anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften*
 - *forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører*
 - *kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel*
 - *det føres anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften*
 - *det sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig*

- *Troms og Finnmark fylkeskommune ved anskaffelser av varer og tjenester med verdi mellom kr 1,3 millioner og kr 2,05 millioner skal påse at:*
 - *det i forkant av kunngjøring er foretatt beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser*
 - *det benyttes tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket*
 - *konkurransen og kontraktsvilkårene beskrives i et konkurransegrunnlag i henhold til forskriften*
 - *konkurranse kunngjøres i Doffin*
 - *kvalifikasjonskrav brukes i henhold til forskriften*
 - *tildelingskriterier brukes i henhold til forskriften*
 - *anskaffelsesprotokoll føres i henhold til regelverket*
 - *det sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig*

2.3.2 Problemstilling 2

I sak 62/20 «Bærekraftige anskaffelser» - Anskaffelsesreglement Troms og Finnmark fylkeskommune. Del 1 Politiske føringer vedtok fylkestinget anskaffelsesreglement for Troms og Finnmark fylkeskommune¹². I saksfremlegget fremkommer at anskaffelser i Troms og Finnmark fylkeskommune skal sette krav til klima og miljø, sikre et trygt og godt organisert arbeidsliv, bekjempe arbeidslivskriminalitet, stille krav til læreplasser i aktuelle avtaler og legge til rette for at lokale og regionale leverandører er i stand til å levere tilbud på offentlige anskaffelser. Gjennom å ha fokus på grønne innovative anskaffelser der det er aktuelt, skal man bidra til å redusere utslipp basert på FN's 17 bærekraftsmål¹³ og i tråd med Parisavtalen. Det fremkommer videre at Troms og Finnmark fylkeskommune skal:

- Ha en helhetlig og enhetlig anskaffelsesforvaltning
- Gjennom sin anskaffelsesforvaltning bidra til å styre fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler
- Vise samfunnsansvar i sine anskaffelser
- Ha en heldigital anskaffelsesforvaltning
- Ha en anskaffelsesforvaltning som gjennomføres med integritet og i tråd med allmenngyldige etiske verdier og normer

¹² Vedtakets ordlyd: 1. «Bærekraftige anskaffelser» - Anskaffelsesreglement for Troms og Finnmark fylkeskommune Del 1 Politiske føringer vedtas som gjengitt i vedlegg 1 og som beskrevet i saksfremlegget. 2. Fylkestinget delegerer til fylkesrådet å justere del 1 dersom det er mindre justeringer som følge av endringer i rammebetingelser.

¹³ FN's bærekraftsmål er verdens arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030.

De politiske føringer er presisert og konkretisert i anskaffelsesreglementet del I kapittel 9. Hvordan politikken i anskaffelsesregelverket del I skal utføres, er blitt presisert i anskaffelsesreglementet del II som ble vedtatt av fylkesrådet våren 2021. Anskaffelsene vi undersøker under problemstilling 2 gjelder vegprosjekter, nærmere bestemt utbyggingsprosjekter/investeringer.

Bidra til samfunnsutvikling

Fylkeskommunen har ifølge anskaffelsesreglement del I i sine anskaffelser et særlig ansvar for å ivareta hensynet til lokale leverandører og nystartede lokale bedrifter for å hjelpe disse i gang. Fylkestingets vedtak skal iverksettes i den grad det ikke strider mot noen deler av det til enhver tid gjeldende regelverk. Det skal i den enkelte anskaffelse vurderes hvorvidt vedtaket kan gjennomføres og hvordan dette eventuelt skal skje.

Det følger av reglementet at bruk av lokale leverandører fordrer at de lokale leverandørene er i stand til å oppfylle krav som stilles i anskaffelsen. Krav kan stilles som kvalifikasjonskriterium til leverandør og/eller som tildelingskriterium. Tilretteleggelsen for lokale leverandører kan også skje gjennom valg av anskaffelsesprosedyre og i konkurransen ved å:

- Inndele anskaffelsen i mindre geografiske områder
- Inndele anskaffelsen i mindre varegrupper
- Åpne opp for at flere leverandører kan tildeles kontrakt
- Kunngjøre alle anskaffelser over kr 500 000 selv om de ikke er kunngjøringspliktige etter regelverket

Reglementet angir også at fylkeskommunen skal gjennom leverandørutvikling legge til rette slik at leverandørene kan inngi tilbud og komme opp i konkurransen gjennom:

- Bransjemøter og gjennomgå fylkeskommunens anskaffelsesmetodikk og modeller
- Være aktivt til stede der dialog med lokalt næringsliv finner sted
- Invitere til gjennomgang med tapende leverandører for å fortelle om forbedringspotensial
- Ha et informativt og oppdatert internett om planlagte anskaffelser slik at samarbeid mellom mindre leverandører kan etableres.

Nyskapning og innovasjon som gir verdiskapning i regionen

Troms og Finnmark fylkeskommune skal stille krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer innovasjon og nyskapning, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Fylkeskommunen skal vurdere å gjennomføre dynamiske innkjøpsordninger på områder der det er vurdert å være effektivt i form av større konkurranse.

Fylkeskommunen skal være aktiv på å søke midler knyttet til innovasjonsprosjekter og innovasjonspartnerskap som metode. For å gi verdiskapning i regionen skal det legges til rette for at lokale leverandører kan delta i innovasjonspartnerskapet.

I sine anskaffelser skal fylkeskommunen vurdere å benytte seg av funksjonsbeskrivelser i større grad ved anskaffelsen. Utvidet markedsdialog med markedet er et viktig verktøy i en anskaffelse med funksjonsbeskrivelse.

I fylkestingets vedtak i sak 5/20 pkt. 8 står det at «*i forkant av kontraktutlysning må det etableres dialog med brukere og leverandører med sikte på å finne effektive og innovative løsninger for å møte fremtidige forventninger og behov*».

Vise samfunnsansvar

Troms og Finnmark fylkeskommune skal ha en bevisst og aktiv holdning til miljø i sine anskaffelser. Fylkeskommunen skal fokusere på klima- og miljømessige konsekvenser av anskaffelser som gjøres. I alle anskaffelser skal det etterstrebtes at miljøhensyn ivaretas i alle ledd – fra og med produsent til og med siste ledd i leverandørkjeden.

Alle anskaffelser skal foregå innenfor rammene av fylkeskommunens krav til helse, miljø og sikkerhet.

Troms og Finnmark fylkeskommune skal ha fokus på anskaffelsens klimafotavtrykk inkludert i organisasjonens innkjøps- og forbruksmønster.

Fylkeshusene i Vadsø og Tromsø, videregående skoler, tannklinikker og andre aktuelle bygg og/eller avdelinger i fylkeskommune skal være miljøsertifisert. Alle anskaffelser skal foretas slik at sertifiseringen opprettholdes etter de til enhver tid gjeldende vilkår. I den grad det ikke strider mot gjeldende regelverk skal det i alle anskaffelser sørges for at miljøhensyn ivaretas både av produsent og leverandør.

Hensynet til miljø skal ivaretas selv om dette på kort sikt er dyrere for fylkeskommunen.

I anskaffelsesreglementet står det om krav og oppfølging under dette punktet. Det står at fylkeskommunen skal, når det finnes alternativer, benytte produkter som representerer minst mulig miljøbelastning eller forringelse av lokale og globale miljøer. Dette skal hensyntas ved valg av råvarer, gjennom fremstillingsprosessen, bruk, gjenbruk, gjenvinning og sluttbehandling. Miljømerkede produkter skal prioriteres når det er mulig.

Miljøkrav kan stilles som kvalifikasjonskriterium til leverandør og/eller som tildelingskriterium. Kvalifikasjonskriterium skal sikre at leverandøren ivaretar miljøhensyn, har miljøkompetanse og en bevisst miljøpolitikk. Tildelingskriterium skal benyttes som minimumskrav eller som vurderingsfaktor, for å skille ut det tilbud som gir minst miljømessig skade.

Livsløpsperspektivet skal være sentralt ved vurdering av miljøbelastning, og livsløpskostnader skal vurderes lagt til grunn ved vektning av økonomisk fordelaktige alternativ.

Konkurransesgrunnlaget skal inneholde kontraktsvilkår med krav til ivaretagelse av miljø og sanksjoner dersom brudd avdekkes. Det skal i avtaleperioden innarbeides kontrollfunksjoner som avdekker eventuelle brudd.

Fylkeskommunens enheter skal ha et aktivt og gjennomtenkt forhold til sine innkjøp. Ved kjøp av varer skal det gjøres avveining mellom miljø, for eksempel leveringshyppighet, og kapitalbinding ved store lager.

I fylkestingets vedtak i sak 5/20 pkt. 6 står det at «*fylkestinget legger til grunn at det skal stilles hensiktsmessige krav om hensynet til miljø. Det må også vurderes krav til klimautslipp og bruk av ny teknologi*».

Universell utforming¹⁴

Troms og Finnmark fylkeskommune skal ta hensyn til universell utforming i alle sine anskaffelser. Gjennom universell utforming skal produkter, omgivelser og kommunikasjon tilrettelegges for bredest mulig spekter av brukere. Unntak fra denne må begrunnes særskilt.

Det står i anskaffelsesreglementet at Sosial- og helsedirektoratet har utarbeidet en veileder for hvordan ivareta kravet om universell utforming innen: bygg- og anlegg, IKT, transport og tjenestekjøp. Den til enhver tid gjeldende handlingsplan for universell utforming i Troms og Finnmark fylkeskommune skal være retningsgivende i alle fylkeskommunens anskaffelser.

Om krav og oppfølging står det i reglementet at krav til universell utforming er relevant å stille i bygg- og anleggskontrakter, tjenestekontrakter og i vare-/produktleveransen. Krav kan stilles som tildelingskriterium og kan benyttes som minimumskrav eller som vurderingsfaktor for å skille ut beste tilbud. Troms og Finnmark fylkeskommune skal vurdere dette i alle anskaffelser og skal besørge kontraktsvilkår som ivaretar kravene og at de følges opp i avtalefasen.

Leverandørens ansatte (kontraktørklausul)

For alt arbeid som skal utføres for Troms og Finnmark fylkeskommune, skal det settes som betingelse i kontrakten at arbeidet skal utføres av leverandøren og dennes egne ansatte, eventuelt av underleverandør og deres ansatte, eller ved bruk av lovlig innleid arbeidskraft. Valgte leverandør skal som et minimum følge hovedavtalens bestemmelser.

Fylkeskommunen skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandør og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Dette gjelder også for arbeid som skal utføres i utlandet.

Fylkeskommunen skal kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel dokumenterer lønns- og arbeidsvilkårene til ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten.

Ifølge anskaffelsesreglementet skal fylkeskommunen ha system for – og gjennomføre – nødvendig kontroll av om lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Kontrollen tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv. Fylkeskommunen skal iverksette sanksjoner dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kontraktklausulen om lønns- og arbeidsvilkår. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle kontraktklausulen.

Lærlinger

Troms og Finnmark fylkeskommune skal i alle anskaffelser vurdere å stille krav om at leverandøren er tilknyttet godkjent lærlingeordning og at en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten. Lærlinge kravet vurderes i den enkelte anskaffelse ut fra geografi og kunnskap om aktuelle tilbydere, under hensyn til kontraktens lengde og omfang, samt ut fra behov for lærlinge plasser.

¹⁴ I anskaffelsesreglementet defineres dette som utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig. I reglementet er også målet med universell utforming definert.

Om krav og oppfølging står det i reglementet at krav om lærlinger skal stilles på fagområder der det er behov for lærlingeplasser. Kravet kan stilles selv om anskaffelsen overstiger EØS-terskelverdiene, men det må da klart fremgå i konkurransen at kravet kun gjelder norske leverandører.

Lærlingeordning kan ikke benyttes som kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterium. Det kan ikke kreves at leverandører skal ha en lærlingordning på tidspunktet for innlevering av tilbud, men at leverandøren har en ordning på plass senest ved oppstart av kontrakten. Konkurranses grunnlaget skal inneholde kontraktsvilkår med krav om at leverandøren skal være tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning under gjennomføring av kontrakten. Det skal stilles krav om antall lærlinger til oppfyllelse av kontrakten samt tidspunkt for oppfyllelse av kravet.

Det skal i avtaleperioden innarbeides kontrollfunksjoner som avdekker eventuelle brudd. Hvis plikten misligholdes er det å anse som et vesentlig mislighold av kontrakten.

I fylkestingets vedtak i sak 5/20 pkt. 3 står det at: *«kontraktene skal stille krav om arbeidslivsseriøsitet, tilrettelegging for lærlinge- og/eller praksisplasser, samt stimulanseordninger for å utløse verdiskapning for et sterkt nord».*

Svart økonomi og arbeidslivskriminalitet

Troms og Finnmark fylkeskommune skal i sine anskaffelser begrense og motvirke arbeidslivskriminalitet og svart økonomi.

For å hindre at fylkeskommunen handler med selskaper som er kjent skyldig i straffbare forhold som angår yrkesmessig vandel, herunder økonomisk kriminalitet, har fylkeskommunen anledning til å be leverandør i sitt tilbud vedlegge utdrag fra strafferegisteret (politiattest) eller uttalelse fra notarius publicus (tingrettsdommer) som bekreftelse på at de ikke er dømt for skatteunndragelse. Alternativt kan leverandør vedlegge egenerklæring på at de ikke har gjort seg skyldig i skatteunndragelse, eller er under etterforskning for dette.

Fylkeskommunen skal i den enkelte anskaffelse vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å etterspørre slik dokumentasjon. Dokumentasjonskrav stilles først og fremst til leverandør når det gjelder kontrakter som etter sin art eller størrelse er særlig følsomme i forhold til strafferettslige overtredelser, eller når det i den bransjen som kontrakten vedrører, er særlig mistanke om at leverandør kan ha begått misligheter.

Det står i anskaffelsesreglementet at i alle anskaffelser der dette er hensiktsmessig skal Troms og Finnmark fylkeskommune stille krav som innbefatter samtlige punkter i «10 strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet» som er utarbeidet av arbeidslivsorganisasjonene i fellesskap. Kravene skal hindre at det inngås kontrakt med leverandør som er involvert i svart arbeid og arbeidslivskriminalitet. Konkurranses grunnlaget skal inneholde kontraktsvilkår som ivaretar disse kravene og sanksjoner dersom brudd avdekkes. Det skal i avtaleperioden innarbeides kontrollfunksjoner som avdekker eventuelle brudd.

I kontraktsvilkårene skal fylkeskommunen ta hensyn til særtrekk ved næringsliv og de geografiske forhold i regionen. Kravene som stilles skal være mulig for leverandørene å oppfylle, og det skal være kontrollerbart for oppdragsgiver.

Fylkeskommunen skal jevnlig foreta revisjon av sine anskaffelsesprosedyrer og dokumenter i anskaffelsesprosjektet og vurdere tilslutning til anerkjente grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet.

I fylkestingets vedtak i sak 5/20 pkt. 3 står det at: *«kontraktene skal stille krav om arbeidslivsseriøsitet, tilrettelegging for lærlinge- og/eller praksisplasser, samt stimulanseordninger for å utløse verdiskapning for et sterkt nord».*

Krav til produksjons- og arbeidsforhold

Troms og Finnmark fylkeskommune skal stille krav om at produkter blir produsert og oppdrag blir utført i samsvar med arbeidslovgivningen på produksjonsstedet og med relevante folkerettslige konvensjoner som Norge har ratifisert. Ved motstrid mellom disse skal den høyeste standarden gjelde. For konkurransefasen har Troms og Finnmark fylkeskommune som målsetning å forhindre at det inngås kontrakter hvor brudd på konvensjonene har foregått i noen ledd av produksjonsfasen. Troms og Finnmark fylkeskommune skal i sine anskaffelser etterstrebe å ivareta menneskerettigheter og sikre forbud mot barnarbeid, diskriminering og tvangsarbeid samt organisasjonsfrihet.

Under krav og oppfølging står det at Troms og Finnmark fylkeskommune skal i sine konkurranser stille kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav som forhindrer at det inngås kontrakter hvor brudd på FNs-/ILO-konvensjoner eller nasjonal arbeidslovgivning har foregått.

Alle konkurransegrunnlag skal inneholde kontraktsvilkår med krav til produksjons- og arbeidsforhold og sanksjoner dersom brudd avdekkes. Det skal i avtaleperioden innarbeides kontrollfunksjoner som avdekker eventuelle brudd.

Heldigital anskaffelsesforvaltning

Som hovedprinsipp skal alle Troms og Finnmark fylkeskommunes anskaffelsesprosjekter gjennomføres i konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). Som hovedprinsipp skal alle fylkeskommunens avtaler ligge samlet i en og samme avtaledatabase, et kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV).

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at ***Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at det i anskaffelser:***

- *vurderes hvordan ivareta hensynet til lokale leverandører og nystartede lokale bedrifter for å hjelpe disse i gang*
- *stilles krav og kriterier som fremmer innovasjon og nyskaping (forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen)*
- *etterstrebes at miljøhensyn ivaretas i alle ledd – fra og med produsent til og med siste ledd i leverandørkjeden*
- *tas hensyn til universell utforming*
- *settes betingelse i kontrakten om at:*
 - *arbeidet skal utføres av leverandørens og dennes egne ansatte, eventuelt av underleverandør og deres ansatte, eller ved bruk av lovlig innleid arbeidskraft*
 - *ansatte hos leverandør og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke*
 - *leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel dokumenterer lønns- og arbeidsvilkårene til ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten*

- *stilles krav om at leverandøren er tilknyttet godkjent lærlingeordning og at en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten*
- *vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig å etterspørre dokumentasjon knyttet til skyld i skatteunndragelse, eller om leverandøren er under etterforskning for dette*
- *etterstrebes ivaretagelse av menneskerettigheter ivareta og sikre forbud mot barnarbeid, diskriminering og tvangsarbeid samt organisasjonsfrihet*

Vi utleder også på bakgrunn av ovennevnte som revisjonskriterium at **Troms og Finnmark fylkeskommune skal gjennomføre anskaffelser i konkurransegjennomføringsverktøy (KGV).**

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

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon¹⁵. Vi sendte oppstartsbrev til Troms og Finnmark fylkeskommune og avholdt oppstartsmøte 29.6.2021. Til stede i oppstartsmøtet fra Troms og Finnmark fylkeskommune var Jørgen Blix og Helene Irene Lockertsen.

3.1.1 Problemstilling 1

For å svare på problemstilling 1 har revisor undersøkt et utvalg av innkjøp som er gjort ved et utvalg av de videregående skolene og tannklinikene i fylket. De undersøkte kjøpene ble gjort i 2020. Utvelgelsen av kjøp for undersøkelse er gjort med bakgrunn i regnskapsopplysninger og informasjon fra fylkeskommunens innkjøpsavdeling. Revisor har fått leverandørdata for 2020 fra Troms og Finnmark fylkeskommune. I disse leverandørdataene inngår det informasjon om hvor mye som er utbetalt fra den enkelte skole og tannklinikk til ulike leverandører. Leverandørdata inneholder informasjon om beløp (inkl. mva) til leverandørene og antallet faktura pr. leverandør. Nevnte fil gir altså grunnlag for å etterspørre informasjon fra skolene og tannklinikene om hva utbetalingene gjelder og for vurdering av om det er kjøp som skal følge reglene i anskaffelsesregelverket.

I vår utvelgelse av hvilke utbetalinger vi skulle etterspørre informasjon om fra de videregående skolene, vektla vi å få inkludert kjøp fra skoler med ulike fagretninger og fra ulike områder i fylket. Vi har også sett hen til hvor mye som er utbetalt til leverandørene. Revisor har plukket ut kjøp som har vært opp mot og/eller oversteget kr 100 000 ved utgangen av 2020. Regelverket gjelder som nevnt for kjøp fra og med kr 100 000. At vi har valgt ut kjøp også under dette beløpet henger sammen med forskriftens regler om beregning av anskaffelsens verdi og det er ikke utbetalt beløp i seg selv som gir anvisning på om regelverket gjelder.

I tabellen nedenfor presenterer vi utbetalinger som vi identifiserte i regnskapsfila for de videregående skolene, og som vi har inkludert i denne forvaltningsrevisjonen.

Tabell 1. Utvalg av anskaffelser for undersøkelse, videregående skoler

Videregående skole	Leverandørnavn	Beløp pr 31.12.20 inkl. mva.
Stangnes rå vgs, stangnes - rektor	Festo AS	116 479,00
Stangnes rå vgs, stangnes - rektor	XI-Bygg Kvæfjord AS	112 981,00
Stangnes rå vgs, stangnes - rektor	It Partner Harstad AS	98 692,00
Heggen vgs - rektor	Kontor Og Interiør Harstad AS	85 253,00
Heggen vgs - rektor	Copysafe AS	281 315,00
Bardufoss vgs - rektor	Abc-Maskin AS	848 160,00
Bardufoss vgs - rektor	Optimera AS	204 862,00
Bardufoss vgs - rektor	Elfa Distrelec AS	113 437,00
Bardufoss vgs - systemansvarlig ikt	Conscia Norge AS	558 057,00
Bardufoss vgs - systemansvarlig ikt	Kontordesign AS	216 894,00
Sjøvegan vgs - rektor	Kontordesign AS	235 571,00
Sjøvegan vgs - renhold	Staples Norway AS	109 250,00

¹⁵ 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

Senja vgs, finnfjordbotn - avd.Leder dr	Kontordesign AS	123 058,00
Senja vgs, gibostad - drift og vedlikeh	S Larssen Installasjon AS	146 744,00
Senja vgs, gibostad - drift og vedlikeh	Elfa Distralec AS	113 437,00
Nord troms vgs, skjervøy - rektor	Polarkonsult AS	342 125,00
Kongsbakken vgs - rektor	Lindbak Gruppen AS	207 074,00
Kongsbakken vgs - rektor	Miljø & Service AS	117 000,00
Kongsbakken vgs - ped. Musikk, dans	Lydproduksjon Tromsø AS	264 088,00
Kongsbakken vgs - drift og vedlikehold	Nor-El AS	421 830,00
Kongsbakken vgs - drift og vedlikehold	Låsesmeden Tromsø AS	142 142,00
Kongsbakken vgs - drift og vedlikehold	Rørinor AS	117 305,00
Tromsdalen vgs - rektor	Komplett Bedrift	136 235,00
Ishavsbyen vgs, breivika - rektor	Laerdal Medical AS	153 885,00
Kvaløya vgs - rektor	Nor-El AS	164 619,00
Kvaløya vgs - ped ba	Motek AS	151 281,00
Kvaløya vgs - ped ba	Tools AS	107 968,00
Hammerfest videregående skole - ord.Dri	Rørtek AS	180 891,00
Hammerfest videregående skole - ord.Dri	Gagama Elektro AS	143 208,00
Nordkapp videregående skole - ord.Drift	Elektro Team AS	172 279,00
Nordkapp vgs - sikkerhetssenter	Arctic- Service AS	137 728,00
Kirkenes videregående skole - ord.Drift	Metos AS	150 066,00
Kirkenes videregående skole - ord.Drift	Aj Produkter AS	104 362,00
Tana videregående skole - ord.Drift	Yx Norge AS	120 367,00

I vår forespørsel til skolene som er nevnt i tabellen ovenfor, ba vi om informasjon og dokumentasjon for følgende to punkter med tilhørende underspørsmål:

1. *Er kjøpene gjort etter rammeavtale?*
 - *Hvis ja, ønsker vi dokumentasjon som kan bekrefte det.*
2. *Hvis kjøpene ikke er gjort med grunnlag i rammeavtale, ønsker vi dokumentasjon som kan belyse:*
 - *Eventuelle beregninger av anskaffelsens verdi*
 - *Henvendelse til leverandører*
 - *Vurdering av innkomne tilbud*
 - *Anskaffelsesprotokoll og/eller annen dokumentasjon som kan belyse gjennomføring av eventuell konkurranse.*

Skolene ble også oppfordret til å ta kontakt med revisor ved eventuelle spørsmål eller kommentarer til forespørselen eller forvaltningsrevisjonen for øvrig.

Samtlige skoler har besvart henvendelsen fra oss. Vi fikk forklaringer fra skolene om hva kjøpene gjelder herunder om de hadde rammeavtale eller ikke, og informasjon om vurderinger av hvorvidt de selv vurderte at kjøpene var omfattet av regelverket. Vi fikk også tilsendt dokumentasjon som avtaler, e-poster mellom skolen og leverandører og noe intern e-postkorrespondanse ved skolene i anledning kjøpene samt fikk vi tilsendt fakturaer fra kjøpene. Det var én av skolenes tilbakemeldinger pr telefon til revisor som medførte at vi fant det ikke relevant å inkludere denne skolen og de konkrete innkjøpene i forvaltningsrevisjonen. Denne skolen inngår derfor ikke i tabellen ovenfor.

Innenfor tannhelse er det rammeavtaler som dekker mye av det forbruksmateriellet som benyttes ved tannklinikene. Fylkeskommunens innkjøpsavdeling har opplyst til revisor at det ikke foreligger rammeavtaler for kjøp av arbeidstøy og røntgenutstyr. Revisor har derfor rettet undersøkelse av anskaffelsespraksis ved tannklinikene inn mot kjøp av disse to varegruppene. Også her har revisor valgt ut noen av tannklinikene i fylket for undersøkelser av praksis. Vi har vektlagt å få med tannklinikker spredt i fylket. I oversikten nedenfor inngår informasjon om hvilke tannklinikker som har fått forespørsel fra oss i henholdsvis «vest» og «øst».

Tabell 2. Utvalgte tannklinikker for undersøkelse av kjøp av arbeidsklær og røntgenutstyr

Tannklinikker i «vest»	Tannklinikker i «øst»
Gratangen	Alta
Finnsnes	Båtsfjord
Harstad	Havøysund
Kroken	Kirkenes
Målselv	Hammerfest
Sjøvegan	Lakselv
Tjeldsund	Tana bru
Skjervøy	Vadsø
Storsteinnes	
Sør-Tromsøya	

Samtlige ovennevnte tannklinikker fikk forespørsmål om å gi informasjon og dokumentasjon til revisor om kjøp av arbeidstøy og røntgenutstyr. For begge varegrupper ba vi om informasjon om hvilke leverandører det er handlet fra, eventuelle vurderinger av anskaffelsens verdi og om det har vært sendt tilbudsforespørsel til flere potensielle leverandører. Vår forespørsel var slik:

Kan dere finne informasjon til oss om følgende:

- *Hvilke leverandører er det handlet arbeidsklær fra i perioden 1.1.2020 til og med 31.12.2021?*
- *Er det gjort vurderinger av anskaffelsens verdi?*
- *Er det sendt tilbudsforespørsel til flere leverandører for kjøp av arbeidsklær?*

- *Hvilke leverandører er det handlet røntgenutstyr fra i perioden 1.1.2020 til og med 31.12.2021?*
- *Er det gjort vurderinger av anskaffelsens verdi?*
- *Er det sendt tilbudsforespørsel til flere leverandører for kjøp av røntgenutstyr?*

Vi opplyste også at vi var interessert i å få oversendt eventuell dokumentasjon som finnes, slik som eventuelle beregninger av verdien av anskaffelsene, henvendelse til leverandører, vurdering av innkomne tilbud, protokoll eller lignende. Tannklinikene ble også oppfordret til å ta kontakt med revisor ved eventuelle spørsmål eller kommentarer.

Revisor har fått tilbakemelding fra ti av disse 18 tannklinikene. De resterende tannklinikene har fått purring på henvendelsen, men har likevel ikke besvart den. Fra de ti tannklinikene som har besvart henvendelsen, har vi fått tilbakemeldinger om hvilke leverandører som er benyttet. Flere har også opplyst om egne vurderinger av om kjøpene var omfattet av anskaffelsesregelverket. Hver for seg har tannklinikene handlet arbeidsklær og røntgenutstyr for et relativt lite beløp.

3.1.2 Problemstilling 2

Problemstilling 2 gjelder «vegprosjekter». Informasjon om fylkeskommunens vegprosjekter fremkommer av økonomiplaner, regnskap og årsmeldinger. Fylkeskommunen har også listet opp pågående vegprosjekter på sine hjemmesider på nett. For utvelgelse av vegprosjekter for undersøkelse har revisor tatt utgangspunkt i sistnevnte oversikt som ligger tilgjengelig på fylkeskommunens nettsider:

Fv. 7892 Bentsjorda bru	Fv. 7768 Grøt fjorden
Fv. 86 Hamn	Fv. 8074 Hopseidet – Skjånes
Fv. 8850 Håbet – Svanvikkrysset	Fv. 848 Ibestadtunnelen
Fv. 890 Kongsfjord – Berlevåg	Fv. 866 Kågentunnelen
Fv. 98 Lakselv – Kunes – Ifjord	Fv. 7922 Lenangsstraumen
Fv. 866 Maursundtunnelen	Fv. 862 Sandnessundbrua
Fv. 243 Sifjorden	Fv. 86 Silsand – Islandbotn
Fv. 862 Skalandtunnelen	Fv. 868 Skredsikring, Pollfjellet
Fv. 883 Storfjelltunnelen	Fv. 8690 Storstein fergeleie
Fv. 98 Tarmfjordvika – Smalfjordbotn	Fv. 7768 Urdalselva bru

For undersøkelser av anskaffelsespraksis valgte vi ut følgende ti prosjekter:

Fv. 890 Kongsfjord – Berlevåg
 Fv. 98 Lakselv – Kunes – Ifjord
 Fv. 866 Maursundtunnelen
 Fv. 866 Kågentunnelen
 Fv. 98 Tarmfjordvika – Smalfjordbotn
 Fv. 7922 Lenangsstraumen
 Fv. 86 Silsand – Islandbotn
 Fv. 7892 Bentsjorda bru
 Fv. 848 Ibestadtunnelen
 Fv. 8074 Hopseidet – Skjånes

I fylkeskommunens årsbudsjett og økonomiplan fremkommer det at investeringer på veg består av blant annet tunnelrehabilitering, skredsikring, kaier, mindre utbedringer og utskifting av bruer, rehabilitering av kystbruer, store opprustingsprosjekter/viktige næringsveier og øvrige investeringstiltak. I de utvalgte prosjektene inngår alle nevnte type investeringer.

Revisor har funnet informasjon om anskaffelser i disse prosjektene både på nettstedet Mercell, i Doffin og i TED-databasen. I tillegg inngår det informasjon om arbeidet til Samferdsel opp mot politiske målsetninger i saker fremlagt for fylkestinget.

For å innhente ytterligere informasjon om hvordan Samferdsel arbeider opp mot politisk vedtatte mål og føringer, henvendte vi oss til divisjonsdirektør samferdsel i Finnmark, Per Bjørn Holm-Varsi og divisjonsdirektør samferdsel i Troms, Bjørn Henrik Kavli med forespørsel om informasjon. Vi fikk tilbakemelding om å kontakte seksjonsleder for utbyggingsseksjonen øst Kjetil Romsdal. Han fikk tilsendt skriftlige spørsmål som han besvarte og vi avholdt et intervju. Ettersom han representerte øst, sendte vi tilsvarende spørsmål til representanter fra utbyggingsseksjonen i vest. Seksjonsleder utbygging i vest, Eirin-Anne Blix, har besvart våre spørsmål skriftlig samt gitt noe supplerende informasjon.

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 å konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet.

Anskaffelsesregelverket inneholder krav til dokumentasjon for oppdragsgivers anskaffelsesprosess, herunder vurderinger og beslutninger som er foretatt i anskaffelsesprosessen. Vi har derfor bedt Troms og Finnmark fylkeskommune om skriftlig dokumentasjon for de undersøkte anskaffelsene. For de undersøkte anskaffelsene fra *videregående skoler* har vi bedt om informasjon om selve innkjøpene herunder om beregninger av verdien av anskaffelsene. Vi har bedt om disse opplysningene for å kunne gjøre vurdering av om det er relevant å gjøre vurderinger opp mot de utledete revisjonskriteriene. Det vil si om anskaffelsen omfattes av anskaffelsesregelverket. Videre er relevant dokumentasjon eventuelle tilbudsforespørsler, vurdering av innkomne tilbud og protokoller fordi det skal belyse selve konkurransegjennomføringen og er grunnlaget for å vurdere om regelverkets konkurransekrav og dokumentasjonskrav er overholdt. I tillegg til denne skriftlige informasjonen, har vi innhentet fylkeskommunens v/den enkeltes skoles opplysninger om hva kjøpet gjelder og hvordan det er gjort.

Når det gjelder innkjøp som *tannklinikken* har gjort, tilsa ikke regnkapsopplysninger at det var relevant å etterspørre konkret dokumentasjon for innkjøp. Tannklinikkenes informasjon om omfanget av kjøp og hvem som var leverandører var dermed relevante data for oss.

Anskaffelser som Troms og Finnmark fylkeskommune v/*Samferdsel* har gjort i vegprosjekter har vært gjennomført i fylkeskommunens anskaffelsesverktøy Merzell og vært kunngjort i Doffin (og noen også i TED). De politiske føringene skal ivaretas blant annet gjennom krav som stilles til fylkeskommunens leverandører og deres tilbud. Relevant dokumentasjon for denne delen av undersøkelsen er derfor blant annet kunngjøring og konkurransegrunnlag hvor det fremkommer hvilke krav og kriterier fylkeskommunen har stilt til kontraktspart og tjenesteleveransen. Også informasjon i saker fremlagt for fylkestinget om prosjektene og oppfølging av vedtatte mål anser vi som relevante data.

For å belyse og gjøre vurderinger av Troms fylkeskommunes anskaffelsespraksis innenfor videregående skoler, tannhelse og samferdsel vurderer vi at utvalget av skoler, tannklinikker og vegprosjekter er tilstrekkelig. Samtlige tannklinikker besvarte ikke vår forespørsel, men vi vurderer at vi likevel har tilstrekkelig utvalg. Vi kan ikke si noe om praksis ved tannklinikken som ikke har besvart våre henvendelser, men informasjonen fra de som svarte på våre forespørsler tilsier at vi ikke vil få vesentlig andre typer opplysninger på de spørsmål vi har stilt. Dette underbygger vi med at regnkapsopplysninger gir informasjon om omfanget av kjøp og hvilke leverandører som er benyttet innenfor de varegruppene denne undersøkelsen gjelder.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. 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 fylkeskommunen og fått tilbakemelding på våre faktabeskrivelser.

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

3.3 Avgrensninger

Undersøkelsen gjelder flere anskaffelser ved flere videregående skoler. Under revisors funn omtaler vi den enkelte etterspurte anskaffelse og hvordan skolen opplyser å ha gjennomført den og eventuelle vurderinger som er gjort opp mot anskaffelsesregelverket. Under revisors vurdering inngår ikke detaljerte vurderinger av hver enkelt anskaffelse for seg, men vi har gjort en samlet vurdering for de anskaffelsene som omhandler samme type vare eller tjeneste. Dette er anskaffelser som er gjort av for eksempel møbler, inventar, it-utstyr, undervisningsmateriell, elektro- og rørarbeider/-tjenester. Enkelte av anskaffelsene som vi har undersøkt, er mer særegne for den enkelte fagretningen på skolen og for disse gjør vi særskilte vurderinger opp mot de utledete revisjonskriteriene.

Revisor har ikke undersøkt og vurdert hvorvidt politiske mål og føringer faktisk blir iverksatt. Flere av målene og føringene krever langsiktig arbeid som vil være vanskelig å vurdere oppnåelsen av. Vi har gjort vurderinger av hvorvidt fylkeskommunen har stilt krav til leverandørene innenfor de tema som de politiske målene og føringene omhandler.

Forvaltningsrevisjonen gjelder Troms og Finnmark fylkeskommune, og vi gjør ikke undersøkelser av leverandører til fylkeskommunen.

4 ANSKAFFELSER I TROMS OG FINNMARK FYLKESKOMMUNE

Organisering og ansvar

I oppstartsmøtet for denne forvaltningsrevisjonen fikk revisor informasjon om hvordan anskaffelser i fylkeskommunen er organisert. Organiseringen er også beskrevet i fylkeskommunens anskaffelsesreglement del 2, som har blitt vedtatt etter at denne forvaltningsrevisjonen startet. Ansvar og roller er også beskrevet i delegasjonsreglement.

Plan og økonomi

I delegasjonsreglementet og anskaffelsesreglementet fremkommer det at divisjonsdirektør for plan og økonomi er gitt fullmakt til å ivareta det overordnede ansvaret for at lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift og vedtatt anskaffelsespolitikk etterlevs i Troms og Finnmark fylkeskommune.

Fullmakten omfatter blant annet myndighet til å vedta og implementere overordnede rutiner, maler og risikostyringsverktøy for fylkeskommunens anskaffelsesforvaltning, samt etablering av en arena for samordning av anskaffelsesforvaltningen. Divisjonsdirektør er gitt fullmakt til å gjennomføre fylkeskommunens sektorovergripende anskaffelser (fellesanskaffelser) og bistå i de øvrige divisjoner/avdelinger i egne anskaffelsesprosesser (særanskaffelser). Divisjonsdirektør er gitt fullmakt til å ivareta Fylkeskommunene Nord-samarbeidet (FKN) på vegne av Troms og Finnmark fylkeskommune.

Fylkesrådet behandlet i møte i august 2021, sak 204/21 *Reglement for delegering av myndighet fra Troms og Finnmark fylkesråd*. I sak 323/21 vedtok fylkesrådet at fullmakter delegert i sak 204/21 til henholdsvis fylkesdirektør og divisjonsdirektør for plan og økonomi må fordeles geografisk til henholdsvis fylkesdirektør vest og fylkesdirektør øst. Utklippet nedenfor er fra fremlegg i fylkesrådets sak 204/21.

Utklipp 2. Om fullmakter til fylkesdirektør og divisjonsdirektør for plan og økonomi som følge av oppdeling

Fullmakter delegert i sak 204/21 delegert til henholdsvis fylkesdirektør og divisjonsdirektør for plan og økonomi må fordeles geografisk til henholdsvis fylkesdirektør (øst) og fylkesdirektør (vest). Det tilsier at fullmaktene splittes geografisk, der fylkesdirektør vest beholder sin fullmakt for vest, samtidig som han får fullmaktene fra divisjonsdirektøren når det gjelder plan og økonomi i vest. Divisjonsdirektøren for plan og økonomi får tilsvarende fullmakter fra fylkesdirektøren for øst, samtidig som han beholder fullmaktene til divisjonsdirektøren for plan og økonomi i øst.

Avdeling for anskaffelser

Avdeling for anskaffelser har vært under *divisjon plan og økonomi* i organisasjonskartet. Avdelingsledelsen hadde kontorsted i Tromsø og i Vadsø, og ved oppstarten av forvaltningsrevisjonen var Jørgen Blix avdelingsleder og Helene Irene Lockertsen assisterende avdelingsleder i henholdsvis Vadsø og Tromsø. Som følge av oppdelingsprosess, er det gjort noen endringer.

Nå er Blix avdelingsleder i avdelingen Fylkesdirektøren i Finnmark. Lockertsen er assisterende leder i avdelingen anskaffelser ved Fylkesrådsleders kontor i Troms. Avdelingene for innkjøp består også av fagledere og innkjøpsrådgivere.

Anskaffelsesavdelingen har hatt i oppgave å implementere og følge opp vedtatte politiske målsetninger og retningslinjer for anskaffelser i fylkeskommunen, utarbeide og vedlikeholde rutiner, veiledere og maler samt legge til rette for nødvendig kompetanse i organisasjonen slik at regelverk følges og politisk målsetning nås.

Avdeling for anskaffelser har hatt ansvaret for såkalte «sektorovergripende anskaffelser». Dette gjelder eksempelvis kontorrekvisita og rengjøringsmidler, samt avtaler på FKN (Fylkeskommune Nord-samarbeidet) innenfor blant annet dental, hotell og telefoni.

Avdelingen har også drevet mye med support, bistand og opplæring ut mot de virksomhetene som ikke gjør så mange anskaffelser selv. Dette gjelder i hovedsak *IT, næring og kultur og videregående opplæring*. Avdelingen har vært involvert i enkelte anskaffelser også hos *samferdsel*, men revisor fikk beskrevet at disse i større grad gjennomfører anskaffelsesprosesser selv, med mindre bistand fra anskaffelsesavdelingen enn øvrige virksomheter.

Avdeling for anskaffelser har også hatt ansvar for digitaliseringen, herunder for anskaffelsesforvaltningen i Troms og Finnmark fylkeskommune. I anskaffelsesforvaltningen inngår blant annet bruk av Merzell, E-handel, digital bistandsportal for virksomhetene internt, samt nettsiden *hjemmenett*¹⁶ med rutiner og maler.

Anskaffelsesreglementet til fylkeskommunen er delt i tre deler. Del I ble vedtatt av fylkestinget i oktober 2020. Del II om retningslinjer for anskaffelsesforvaltningen ble vedtatt av fylkesrådet 29.6.2021. Del III inneholder rutiner og veiledere, og det har vært arbeidet med å få rutiner og maler lagt inn i *hjemmenett*. Målet er at det skal bli en slags håndbok for anskaffelser. Viktige stikkord for anskaffelsesreglementet og utformingen av det har vært *lederforankring, tverrfaglighet* og *forankring* i den politiske plattformen til fylkesrådet.

Fagområdet anskaffelser er omtalt i delutredning utarbeidet i anledning oppdelingsprosess¹⁷. I denne står det blant annet at anskaffelsesavdelingen er organisert slik at en oppdeling ikke medfører noe problem hverken for avdelingen selv eller for anskaffelsesforvaltningen i den enkelte fylkeskommune. Det står videre at i vedtatt organisering er det sikret stedlig ledelse og fordelt oppgaver jevnt i øst og vest. Det vises til at det kan uten problemer videreføres.

Fullmakter for gjennomføring av innkjøp innenfor områdene videregående opplæring og tannhelse

Etter fylkessammenslåingen er det nedfelt i reglementet (anskaffelsesreglementet del II) at fullmakt til å foreta anskaffelser følger budsjettet. Den som eier budsjettet, eier anskaffelsen. Har de behov for hjelp til gjennomføring av konkurranse kontakter de avdeling for anskaffelser. Avdeling for anskaffelser har som nevnt ansvar for fellesanskaffelser, sektorovergripende anskaffelser og FKN-avtalene.

Fullmakter for gjennomføring av anskaffelser innenfor veiprosjekter

I delegasjonsreglement fremkommer at divisjonsdirektør for samferdsel er gitt særskilt delegasjon knyttet til anskaffelser;

- *Anskaffelser som medfører forpliktelser for fylkeskommunen, som strekker seg ut over inneværende budsjettår, skal godkjennes av Fylkestinget gjennom*

¹⁶ Fylkeskommunens intranett.

¹⁷ Rapport «Til styringsgruppen i «Forprosjekt oppdeling». Delrapport i underprosjekt Drift og avslutning av gammel organisasjon», i fylkestingets sak 93/21, i møte 14.12.2021

igangsettings/finansieringsvedtak for prosjektet. Økonomiplanen, ut over inneværende budsjettår, gjelder ikke som finansieringsvedtak. Det må likevel legges til grunn, for prosjekter der finansiering/igangsetting ikke tas opp som egen sak, at en finansiering over flere år i økonomiplanen innebærer en aksept av en framtidig forpliktelse.

- *Divisjonsdirektøren kan foreta anbudsutlysning/tilbudsinnhenting knyttet til prosjekter som skal igangsettes i budsjettåret, så fremt disse er gitt finansiering i investeringsbudsjettet for inneværende budsjettår.*
- *For enkeltanskaffelser/kontrakter med anslått verdi over 75 millioner kroner inkl. mva. skal saken legges fram for Fylkesrådet for godkjenning.*
- *For kontrakter knyttet til planlegging, prosjektering o.l. har divisjonsdirektøren fullmakt til anbudsutlysning/tilbudsinnhenting på kontrakter med en anslått kostnad inntil 6 millioner kroner inkl. mva., selv om arbeidet i tid vil strekke seg ut over inneværende budsjettår. Dette forutsatt at prosjektet har finansiering inneværende budsjettår som dekker den samlede kostnaden*
- *Å inngå vare-, tjeneste og leiekontrakter av mindre økonomisk omfang, som er knyttet til drift/vedlikehold, men som strekker seg ut over budsjettåret.*

Overholdelse av regelverket for offentlige anskaffelser

Avdeling for anskaffelser opplyste til revisor å være kjent med enkelte områder hvor det er rom for forbedring med hensyn til overholdelse av regelverket. De har opplyst at samferdsel har god kompetanse på anskaffelser, mens det på andre områder i organisasjonen trengs ekstra hjelp i innkjøpsprosessene. I anskaffelsesregelverket er det gitt føringer om bruk av det digitale verktøyet Mercell, men dette har ikke blitt etterlevd fullt ut.

Oppfyllelse av de politiske føringene som er vedtatt i anskaffelsesreglementet «bærekraftige anskaffelser»

Troms og Finnmark hadde et innkjøps samarbeid i lang tid før sammenslåingen, slik at de kjente til hverandre på forhånd. Begge fylkeskommunene brukte konkurransegjennomføringsverktøyet Mercell, hadde lik praksis på flere områder og benyttet for eksempel de samme kontraktsvilkårene. Utover dette var det ikke noen skriftliggjorte rutinebeskrivelser som var felles eller som begge fylkeskommunene brukte. Rutinene som er ved avdelingen som ble opprettet etter fylkessammenslåingen, er kommet til fra de avdelingene som var i hver av fylkeskommunene før sammenslåingsprosessen startet.

Dataprogrammet Mercell gjør store deler av prosessen intuitiv. I anskaffelsesreglementet del II står det at det skal rapporteres om hvordan regelverket og anskaffelsesreglementet oppfylles for hele organisasjonen, men det er ikke avklart på hvilken måte rapporteringen skal skje.

5 ANSKAFFELSER – VIDEREGÅENDE SKOLER

Har Troms og Finnmark fylkeskommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser i forbindelse med mindre vare- og tjenesteanskaffelser innenfor sektoren videregående opplæring?

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune ved anskaffelser av varer og tjenester med verdi mellom kr 100 000 til kr 1,3 millioner skal påse at:

- anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften
- forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører
- kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel
- det føres anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften
- det sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig

Troms og Finnmark fylkeskommune ved anskaffelser av varer og tjenester med verdi mellom kr 1,3 millioner og kr 2,05 millioner skal påse at:

- det i forkant av kunngjøring er foretatt beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- det benyttes tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket
- konkurransen og kontraktsvilkårene beskrives i et konkurransegrunnlag i henhold til forskriften
- konkurranse kunngjøres i Doffin
- kvalifikasjonskrav brukes i henhold til forskriften
- tildelingskriterier brukes i henhold til forskriften
- anskaffelsesprotokoll føres i henhold til regelverket
- det sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig

5.1 Innledning

Revisor valgte tilfeldig ut kjøp som 15 av de videregående skolene hadde gjort. For noen av skolene etterspurte revisor informasjon og dokumentasjon for ett kjøp, mens for andre skoler etterspurte vi dette for et større antall kjøp.

Samtlige skoler ga tilbakemelding til revisor. I kapittel 5.2 nedenfor redegjør vi for de utvalgte kjøpene for hver av skolene og den informasjon vi har fått om innkjøpene. I kapittel 5.3 er revisors vurderinger. Vi presiserer at det er Troms og Finnmark fylkeskommune som er pliktsubjektet etter anskaffelsesregelverket og vurderingene dermed gjelder.

5.2 Revisors funn

Heggen videregående skole

Fra Heggen videregående skole identifiserte revisor kjøp fra Kontor og Interiør Harstad AS og Copysafe på henholdsvis 85 253 og kr 281 315. Skolen har sendt revisor informasjon om hva kjøpene gjelder, bakgrunnen for kjøpene samt dokumentasjon.

Når det gjelder Copysafe AS, viser skolens dokumentasjon at det her er gjort kjøp av lisenser, inventar, utstyr, undervisningsmateriell og vedlikeholdsavtaler. Kjøp av inventar har oversteget kr 200 000 i løpet av 2020. Inventar består av blant annet stoler, bordplater, skrivepult, ulike tavler o.l.

Når det gjelder kjøp fra Kontor og Interiør Harstad AS, gjelder også dette møbler som kontorstoler, stoler og sofa. Samlet kjøp fra denne leverandøren dette året er under kr 100 000.

Skolens dokumentasjon viser at både Kontor og Interiør Harstad AS og Copysafe AS ble invitert til befaring ved skolen fordi det skulle gjøre innkjøp av møbler og inventar til rektors kontor.

Tildelingskriterier var økonomisk beste valg, og skolen har opplyst at for deres del var kriterier som bruksområde, kvalitet og også HMS noe som ble tydeliggjort under befaringer. Skolen selv har i sin redegjørelse til revisor opplyst at *«vi ser at ved disse innkjøpene burde det vært brukt skriftlig anskaffelsesprotokoll og tilbakemelding/referat med begrunnelse for valg til leverandørene»*.

Sjøvegan videregående skole

Fra Sjøvegan videregående skole etterspurte revisor informasjon og dokumentasjon fra kjøp som skolen hadde gjort fra Kontordesign AS og Staples Norge AS. For kjøpene fra Staples AS har skolen synliggjort at kjøpene er gjort på rammeavtale for produktene renhold, papir og plast. Rammeavtalen er fortsatt gjeldende.

For kjøp fra Kontordesign AS har skolen svart på spørsmålene vi stilte om det er gjort beregninger av anskaffelsens verdi, om det er sendt henvendelser til flere leverandører og vurdering av eventuelle tilbud samt om det er ført anskaffelsesprotokoll.

Kjøpene gjaldt møbler til toppen/personalrommet der skolen så muligheter i driftsbudsjettet for å kunne foreta utskiftning høsten 2020. Nedstengingen knyttet til korona våren 2020 gjorde at skolen hadde spart inn på flere poster, blant annet reisebudsjettet. Det ble vurdert at et møbelkjøp på rundt kr 200 000-250 000 skulle være innenfor rekkevidde. Arbeidsmiljøutvalget hadde møte 26.5.2020 der det var enighet om å skifte ut møblene. Vaktmester fikk i oppdrag å innhente tilbud fra minst to leverandører. Den 12.6.2020 sendte avdelingsleder drift e-post til vaktmester med anmodning om å følge «boka» og rutiner ved kjøp over kr 100 000. Vedlagt denne e-posten skal det ha vært mal for protokoll og rutiner for arkivering, anrop og tilbud fra leverandører.

Ledende vaktmester tok kontakt med to leverandører på telefon for avtale om besøk til skolen for beskrivelse av oppdraget og forespørsel om å legge inn tilbud. Både Markus Svendsen Interiør og Kontordesign AS møtte på skolen for befaring av møblene som sto på personalrommet og fikk beskrivelse av omfanget av kjøp med antall, kvalitet etc.

Det kom skriftlig tilbud fra begge leverandørene hvorav ett ble sendt på e-post og ett ble levert i papirversjon til skolen. Det ble avholdt et møte mellom rektor, ledende vaktmester og avdelingsleder drift for diskusjon av tilbudene. Revisor har fått opplyst at ut fra en samlet vurdering der pris veide tyngst ble det bestemt å gå videre med tilbudet til Kontordesign AS. Det ble avholdt møte med leverandøren den 12.10.20 hvor detaljer ble drøftet.

Skolen førte ikke egen anskaffelsesprotokoll. Ifølge skolen kan tapende leverandørs tilbud (som var pr papir) ha blitt makulert, mens vinnende leverandørs tilbud er lagret i saksbehandlingssystemet.

Senja videregående skole

Fra Senja videregående skole etterspurte revisor informasjon om kjøp fra tre ulike leverandører: Kontordesign AS, S Larssen Installasjon AS og Elfa Distrelec AS hvor regnskapet viste for 2020 at samtlige utbetalinger var på omkring kr 100 000 hver for seg. For sistnevnte leverandør kunne ikke skolen finne dokumentasjon for kjøp.

For Kontordesign AS gjaldt faktura serviceavtale kopi og lisens kopi/printere som ble inngått ved utskifting av disse i 2014 og ble leaset i fire år. Serviceavtalen løper til den sies opp. En annen faktura gjaldt hev-senkbord for tilrettelegging av arbeidsplasser. Revisor ser bort fra sistnevnte kjøp da fakturabeløp var i underkant av kr 24 000 inkl. mva. (og vi ikke har undersøkt eventuelle andre kjøp av møbler som kan være gjort).

Om S. Larsen Installasjon opplyste skolen til revisor at dette er rammeavtalepart i rammeavtale som fylkeskommunen har inngått. Avtalen gjelder elektroarbeid inkludert materiell. Skolen har sendt avtalen til revisor: «Rammeavtale elektrikerarbeid inkl. materiell Midt-Tromsområdet». Avtaleperioden er angitt til å være 1.1.2018-31.12.2019 med opsjon på 1+1 år utover avtaleperioden.

Stangnes videregående skole

Regnskapet til fylkeskommunen viste utbetalinger fra Stangnes videregående skole til Festo AS, XL-bygg Kvæfjord AS og IT Partner Harstad AS på henholdsvis kr 116 000, 113 000 og 99 000 inkl. mva.

Kjøp fra Festo AS gjelder ifølge skolen utvidelse/supplering av eksisterende undervisningsutstyr. Det er ikke en egen rammeavtale på denne typen produkter, men i forkant av innkjøpet ble anskaffelsens verdi vurdert og skolen ba om faglig vurdering fra fylkeskommunens innkjøpsteam på hvorvidt det kunne foretas en direkteanskaffelse eller om skolen måtte involvere flere leverandører. Det ble konkludert med at det kunne foretas en direkteanskaffelse. Revisor har fått tilsendt dokumentasjon som viser dialogen mellom skolen og aktuelle leverandører.

Om kjøp fra XL-Bygg Kvæfjord AS har skolen opplyst at kjøp fra denne leverandøren er gjort av flere innkjøpere og til flere ulike formål. Det er gjort en del mindre innkjøp av vedlikeholdsmateriell til skolested Rå og noen større innkjøp av undervisningsmateriell/-utstyr til programområdet Bygg- og anleggsteknikk. Skolen har opplyst at det ikke er en egen rammeavtale for denne typen materiell eller utstyr i fylkeskommunen. Når det gjelder vedlikeholdsmateriell til skolested Rå, er denne leverandøren eneste leverandør av slikt materiell på Borkenes, og for å spare både tid til kjøring og miljø, brukes denne leverandøren til mindre innkjøp (maling, pensler, div. festemateriell etc.). Det kan ifølge skolen ikke

dokumenteres at det er gjort henvendelser til andre leverandører, men generelt kjenner skolen markedet og har kunnskap om kvalitet og pris hos ulike leverandører.

Når det gjelder innkjøp utført av Bygg- og anleggsteknikk, gjelder innkjøpet materiell til elevarbeid for videresalg. Beslutning om innkjøp er basert på laveste pris. Lærer hadde i forkant av innkjøpet telefonisk kontakt med flere leverandører i Harstad for å sjekke pris. At XL-bygg hadde laveste pris, kan ikke dokumenteres.

Kjøp fra IT Partner Harstad gjelder kjøp av VR-briller. Det er ikke rammeavtale på denne typen utstyr. Revisor har fått opplyst fra skolen at innkjøpene likevel var basert på en vurdering av totalpris og leveringstid. To ulike leverandører ble forespurt om levering. Revisor har fått dokumentasjon, og denne viser at tilbudet var på under kr 100 000. Det ble ikke skrevet anskaffelsesprotokoll og skolen henviser til at det ifølge fylkeskommunens prosedyrer for anskaffelser ikke er påkrevd for anskaffelser med verdi under kr 100 000 ekskl. mva.

Bardufoss videregående skole

Fra Bardufoss videregående skole etterspurte revisor informasjon og dokumentasjon for kjøp fra fem ulike leverandører. Skolen har redegjort for alle innkjøpene.

Ifølge regnskapet var det for 2020 utbetalt kr 848 160 inkl. mva. til ABC-Maskin AS. Det foreligger anskaffelsesprotokoll for dette kjøpet – som er benevnt «DATRON NEO-2 CNC maskin m/toolmagasin». Skolen har brukt fylkeskommunens mal for «Protokoll for anskaffelser mellom 100.000 og 1.000.000 kroner ekskl. mva.». Om bakgrunnen for kjøpet er det opplyst følgende i anskaffelsesprotokollen: «Avdelingen har gjennom lang tid søkt etter en kompakt ny CNC som erstatter for en eldre dreiebenk (40 år) som ble tatt ut av bruk og fjernet i 2010 etter at sikkerhetsutstyret ikke var tilfredsstillende og maskinen tok stor plass. Denne maskinen dekker alle behov for maskinering på avdelingens verksted og tar liten plass og har alt sikkerhetsutstyr som kreves». Det fremkommer videre av protokoll at det finnes kun én leverandør av denne maskinen i Norge. Det er opplyst at dette firmaet importerer og driftsetter maskinen og har enerett i Norge. Anskaffelsesprotokollen inneholder før øvrig opplysninger om blant annet anslått verdi, navn på protokollfører og begrunnelse for valg av leverandør. Øvrig dokumentasjon med relevans for anskaffelsen er kravspesifikasjon hvor fylkeskommunens mal er brukt, attest for skatt og merverdiavgift, firmaattest og tilbudet fra ABC-Maskin.

Skolen hadde i 2020 utbetalinger på over kr 216 000 fra Kontordesign AS. Dette beløpet er fordelt på flere faktura hvorav én var på kr 84 972 ekskl. mva. og én på kr 127 888 ekskl. mva. Skolen har opplyst at det ikke forelå gyldig rammeavtale for disse aktuelle kjøpene. Faktura på kr 84 972 gjaldt kjøp av «Epson EB laser». Revisor har fått opplyst at skolen (avd. flyfag) gjorde en direkte anskaffelse da den ble presset på tid og levering måtte skje til skolestart. Den andre av disse to faktura gjelder kopi-/serviceavtale og SafeCom-lisenser. Skolen har opplyst at den pr. dags dato har en løpende service- og vedlikeholdsavtale på kopimaskinene. Denne ble opprettet for over ti år siden da skolen tok i bruk SafeCom og kjøpte inn kopimaskiner. Skolen har ikke dokumentasjon tilbake fra da dette ble kjøpt inn. Skolen opplyser at det ikke er andre leverandører i området som kan ta service på kopimaskiner og skolen har derfor ikke vurdert å bytte leverandør.

Et annet kjøp vi har etterspurt informasjon om, gjelder Conscia Norge AS med utbetaling på over kr 500 000 ekskl. mva. i 2020. Revisor har fått opplyst at dette gjelder kjøp av datasenter. Da innkjøpene ble gjort forelå det ikke rammeavtale. Revisor har fått informasjon fra skolen

om at tre leverandører fikk forespørsel om å levere tilbud. Det ene firmaet leverte ikke det som skolen hadde satt som minimum til leveranse og ble dermed forkastet. Dokumentasjonen viser blant annet at skolen sendte tilbud til flere og vi finner også dokumentert at skolen meddelte valg av leverandør til firma som ikke ble valgt. Skolen har ikke oversendt utfylt protokoll for anskaffelsen.

Om kjøpene fra Optimera AS på kr 204 862 og Elfa Distrelec på kr 113 437 har skolen opplyst at disse ikke er gjort etter rammeavtale. Skolen har videre opplyst at det i 2020 ble gjort mange enkeltkjøp som til sammen oversteg kr 100 000 som tilsier at de skulle inngått rammeavtale vedrørende materiell til avdelingene Byggfag (Optimera) og Elektro (Elfa Distrelec). Revisor fikk også opplyst at dette er fulgt opp og at det vil bli inngått rammeavtaler så langt det lar seg gjøre.

Kvaløya videregående skole

Fra Kvaløya videregående skole valgte vi å undersøke anskaffelsespraksis ved kjøp fra Nor-El AS, Motek AS og Tools AS. Utbetalinger til disse tre firmaene var i 2020 på henholdsvis kr 164 619, kr 151 281 og kr 107 968.

Kjøp fra Nor-El AS er ifølge skolen gjort som følge av fylkeskommunens rammeavtale. Skolen har opplyst at rammeavtalen gikk ut i 2021 og ligger ikke tilgjengelig. Det er vist til at hele Troms og Finnmark har brukt Nor-El AS som leverandør, og at de brukes fremdeles da det ikke foreligger ny avtale.

Skolen har gjort kjøp fra Motek AS gjennom året til bygglinja ved skolen. Skolen har opplyst at det er flere mindre beløp og etter behov som oppstår gjennom året til elever og ansatte ved denne linjen. Skolen har vist til at beløp på ca. kr 31 000 gjelder elevmateriell (byggemateriale til byggfaglinjen) og beløp på ca. kr 158 000 er verktøy til elever og ansatte på byggfaglinjen. Skolens kjøp gjøres etter behov og etter hvor mye penger skolen tildeles, har revisor fått opplyst.

Fra Tools AS – hvor revisor identifiserte utbetalinger på kr 107 968 i løpet av 2020 – har skolen redegjort for hva kjøpene gjelder. Utbetalingene fordeler seg på elevmateriell (byggemateriale til byggfaglinjen) på ca. kr 63 000, arbeidstøy til elever og ansatte på ca. kr 8 200, stoler og pulter til elever og ansatte på ca. kr 27 000 og verktøy til elever og ansatte på ca. kr 44 200. Revisor har fått opplyst fra skolen at lærere på byggfag undersøker priser og vet at de ikke kan handle for over kr 100 000 uten å få tilbud fra tre leverandører. Det er også vist til at produktene som kjøpes inn må være av en viss kvalitet som følge av bruken, og at kjøp av billigste kan bli dyrt over tid.

Kongsbakken videregående skole

I fylkeskommunens driftsregnskap for 2020 identifiserte revisor kjøp fra seks ulike leverandører som vi ba Kongsbakken videregående skole legge fram informasjon og dokumentasjon fra: Lindbak Gruppen AS, Miljø & Service AS, Lydproduksjon Tromsø AS, Nor-El AS, Låsesmeden Tromsø AS og Rørinor AS.

For kjøp fra Rørinor AS og Nor-El AS har skolen opplyst at fylkeskommunen har innkjøpsavtale. For kjøp fra de øvrige leverandørene har Kongsbakken videregående skole opplyst at det er gjort flere enkeltkjøp under kr 100 000 og at det ikke er mulig å se sammenheng i behovet for året.

Kongsbakken videregående skole har sendt dokumentasjon som synliggjør hva kjøpene fra de ulike leverandørene gjelder. For hver av leverandørene har revisor fått oversendt et dokument omtalt «fakturakontroll». Fakturakontroll er ifølge skolen en kontroll som gjøres flere ganger i året. Da kontrolleres det om det er gjort anskaffelser over kr 100 000 og om det foreligger rammeavtale eller om det er gjort en anskaffelsesprosess. Det kontrolleres også like beløp og like fakturanummer fra leverandørene. Dersom det er rammeavtale merkes det. Er det anskaffelse over kr 100 000, lagres hele innkjøpsprosessen med saksnummer i arkivsystem.

Utklippet nedenfor er hentet fra Kongsbakken videregående skole sin tilbakemelding på revisors forespørsel. Det viser skolens oppsummering av fakturakontroll for de kjøpene som revisor har etterspurt informasjon og dokumentasjon for.

Utklipp 3. Utdrag fra Kongsbakken videregående skoles tilbakemelding på forespørsel fra revisor

Res-kontronnr	1 Ramme-avtale	1 Dok.	2 Beregning av ansk. verdi	2 Henv. til leverandører	2 Vurdering av innk. tilbud	2 Anskaffelses-protokoll	Vedlegg
100329	Nei	Tilbud gitt	Ja	Befaring og tilbud sendt pr. epost	Vurdert og akseptert	Fakturakontroll	1
107703	Nei	Tilbud gitt	Ja	Telefonhenvendelse og tilbud sendt pr. epost	Vurdert og akseptert	Fakturakontroll	2
101141	Nei	Tilbud gitt	Ja		Vurdert og akseptert	Fakturakontroll	3
101738	Nei	Iht TFFK avtale	Ja	Telefonhenvendelse og tilbud sendt pr. epost	Vurdert og akseptert	Fakturakontroll	4
101390	Nei	Tilbud gitt	Ja		Vurdert og akseptert	Fakturakontroll	5
102080	Nei	Iht TFFK avtale	Ja	Telefonhenvendelse og tilbud sendt pr. epost	Vurdert og akseptert	Fakturakontroll	6

Som det fremkommer i utklippet, er det seks vedlegg. Revisor har fått tilsendt disse vedleggene, og de dokumenterer den forklarte fakturakontrollen herunder synliggjør vedleggene blant annet hva innkjøpene fra de ulike leverandørene gjelder.

Fra Låsesmeden AS er kjøp på ca. kr 142 000 fordelt på ti fakturaer i 2020 fordelt over året. Disse gjelder kjøp av blant annet nøkler, sylinder, lås, kabler, brytere, beslag og montering.

Kjøp fra Lindbak AS på i overkant av kr 200 000 er fordelt på fem fakturaer. Disse gjelder møblering, kateter, kontorstol, bord og bokskap.

Fra Miljø & Service AS er det gjort to kjøp på i overkant av kr 100 000. Disse gjelder avfallsbeholdere i forbindelse med Miljøfyrtårn.

Utgiftene på ca. kr 264 000 til Lydproduksjon AS er i 2020 fordelt på ni fakturaer for kjøp gjennom året. Dette gjelder instrumenter, høyttalere, stativ, anlegg, pedal m.m.

Ifølge skolen er det for alle de nevnte leverandørene som det ikke foreligger innkjøpsavtale med, gjort enkeltkjøp for under kr 100 000 og at det ikke er mulig å se sammenheng i behovet for året.

Tromsdalen videregående skole

Fra Tromsdalen videregående skole fant revisor utbetalt kr 136 236 til Komplette Bedrift. Skolen selv fant flere mindre kjøp, men ikke ett som oversteg kr 100 000. Skolens IT-avdeling skal ha innhentet pris fra minst tre forskjellige leverandører før innkjøpene ble gjort, har revisor fått opplyst. Innkjøpene har for det meste vært relatert til hjemmekontor (korona, uforutsette utgifter) og til nyansatte ved nettskolen. Det skal ikke være gjort noen kjøp av et større kvanta av et enkelt produkt, men mange forskjellige produkter.

Ishavsbyen videregående skole

Fra Ishavsbyen videregående skole etterspurte revisor informasjon fra skolen om kjøp fra Laerdal Medical AS for i overkant av kr 150 000 inkl. mva.

Skolen redegjorde for at beløpet som revisor ønsket informasjon om innkjøp for består av to kjøp gjort i 2020. For å kunne overholde smittekrav i undervisning til elever, gikk avdeling for helse og oppvekst til innkjøp av dukker for å kunne gi elevene praktisk undervisning. Det var ikke mulig å gi praktisk undervisning på virkelige pasienter på helseinstitusjoner. Innkjøpene ble gjort som hasteinnkjøp direkte til leverandør for å kunne gi elevene trygg og forsvarlig undervisning til riktig tid under koronaepidemien. Det ene innkjøpet utgjorde kr 59 994 eksklusiv frakt og mva og det andre innkjøpet utgjorde kr 89 991 eksklusiv frakt og mva. Skolen la ved oversendelse av informasjon til revisor ved fakturaer på innkjøpene og viste til at disse viser beregningene av anskaffelsenes verdier.

Nord-Troms videregående skole, avd. Skjervøy

Nord-Troms videregående skole, avdeling Skjervøy hadde ifølge regnskapsopplysninger gjort innkjøp for over kr 300 000 fra Polarconsult. Skolen har sendt anskaffelsesprotokoll. Denne viser at anskaffelsen ble gjort i fylkeskommunens innkjøpsverktøy Mercell. Anskaffelsen gjaldt konsulentbistand i forbindelse med anskaffelse av undervisningsfartøy for Senja og Nord-Troms videregående skoler. Det skulle kjøpes inn to nye undervisningsfartøy med forventet ferdigstilling våren 2021, og fylkeskommunen ønsket avtale med en fast leverandør for rådgivning i forbindelse med alle faser knyttet til realisering av fartøyene. Anskaffelsesprotokollen inneholder opplysninger om blant annet beregnet verdi av anskaffelsen, anskaffelsesprosedyre, hvem som leverte tilbud og valgte leverandør.

Hammerfest videregående skole

Fra Hammerfest videregående skole identifiserte revisor kjøp fra Rørtek AS på kr 181 000 og fra Gama Elektro AS på kr 143 000. Skolens tilbakemelding til revisor var at det ikke var rammeavtale for disse kjøpene. Det ble også opplyst at det ikke foreligger dokumentasjon for beregninger av anskaffelsens verdi, vurdering av innkomne tilbud eller anskaffelsesprotokoll. Vedkommende som gjennomførte innkjøpene, hadde gått av med pensjon og skolen kunne ikke finne dokumentasjon arkivert. Skolen opplyste også at den ville ta kontakt med fylkeskommunens innkjøpsavdeling for gjennomgang av praksis.

Nordkapp videregående skole

Fra Nordkapp videregående skole etterspurte revisor informasjon og dokumentasjon for kjøp som var gjort fra Elektro Team AS og Arctic-Service AS.

For førstnevnte leverandør var det gjort utbetalinger på kr 172 000. Skolen har sendt kopi av tolv fakturaer fra firmaet med flere «småleveranser» som til sammen utgjør ca. kr 67 200 og én faktura pålydende kr 94 243.

Når det gjelder de tolv fakturaene, har skolen opplyst til revisor at det er mange små beløp som gjelder forhold som har hastet å gjøre noe med; jordfeilsøk, bytte av stikk på kjøkken, bytte støpsel, nye koblingsbokser og festing av løse kabler, feilsøk, utbedring av alarm. Det har ifølge skolen vært tiltak som det har hastet å gjøre noe med da det oppsto feil og behov for utbedringer. Skolen har tatt kontakt pr telefon med to av bedriftene i Honningsvåg som tilbyr slike tjenester med forespørsel om pris og tid for feilretting. Skolen har valgt de som har hatt mulighet til å utbedre feilene innen rimelig tid på grunn av at det har vært prekært og at det ikke har vært stor differanse i pris i tilbudene.

Om fakturaen pålydende 94 243 fra Elektro Team AS, har vi fått opplyst at det gjelder installasjon på servitørrom for elevene. Driftsleder ved skolen skal ha tatt kontakt med de to leverandørene i Honningsvåg og fått tilbud på e-post. Elektro Team AS leverte tilbud. Skolen har ikke tatt vare på e-postene som ble sendt til firmaene.

Skolen har i sin redegjørelse til revisor opplyst at skolen har tolket det slik at kjøpene fra Elektro Team AS som fremgår av de tolv fakturaene er enkeltstående og ikke relatert til hverandre. Skolen mener derfor å ha forholdt seg til regelverket

Når det gjelder skolens kjøp fra Arctic-Service AS, har skolen sendt revisor tre fakturaer fra denne leverandøren som utgjør totalt ca. kr 137 400. Det ene kjøpet gjelder et pressluftapparat som det bare er én leverandør av i Nord-Norge. Ifølge skolen kan de hente inn tilbud fra en av leverandørene lengre sør i landet, men da henvises skolen til leverandøren i Tromsø som er ansvarlig for levering i nord. Innkjøpet av disse maskene var ifølge skolen på kr 58 270, og det kom dermed under terskelverdien på kr 100 000. Det vises også til at dette er eneste leverandøren i Nord-Norge som selger disse pressluftapparatene. Selskapet har blitt brukt siden Sikkerhetssenteret etablerte seg i Honningsvåg.

De to andre fakturaraene fra firmaet dette året – pålydende kr 37 130 og 42 080 – er henholdsvis service og årlig kontroll-godkjenning av flasker 3330 bar og årlig service/kontroll pressluftapparat og høytrykkompressor. Ifølge skolen er service utført i henhold til regelverk og etter produsentens spesifikasjoner og Arbeidstilsynets krav. Serviceavtalen med firmaet ble fornyet i 2019 og utløper 31.12.2022.

Skolen har opplyst at Arctic-Service er den eneste leverandøren i Nord-Norge som utfører slik godkjenning. Om det sendes forespørsel til andre underleverandører lengre sør i landet, vil det være Arctic-Service AS Tromsø som skal inn i systemet og legge inn resultatet og godkjenner med signaturen til Arctic-Service AS. Skolen har tolket det slik at de er innenfor regelverket om offentlige anskaffelser ved disse kjøpene.

Kirkenes videregående skole

Fra Kirkenes videregående skole ba revisor om informasjon og dokumentasjon for kjøp som var gjort fra firmaet Metos AS hvor det i 2020 var utbetalt kr 150 066 og fra firmaet AJ Produkter AS hvor det var utgiftsført kr 104 362.

Fra Metos AS har skolen kjøpt en kombiovn fordi den de hadde ble ødelagt rett før jul 2020. Skolen har opplyst at ovnen brukes daglig i undervisning for to klasser på restaurant- og matfagsavdelingen. Skolen var avhengig av rask leveranse for at undervisningen ikke skulle bli skadelidende. Revisor har fått opplyst fra skolen at det av nevnte grunn ikke var tid til anbudsrunder over flere uker, og at det ble innhentet pristilbud fra tre ulike leverandører. Pristilbudene var ganske like. Skolen valgte samme leverandør som den hadde fra tidligere, da de var svært fornøyde med leverandørens produkter, kvalitet og service. Det ble ikke utarbeidet anskaffelsesprotokoll. Revisor har mottatt tilbudet som Metos AS leverte til skolen.

Utbetalingene til AJ Produkter AS gjelder ifølge skolen seks forskjellige kjøp mellom kr 6000 og kr 31 000 ekskl. mva. som til sammen overstiger kr 100 000. Kjøpene er gjort i ulike deler av året, og er gjort etter hvert som behov har oppstått. Det vil ifølge skolen si at de ikke har hatt oversikt ved årets begynnelse over mulige fremtidige kjøp fra denne leverandøren. Kjøpene gjelder blant annet stoler, skrivebord og whiteboard. Skolen har opplyst at AJ Produkter er brukt som leverandør da de ved prissammenligninger og- undersøkelser har

fremkommet som den rimeligste leverandøren innenfor området kontormøblering. Det vises også til at de har vært godt fornøyd med produkter og service fra denne leverandøren.

Tana videregående skole

Fra Tana videregående skole fant revisor utbetalinger på over kr 100 000 til leverandør YX Norge AS. Tilbakemeldingen fra skolen viser at dette gjelder kjøp av drivstoff. Skolen har opplyst at kjøpene er gjort på kort anskaffet da innkjøpsavtalen med YX ble inngått i Finnmark fylkeskommune, noen år før sammenslåingen. Skolen har opplyst at de har forholdt seg til denne avtalen i påvente av ny avtale om drivstoff. Skolen har også opplyst at dette er den eneste stasjonen som ligger i nærheten av skolen (avstanden er ca. 5 km). Neste stasjon er det i underkant av 30 km til, og det er dermed praktisk for skolen å forholde seg til den tidligere avtalen med YX.

5.3 Revisors oppsummering og vurderinger

Fra de 14 videregående skolene har revisor etterspurt informasjon og dokumentasjon for til sammen 33 innkjøp fra ulike leverandører/firmaer.

I revisors funn ovenfor har vi presentert de undersøkte kjøpene pr skole. I vår oppsummering i det følgende har vi sortert kjøpene etter ulike kategorier av varer og tjenester som er kjøpt. Noen av kjøpene gjelder varer som skolene trenger uavhengig av hvilken fagretning de har. Vi har samlet oppsummeringer og vurderinger av de anskaffelsene som skolene har gjort og som ikke knytter seg til deres spesifikke fagretning. Dette er anskaffelser omtalt som kjøp av:

- Møbler og inventar
- Diverse IT-utstyr og tjenester
- Elektro- og rørleggertjenester samt nøkler og beslag
- Undervisningsmateriell innen byggfag og undervisningsmateriell innen musikkfag
- Renholds- og miljøartikler
- Drivstoff

Da vi etterspurte informasjon fra skolene, ba vi om tilbakemelding om kjøpene var gjort etter rammeavtale. For åtte av kjøpene ble det henvist til rammeavtale. Av disse åtte ble det i seks av dem vist til rammeavtale som var gjeldende på kjøpstidspunktet, mens for to av disse hadde rammeavtalen som var benyttet løpt ut. Revisor gjør ikke vurderinger opp mot de utledete revisjonskriteriene for de fem kjøpene som var gjort med grunnlag i gjeldende rammeavtale. Vi har ikke vurdert hvorvidt rammeavtalene ble inngått etter anskaffelsesregelverket.

Vi gjør vurdering av til sammen 22 anskaffelser i de ovenfor nevnte kategoriene. Utbetalt beløp pr. 2020 til flere av leverandørene fordeler seg på flere innkjøp med tilhørende fakturaer. Med bakgrunn i anskaffelsesregelverkets bestemmelser om beregning av verdi legger revisor til grunn at ikke hvert enkeltkjøp kan ses hver for seg.

Blant de undersøkte kjøpene inngår kjøp som er gjort for å dekke et konkret undervisningsopplegg/fagretning. Disse mer «særegne» kjøpene vurderer vi hver for seg. Dette var fire ulike anskaffelser som vi gjør vurderinger av.

Det er ikke opplysninger som tilsier at noen av de undersøkte kjøpene har oversteget terskelverdien på kr 1,3 millioner ekskl. mva. og som dermed har gjort anskaffelsen kunngjøringspliktig. Det er derfor revisjonskriteriene utledet for kjøp med verdi mellom kr 100 000 til kr 1,3 millioner som er relevante å gjøre vurderinger opp mot.

Anskaffelsesregelverket gjelder ikke for anskaffelser med verdi under kr 100 000. Noen av skolenes anskaffelser har det aktuelle året hatt verdi under kr 100 000, men skolen har gjennomført konkurranse. Disse anskaffelsene blir også vurdert opp mot de utledete revisjonskriteriene.

I det følgende er våre vurderinger av til sammen 26 gjennomførte anskaffelser.

Kjøp av møbler og inventar

Ved seks av skolene inngikk det i våre undersøkelser anskaffelser av **møbler og inventar**. Det var fra skolene:

- *Heggen videregående*
- *Bardufoss videregående*
- *Sjøvegan videregående*
- *Senja videregående avd. Finnfjordbotn*
- *Kongsbakken videregående*
- *Kirkenes videregående*

Basert på foreliggende opplysninger utgjorde dette syv anskaffelser. Det forelå ikke gjeldende rammeavtale med noen av de valgte leverandørene.

For fem av disse syv undersøkte møbel- og inventarkjøpene har skolene gitt informasjon om at konkurranse er gjennomført. For to av de undersøkte kjøpene tilsier foreliggende informasjon at det ikke var konkurranse om kontrakt om levering av møbler og inventar.

Det er ikke for noen av disse kjøpene dokumenterte beregninger av anskaffelsens verdi i forkant av innkjøp. Anskaffelsens verdi skal etter forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4 første ledd beregnes på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva. Det er ikke anledning til å velge beregningsmåte eller dele opp en kontrakt med det formål å unnta kontrakten fra forskriften. Utgangspunktet er at én kontrakt regnes som én anskaffelse. Det er imidlertid flere tilfeller hvor én anskaffelse består av ikke kun én kontrakt. Det er ulike momenter som har relevans i vurderingen av om flere enkeltkjøp samlet må regnes som én anskaffelse etter forskrift om offentlige anskaffelser. Det er blant annet om ytelsene leveres fra en leverandør, om ytelsene er ensartede og om anskaffelsene utgjør et samlet prosjekt. Det må gjøres en konkret vurdering. I veileder til forskrift om offentlige anskaffelser står det som et eksempel at «levering av kontormøbler vil regnes som én anskaffelse – også i det tilfellet dette leveres fra forskjellige leverandører».

Revisor legger til grunn at møbler og inventar er varer som skolene løpende har behov for å kjøpe inn og at det dermed bør planlegges hva som samlet vil måtte anskaffes over en periode. Etersom motsatte vurderinger ikke er dokumentert, legger revisor til grunn at flere enkeltkjøp må ses samlet i beregningen av anskaffelsens verdi. En av skolene viser til at kjøp gjennom året ikke kunne vurderes samlet. Det er to av skolene som ikke gjennomførte konkurranse om innkjøpene. *Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skoler for tre av de syv undersøkte anskaffelsene av møbler og inventar ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å påse at anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften.* For de øvrige fire av syv undersøkte møbel- og inventarkjøpene ble konkurranse gjennomført. Vi er ikke forelagt skriftliggjorte beregninger av anskaffelsens verdi for disse fire innkjøpene. Vi finner det imidlertid ikke relevant å problematisere beregning av anskaffelsens verdi for disse innkjøpene.

Revisors vurdering er at *Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skoler for to av de syv undersøkte anskaffelsene av møbler og inventar ikke har oppfylt revisjonskriteriet om at forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører*. Dermed vurderer vi også at *Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skoler for disse to møbel- og inventaranskaffelsene ikke har oppfylt revisjonskriteriet om at kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel*. Disse revisjonskriteriene om tilbudsforespørsel og tildeling av kontrakt i tråd med tildelingskriterier har vi vurdert som oppfylt for fem av de syv undersøkte kjøpene av møbler og inventar.

Det er ikke for noen av de undersøkte møbel- og inventarkjøpene ført anskaffelsesprotokoll. Ett av kjøpene var på under kr 100 000 og for dette legger vi til grunn at det ikke forelå protokollplikt. Revisors vurdering er at *Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skoler ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften for seks av de syv undersøkte møbel- og inventarkjøpene*.

For ett av de undersøkte kjøpene av møbler og inventar kunne ikke skolen fremskaffe dokumentasjon som følge av at innkjøper hadde sluttet. Revisors vurdering er som følge av dette at *Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skoler for ett av de syv undersøkte møbel- og inventarkjøpene ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å sikre at vurderinger og dokumentasjon for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig*. For de øvrige seks anskaffelsene er vi forelagt dokumentasjon som gjør at vi vurderer dette revisjonskriteriet som oppfylt.

Kjøp av diverse IT-varer og tjenester

Kjøp fra tre av skolene gjelder kjøp som vi sorterer som **diverse IT-varer og tjenester**. I denne kategorien inkluderer vi slikt som VR-briller og utstyr til hjemmekontor. Det er også innkjøp av datasenter ved en av skolene. Slike innkjøp er gjort ved skolene:

- *Tromsdalen videregående*
- *Stangnes videregående*
- *Bardufoss videregående*

Basert på foreliggende opplysninger er revisors vurderinger at *Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skoler for tre av tre undersøkte kjøp av diverse IT-varer og tjenester har oppfylt revisjonskriteriene om at*

- *forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører*
- *kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel*
- *det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig*

Det er ikke for noen av disse undersøkte kjøpene dokumenterte vurderinger av anskaffelsens verdi. Som følge av at konkurranse ble gjennomført finner vi ikke grunn til å problematisere om beregning av verdien er gjort i tråd med forskriftens bestemmelser om beregning av anskaffelsens verdi.

Vi er ikke forelagt anskaffelsesprotokoll for disse kjøpene. Det ene kjøpet var på under kr 100 000 og vi legger til grunn at det ikke var protokollplikt. Vi vurderer revisjonskriteriet om føring av anskaffelsesprotokoll som *ikke oppfylt for to av de tre undersøkte kjøpene av diverse IT-varer og tjenester*.

Kjøp av elektro- og rørleggertjenester samt nøkler og beslag

Blant anskaffelser vi har undersøkt inngikk kjøp av elektrotjenester, rørleggertjenester og nøkler og beslag. Dette var kjøp som var gjort ved seks forskjellige skoler;

- *Senja videregående*
- *Kongsbakken videregående*
- *Kvaløya videregående*
- *Hammerfest videregående*
- *Nordkapp videregående*
- *Bardufoss videregående*

Det var gjort til sammen åtte ulike kjøp innenfor denne kategorien av varer og tjenester hvorav:

- Fem kjøp innen elektro
- To kjøp av rørleggertjenester
- Ett kjøp av nøkler og beslag

For tre av de fem av kjøpene av elektro ble det vist til at fylkeskommunen har rammeavtale. For én av de to innkjøpene av rørleggertjenester ble det vist til at kjøp var gjort etter rammeavtale. Rammeavtalene er oversendt til revisor og vi legger til grunn at disse var gjeldende på kjøpstidspunktet. Dette innebærer at det for fire av innkjøpene i denne kategorien ikke er relevant å gjøre vurderinger opp mot revisjonskriteriene. Det er til sammen fire anskaffelser som er relevante å vurdere opp mot revisjonskriteriene.

For de til sammen tre elektro- og rørleggerkjøpene som ikke var innkjøp med grunnlag i rammeavtale, var det ikke gjennomført konkurranse. Det er opplyst at det var konkurranse om innkjøp av nøkler og beslag.

Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skole for tre av undersøkte anskaffelser i kategorien *elektro- og rørleggertjenester ikke har oppfylt revisjonskriteriene om å påse at:*

- *forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører*
- *kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel*
- *det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig*

Revisors vurdering er at *revisjonskriteriene er oppfylt for kjøpet av nøkler og beslag.*

Med bakgrunn i at vi ikke er forelagt anskaffelsesprotokoll for disse kjøpene, vurderer vi revisjonskriteriet om føring av anskaffelsesprotokoll som *ikke oppfylt for noen av de fire undersøkte kjøpene.*

Siden vi har funnet innkjøp uten at det har grunnlag i rammeavtale eller dokumenterte verdiberegninger, er *revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skoler for tre av de undersøkte innkjøpene av elektroarbeider og rørleggertjenester ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å påse at anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften.*

Undervisningsmateriell – byggmateriell for bygglinje og instrumenter for musikklinje

Det er flere av skolene som har bygglinje, og hvor kjøpene vi har undersøkt gjelder *undervisningsmateriell innen bygg.* Vi har undersøkt ett kjøp fra skole med musikklinje og

som gjelder *instrumenter*. Disse kjøpene som vi har kategorisert som undervisningsmateriell er gjort ved skolene:

- *Stangnes videregående*
- *Kvaløya videregående*
- *Bardufoss videregående*
- *Kongsbakken videregående skole*

Det er til sammen seks innkjøp innenfor denne kategorien i vår undersøkelse. Den ene skolen har opplyst at direktekjøp er avklart med fylkeskommunens innkjøpsavdeling. Av opplysninger vi har fått forstår vi at det for de fem øvrige innkjøpene ikke har blitt gjort beregninger av hva som skal kjøpes over en periode, men at innkjøp gjøres løpende og når behov oppstår. Foreliggende opplysninger tilsier at skolene i beregninger skulle vurdert hva som skulle kjøpes over en periode, jf. forskriftens beregningsregler.

Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skoler for fem av de seks undersøkte anskaffelsene av undervisningsmateriell ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å påse at anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften. Vi vurderer at revisjonskriteriet er oppfylt for anskaffelsen hvor skolen fulgte innkjøpsfaglig råd fra innkjøpsavdelingen.

Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skoler for de fire undersøkte anskaffelsene av byggmateriell *ikke har oppfylt revisjonskriteriene om at:*

- *forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører*
- *kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel*
- *det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig*

For kjøpet av instrumenter er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skoler *har oppfylt de ovennevnte revisjonskriteriene.*

Med bakgrunn i at vi ikke er forelagt anskaffelsesprotokoll for disse kjøpene, vurderer vi revisjonskriteriet om føring av anskaffelsesprotokoll som *ikke oppfylt for noen av de seks undersøkte kjøpene.*

Renholds- og miljøartikler

For to av skolene – *Sjøvegan* og *Kongsbakken* – var det gjort innkjøp som vi kategoriserer som **renholds- og miljøartikler**. Førstnevnte innkjøp ble gjort etter rammeavtale og vi vurderer derfor ikke dette kjøpet opp mot de utledete revisjonskriteriene. For det andre kjøpet opplyste skolen at konkurranse om oppdraget var gjennomført.

Basert på foreliggende opplysninger er revisors vurderinger at Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skole for det undersøkte kjøpet i kategorien renholds- og miljøartikler *har oppfylt revisjonskriteriene om at:*

- *forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører*
- *kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel*
- *det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig*

Med bakgrunn i at det ikke er oversendt anskaffelsesprotokoll er revisors vurdering at *revisjonskriteriet om føring av anskaffelsesprotokoll ikke er oppfylt.*

Drivstoff

Blant innkjøpene vi har undersøkt, er Tana videregående skoles innkjøp av drivstoff. Kjøpene har grunnlag i tidligere inngått rammeavtale. Skolen opplyste å vente på ny rammeavtale og benyttet den nærmeste stasjonen som var part i nå utgått avtale. Dette innebærer at revisors vurdering er at *Troms og Finnmark fylkeskommune v/videregående skole ved kjøp av drivstoff ikke har oppfylt revisjonskriterier om å beregne anskaffelsens verdi, sende tilbudsforespørsel til flere, tildele kontrakt i henhold til tildelingskriterier eller føre anskaffelsesprotokoll og sikre at vurderinger og dokumentasjon er skriftlig.*

Varer og tjenester tilknyttet fagretningen

Vi har også undersøkt noen anskaffelser som *fremstår mer særegne for den enkelte skole*. Det vil si anskaffelser som knytter seg direkte til den fagretningen som er ved skolen. Dette gjelder:

Bardufoss videregående – kjøp av dreiebenk

Ishavsbyen videregående – kjøp av dukker for praktisk undervisning

Nord-Troms videregående – kjøp av konsulentbistand for kjøp av undervisningsfartøy

Kirkenes videregående – kjøp av kombiovn

Nordkapp videregående skole – kjøp av pressluftapparat og service

Bardufoss videregående – kjøp av dreiebenk

Bardufoss videregående skole har skrevet anskaffelsesprotokoll og fremlagt dokumentasjon for kjøpet av dreiebenk som oversteg kr 800 000. Basert på foreliggende dokumentasjon er revisors vurderinger at *Troms og Finnmark fylkeskommune ved dette kjøpet har oppfylt revisjonskriteriene om å påse at*

- *anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften*
- *forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører*
- *kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel*
- *det føres anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften*
- *det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig*

Ishavsbyen videregående – kjøp av dukker for praktisk undervisning

Innkjøpet av dukker for praktisk undervisning (herunder ivaretagelse av gjeldende smittevernkrav i undervisning) måtte ifølge skolen gjøres som direktekjøp på grunn av hast. Skolen viser til hastverk, men det er ikke dokumenterte vurderinger av at anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse kunne fravikes. Revisor legger til grunn at fakturaer fra gjennomført kjøp ikke kan anses som dokumentasjon for beregning av anskaffelsens verdi. Kjøpene oversteg kr 100 000 og det mangler anskaffelsesprotokoll. Revisors vurdering er at fylkeskommunen v/videregående skole for dette innkjøpet *ikke har oppfylt revisjonskriteriene om å påse at*

- *anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften*
- *det føres anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften*
- *det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig*

Det er ikke tilstrekkelig godtgjort at konkurransekravet kunne fravikes og at det kunne avholdes en form for konkurranse om innkjøpet. Revisors vurdering er som følge av dette at skolen for dette innkjøpet *ikke har oppfylt revisjonskriteriene om å påse at*

- forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører
- kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel

Nord-Troms videregående – kjøp av konsulentbistand for kjøp av undervisningsfartøy

Basert på foreliggende dokumentasjon er revisors vurderinger at *Troms og Finnmark fylkeskommune ved dette kjøpet har oppfylt revisjonskriteriene om å påse at*

- anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften
- forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører
- kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel
- føre anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften
- det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig

Kirkenes videregående – kjøp av kombiovn

Innkjøpet av konsulentbistand for kjøp av undervisningsfartøy var på over kr 300 000. Skolen skrev anskaffelsesprotokoll og skolen har dokumentert gjennomføring av konkurranse. Basert på foreliggende dokumentasjon er revisors vurderinger at *Troms og Finnmark fylkeskommune ved dette kjøpet har oppfylt revisjonskriteriene om å påse at*

- anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften
- forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører
- kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel
- føre anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften
- det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig

Nordkapp videregående skole – kjøp av pressluftapparat og service

Når det gjelder innkjøp av pressluftapparat, har skolen vist til at kjøpet var under terskelverdien på kr 100 000. Det er redegjort for at det bare er én leverandør i markedet. Det foreligger en serviceavtale med det aktuelle firmaet og denne ligger til grunn for kjøp av service. Etter revisors oppfatning er det tilstrekkelig godtgjort at disse kjøpene kunne gjøres direkte fra nevnte leverandør. Vi gjør av den grunn ikke vurderinger av denne anskaffelsen opp mot de utledete revisjonskriteriene om konkurranse. Revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll vurderer vi som *ikke oppfylt*. Revisjonskriteriet om at *det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig er ikke fullt ut oppfylt*.

For en oppsummering av revisors vurdering av konkurransekravet viser vi til tabellen nedenfor. Av de 33 undersøkte kjøpene var syv gjort med grunnlag i rammeavtale og disse har vi ikke vurdert opp mot de utledede revisjonskriteriene. Oppsummeringen nedenfor viser at for de øvrige 26 undersøkte anskaffelsene har vi vurdert at konkurransekravet er ivaretatt ved til sammen 15 av anskaffelsene

Kategori anskaffelser	Antall anskaffelser innen kategorien	Gjennomført konkurranse
Møbler og inventar	7	5
IT-varer og tjenester	3	3
Elektro, rør samt nøkler og beslag	4	1
Undervisningsmateriell	6	2
Renholds- og miljøartikler	1	1

Drivstoff	1	0
Dreiebenk	1	1
Konsulentbistand for undervisningsfartøy	1	1
Kombiovn	1	1
Pressluftapparat	1	-
Opplæringsdukker	1	0
Sum	27	16

5.4 Konklusjon

Basert på våre funn og vurderinger er revisors konklusjon på problemstilling 1 at Troms og Finnmark fylkeskommune i forbindelse med mindre vare- og tjenesteanskaffelser innenfor sektoren videregående opplæring ikke i alle tilfeller har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser.

6 ANSKAFFELSER – TANNKLINIKKER

Har Troms og Finnmark fylkeskommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser i forbindelse med mindre vare- og tjenesteanskaffelser innenfor sektoren tannhelse?

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune ved anskaffelser av varer og tjenester med verdi mellom kr 100 000 til kr 1,3 millioner skal påse at:

- anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften
- forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører
- kontrakt tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel
- det føres anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften
- det sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig

Troms og Finnmark fylkeskommune ved anskaffelser av varer og tjenester med verdi mellom kr 1,3 millioner og kr 2,05 millioner skal påse at:

- det i forkant av kunngjøring er foretatt beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- det benyttes tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket
- konkurransen og kontraktsvilkårene beskrives i et konkurransegrunnlag i henhold til forskriften
- konkurranse kunngjøres i Doffin
- kvalifikasjonskrav brukes i henhold til forskriften
- tildelingskriterier brukes i henhold til forskriften
- anskaffelsesprotokoll føres i henhold til regelverket
- det sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig

6.1 Innledning

Revisor sendte forespørsel til 18 tannklinikker om kjøp av arbeidstøy og røntgenutstyr. Revisor fikk tilbakemeldinger fra ti av disse.

I kapittel 6.2 nedenfor redegjør vi for tilbakemeldingene som vi fikk. I kapittel 6.3 er revisors vurderinger. Vi presiserer at det er Troms og Finnmark fylkeskommune som er pliktsubjektet etter anskaffelsesregelverket og vurderingene dermed gjelder.

6.2 Revisors funn

Samtlige av tannklinikkene som ga tilbakemelding på revisors forespørsel viste til at arbeidstøy har blitt kjøpt fra leverandøren Praxis. Enkelte andre leverandører ble også nevnt i tilbakemeldingene. Tilbakemeldingene er at det ikke er sendt ut tilbudsforespørsel. Tilbakemeldingene er også at det kjøpes for et lavt beløp i løpet av året.

I leverandørdata for 2020 har revisor sortert ut hvor mye som er utbetalt til denne nevnte leverandøren – Praxis – for hver av tannklinikkene. Nedenfor er oversikten som viser samtlige av tannklinikkene sine utbetalinger.

Tabell 3. Utgiftsført pr 31.12.2020 til Praxis AS – leverandør av arbeidstøy

Tannklinikk	Beløp inkl. mva.	Antall faktura
Harstad hovedtannklinikk	0,00	0
Ibestad tannklinikk	4 134	1
Kvæfjord tannklinikk	4 780	1
Målselv tannklinikk	26 383	3
Bardu tannklinikk	1 937	1
Sjøvegan tannklinikk	6 050	1
Storsteinnes tannklinikk	5 280	2
Sonjatun tannklinikk	18 657	4
Skjervøy tannklinikk	20 990	0
Lyngseidet tannklinikk	5 131	0
Hatteng tannklinikk	5 736	2
Sør-Tromsøya tannklinikk	1 082	1
Hansnes tannklinikk	4 773	1
Karadjok tannklinikk	2 215	1
Hammerfest tannklinikk	30 460	5
Havøysund tannklinikk	1 865	1
Honningsvåg tannklinikk	13 067	4
Lakselv tannklinikk	2 936	0
Kjøllefjord tannklinikk	2 482	2
Kirkenes tannklinikk	14 814	4
Vadsø tannklinikk	6 511	2
Båtsfjord tannklinikk	12 725	4
Tana tannklinikk	8 817	2
Seida tannklinikk	9 253	3

Kilde: TFFK leverandørdata for 31.12.2020

Opplysningene viser at tannklinikkene hver for seg i løpet av 2020 handlet for et relativt lite beløp. Samlet beløp disse årene overstiger kr 200 000. I tillegg viser regnskapsfilen utbetaling fra fylkeskommunenes «Tannhelse sentralt» på over kr 400 000.

Tannklinikkene som svarte på revisors forespørsel, opplyste at røntgenutstyr ble kjøpt fra leverandøren Unident. Det var ikke sendt ut forespørsel til flere i forkant av innkjøpene. Også for denne typen innkjøp kjøper hver av tannklinikkene inn utstyr for relativt lave beløp. Revisor har tatt ut oversikt fra regnskapsfil som viser hvor mye som er utgiftsført fra den enkelte tannklinikk i løpet av 2020. Oversikten er nedenfor.

Tabell 4. Utgiftsført pr 31.12.2020 til Unident AS – leverandør av røntgenutstyr

Tannklinikk	Beløp inkl. mva.	Antall faktura
Harstad hovedtannklinikk	8 166	3
Kanebogen tannklinikk	3 281	2
Kvæfjord tannklinikk	4 119	2
Målselv tannklinikk	4 076	3
Finnsnes tannklinikk	44 786	5
Bardu tannklinikk	13 689	1
Sjøvegan tannklinikk	14 134	5
Storsteinnes tannklinikk	4 759	1
Sørreisa tannklinikk	4 932	2
Sonjatun tannklinikk	14 848	5
Olderdalen tannklinikk	4 069	1
Skjervøy tannklinikk	28 922	4
Burfjord tannklinikk	4 005	1
Lyngseidet tannklinikk	2 257	1
Nordøya tannklinikk	31 528	4
Sør-Tromsøya tannklinikk	12 433	2
Kroken tannklinikk	7 202	2
Kvaløysletta tannklinikk	28 490	6
Tannklinikken Åsgård sykehus	3 379	1
Hansnes tannklinikk	3 050	2
Alta tannklinikk	44 400	6
Kautokeino tannklinikk	9 282	3
Hammerfest tannklinikk	72 457	18
Lakselv tannklinikk	16 667	1
Kjøllefjord tannklinikk	4 410	2
Kirkenes tannklinikk	52 306	13
Vadsø tannklinikk	13 422	3
Vardø tannklinikk	14 754	3
Seida tannklinikk	1 875	2

Kilde: TFFK leverandørdata for 31.12.2020

Oversikten viser at samtlige tannklinikker hver for seg handlet for under kr 100 000 i løpet av året. Summeres det opp utgjør kjøpene til tannklinikkerne fra den aktuelle leverandøren til sammen over kr 400 000 i 2020. I tillegg har «Tannhelse sentralt», «Ikt service», «Endodonti», «Kirurgi», «Pedodonti» og «Radiologi» gjort innkjøp fra denne leverandøren i løpet av 2020.

Under revisors vurderinger drøfter vi hvorvidt det enkelte kjøp regnes som én anskaffelse hver for seg eller om flere kjøp må ses samlet i vurderingen av anskaffelsens verdi. Det foreligger ikke dokumenterte vurderinger fra Troms og Finnmark fylkeskommune om hvorvidt hver enkelt tannklinikk kan gjøre kjøp uten å gjennomføre konkurranse. Det foreligger ikke dokumenterte vurderinger av hvorvidt flere kjøp av disse nevnte varegruppene etter anskaffelsesregelverket skulle vært sett samlet.

6.3 Revisors vurderinger

Hver for seg har tannklinikkene handlet de undersøkte varegruppene – arbeidstøy og røntgenutstyr – for beløp som er langt under terskelverdien på kr 100 000 for at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse. Legger vi sammen innkjøp som er gjort gjennom ett år (året 2020 som er undersøkt) i hele Troms og Finnmark fylkeskommune er det samlede beløpet over terskelverdi. Når det gjelder revisjonskriteriet om at Troms og Finnmark fylkeskommune må påse at anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften, er det relevant å vurdere

1. om anskaffelser i de ulike tannklinikkene må ses i sammenheng når terskelverdi beregnes, jf. forskriften § 5-4 tredje ledd om beregning når oppdragsgiver består av flere atskilte driftsenheter
2. om den samlede verdien av kontrakter tildelt over en nærmere angitt tidsperiode må ses i sammenheng, jf. forskriften § 5-4 niende ledd om varekontrakter som oppdragsgiver inngår regelmessig eller skal fornyes innenfor et bestemt tidsrom

Når det gjelder forskriften § 5-4 tredje ledd om atskilte driftsenheter, er det lite veiledning for forståelsen av denne i gjeldende veileder for forskriften og praksis fra KOFA og/eller domstolene. Tidligere veileder til forskrift om offentlige anskaffelser (fra 2013) behandler temaet innkjøpsuavhengige enheter i en og samme organisasjon etter den tidligere forskriftsbestemmelsen. Det er ikke endring i forskriftsbestemmelsens ordlyd etter at ny forskrift og oppdatert veileder ble utarbeidet. Dette tilsier at vi kan bruke drøftelsene i veilederen fra 2013. Praksis fra før dette anser vi også som relevant herunder en uttalelse som tidligere Troms fylkeskommune har støttet seg på. Mens denne forvaltningsrevisjonsrapporten var på uttalelse hos Troms og Finnmark fylkeskommune har revisor hatt dialog med konstituert innkjøpssjef om de undersøkte kjøpene fra tannklinikkene. Vi har diskutert forståelsen av forskriftens beregningsregler når ulike virksomheter hos oppdragsgiver gjør innkjøp hver for seg. Konstituert innkjøpssjef har opplyst til revisor at i Troms fylkeskommune støttet de seg på en uttalelse fra Nærings- og handelsdepartementet fra 2004 hvor de henviste til forskriften fra 2001, § 2-3 (5). Bestemmelsen lød: «Dersom en planlagt anskaffelse av ensartede varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeid kan føre til tildeling av flere enkeltkontrakter samtidig, skal den samlede anslåtte verdi av disse enkeltkontraktene legges til grunn». I selve uttalelsen het det: *«både den danske veilederen og Arrowsmith oppgir at kommisjonen har akseptert at den omtalte regel ikke får anvendelse på innkjøpsuavhengige enheter, dersom enheten tilfredsstillende alle de følgende forutsetninger:*

- *Enheten har eget budsjett og selvstendig innkjøpsansvar,*
- *Anskaffelsen er kun til denne enheten (i motsatt fall må § 2-3 nr 1 vurderes), og*
- *Beslutningen om inngåelse av kontrakt, tas utelukkende av denne enheten for den type anskaffelse (dvs at enheten på ikke noen måte trenger godkjennelse for anskaffelsen)».*

Revisor har også funnet en uttalelse fra daværende fornyings-, - administrasjons- og kirke departementet om hvordan man skal vurdere hva som er én anskaffelse når flere enheter i samme organisasjon gjør innkjøp. I uttalelsen inngår det generelle uttalelser om forståelsen av regelverket og vi kan derfor bruke dette. Det står i uttalelsen at hvorvidt de organisatoriske forhold er av en slik karakter at en avdeling, seksjon mv. er en innkjøpsuavhengig enhet i forhold til reglene om offentlige anskaffelser beror på en konkret vurdering. Det står videre i uttalelsen at det foreligger ingen klar praksis på hvilke kriterier som beskriver en slik enhet, men med støtte i juridisk teori, veileder til reglene om offentlige anskaffelser og kommisjonens veiledningsdokument kan det legges til grunn følgende momenter i vurderingen:

- Har enheten et selvstendig budsjett?
- Står enheten selv for finansieringen av kontrakten?

- Står enheten for anskaffelsen og er ansvarlig for anskaffelsens forløp?
- Kan enheten bestemme hvem det skal inngås kontrakt med?
- Er anskaffelsen beregnet på enhetens eget virke, på flere enheter eller på den overordnede oppdragsgiver?
- Forsøker overordnet oppdragsgiver å utnytte sin posisjon for å oppnå stordriftsfordeler til tross for at innkjøpskompetansen er delegert til underordnede enheter?¹⁸

Troms og Finnmark fylkeskommune er pliktsubjektet etter anskaffelsesregelverket. Ifølge Troms og Finnmark fylkeskommunes delegasjonsreglementer er fullmakter for innkjøp delegert til den som har budsjettansvar. Tannhelse er ifølge delegasjonsreglementet ikke forpliktet til å la seg veilede eller å søke godkjenning av kjøp fra fylkeskommunens innkjøpsavdeling. På tannhelse og de ulike tannklinikkene er det utnevnt innkjøpsansvarlige. Vi forstår at tannklinikkene står ganske fritt med hensyn til å avgjøre hva som skal kjøpes inn og fra hvem. Dette taler for at tannklinikkenes innkjøp ikke skal ses på samlet i beregningen av anskaffelsens verdi.

I en avgjørelse fra KOFA fra 2011 ble det vist til at det var en begrensning for når innkjøpsuavhengige enheters kjøp kunne ses separat. Det står følgende i KOFA sin sak 2011/65¹⁹: «Selv om dette er tilfelle, følger det imidlertid av FADs veileder punkt 4.2.3 og klagenemndas sak 2007/79 følgende begrensning for når de innkjøpsuavhengige enheters kjøp skal ses separat: *«Dersom ei eining koordinerer kjøp for fleire andre einingar, til dømes gjennom ein felles rammeavtale, må verdien av alle dei planlagde innkjøpa sjåast i samanheng når terskelverdiene skal bereknast. Det gjeld sjølv om dei ulike einingaene elles har sjølvstendig innkjøpsansvar. Reglane om omgåing må óg takast i betraktning dersom motivet for at einingaene inngår individuelle kontraktar, er å omgå regelverket»*.

Revisor anser det ikke relevant å drøfte hvorvidt måten å gjøre kjøpene på av de nevnte varegruppene kan regnes som omgåelse av regelverket.

Det er imidlertid argumenter som kan tale for at tannklinikkene ikke kan anses som atskilte driftsenheter i anledning beregning av anskaffelsens verdi. Kjøpene vi har undersøkt er varer som tannklinikkene trenger løpende. Det er varegrupper som typisk vil være relevant å ha rammeavtale på. Det er også varegrupper som vi må legge til grunn at det vil være konkurranse om i markedet. Fylkeskommunens innkjøpsavdeling har et overordnet ansvar for de sektorovergrepene anskaffelsene som vil være blant annet innenfor dental. Fylkeskommunens innkjøpsavdeling kan også bistå den enkelte tannklinikk dersom behov for dette i gjennomføring av anskaffelser. Å se på enkeltkjøpene samlet og ha rammeavtale på disse varene, vil kunne medvirke til at fylkeskommunen oppnår de beste betingelser ved innkjøp av disse varene herunder særskilt oppnå beste pris. Dette vil være i tråd med intensjonen i regelverket, jf. lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. I tilfeller hvor det foreligger rammeavtale vil den enkelte enhet/tjeneste også spare tid i bestillingsfasen. Vår undersøkelse viser at tannklinikkene i stor grad bruker de samme og noen få leverandører for levering av de aktuelle varegruppene. Å se tannklinikkene hver for seg i anledning innkjøp av disse varegruppene synliggjør hvor mye av fylkeskommunens ressurser som går til enkelte

¹⁸https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/anskaffelser/fortolkningsuttalelse_forskningsradet_terskelverdi.pdf

¹⁹ Saken gjaldt spørsmål om ulovlig direkte anskaffelse av renovasjonstjenester fra et interkommunalt renovasjonsselskap. Et av spørsmålene i saken var hvorvidt kjøp skulle ses samlet eller separat herunder om enkelte enheter skulle anses som selvstendige innkjøpsenheter.

leverandører uten at disse har måtte gi tilbud og fylkeskommunen har vurdert hvem som kunne gi beste vilkår for leveranse.

Revisor finner vurderingen av om tannklinikkene ved kjøp av de nevnte varegruppene kan anses som selvstendige driftsenheter eller ikke som usikker. Vi finner at hensynet til regelverkets krav til konkurranse og likebehandling av leverandører må få større vekt enn momentene om at fylkeskommunens delegasjonsreglement delegerer innkjøpsmyndighet til den enkelte virksomhet. Videre viser vi til fylkeskommunens eget anskaffelsesreglement hvor det er angitt at fylkeskommunens mål med anskaffelsesforvaltningen er å sikre at innbyggernes behov for varer og tjenester dekkes på en mest mulig effektiv og rasjonell måte. Etter en samlet vurdering kommer revisor til at hver enkelt tannklinikk ikke anses som en selvstendig driftsenhet etter reglene om beregning av anskaffelsens verdi i forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4 tredje ledd. Innkjøp av varer som arbeidstøy og røntgenutstyr som den enkelte tannklinikk gjør bør etter dette vurderes samlet i spørsmålet om verdien på anskaffelsen. Løsningen etter anskaffelsesregelverket er noe usikker. Vi bemerker at denne vurderingen som vi gjør her etter forskriftens § 5-4 tredje ledd ikke har avgjørende betydning for revisors vurdering opp mot revisjonskriteriet om beregning av anskaffelsens verdi, jf. drøftelsene i det videre og øvrige beregningsregler som får anvendelse.

Arbeidstøy og røntgenutstyr er forbruksmateriell ved tannklinikkene. Dette er varegrupper som med relativt jevne mellomrom kjøpes inn til tannklinikkene. Kontraktens verdi skal da ifølge forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4 niende ledd beregnes på grunnlag av

a) den samlede faktiske verdien av liknende kontrakter som er tildelt i løpet av de foregående 12 månedene eller det foregående regnskapsåret, om mulig justert for forventede endringer i løpet av de 12 etterfølgende månedene, eller

b) den samlede anslåtte verdien av de kontraktene som vil bli tildelt i løpet av 12 måneder fra den første leveransen, eller i løpet av regnskapsåret dersom dette er lengre enn 12 måneder.

Slik revisor ser det er arbeidstøy og røntgenutstyr innkjøp som tannklinikkene gjør regelmessig på en slik måte at beregningsreglene i forskriften § 5-4 niende ledd kommer til anvendelse.

Basert på ovennevnte er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften.

Det blir dermed en naturlig følge at revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune ved disse innkjøpene **ikke har oppfylt revisjonskriteriene** om å påse at forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører

- tilbud tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel
- føre anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften
- at det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig

Revisjonskriteriet om føring av anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket er etter dette **ikke oppfylt** for disse innkjøpene. Revisjonskriteriet om at det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig er **ikke oppfylt**. Vi presiserer at disse vurderingene er en følge av at fylkeskommunen ikke har vurdert disse kjøpene samlet og utlyst konkurranse om rammeavtale. Flere av tannklinikkene som har gjort innkjøpene har hver for seg gjort vurdering av at kjøpene ikke har vært pliktig å gjennomføre konkurranse om da verdien har vært under terskelverdi.

6.4 Konklusjon

Basert på våre funn og vurderinger er revisors konklusjon på problemstilling 1 at Troms og Finnmark fylkeskommune i forbindelse med mindre vare- og tjenesteanskaffelser innenfor sektoren tannhelse ikke har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser. *Konklusjonen gjelder undersøkte kjøp av forbruksmateriell som arbeidstøy og røntgenutstyr i 2020. Revisor har lagt til grunn at flere enkeltkjøp over en periode må ses samlet i beregningen av anskaffelsens verdi. Den samlede verdien tilsier at det skulle vært gjennomført konkurranse om kontrakt om disse varene.*

7 ANSKAFFELSER – VEGPROSJEKTER

Har Troms og Finnmark fylkeskommune etterlevd politisk vedtatte mål og føringer ved anskaffelser knyttet til vegprosjekter i fylkeskommunen?

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at det i anskaffelser:

- vurderes hvordan ivareta hensynet til lokale leverandører og nystartede lokale bedrifter for å hjelpe disse i gang
- stilles krav og kriterier som fremmer innovasjon og nyskapning (forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen)
- etterstrebe at miljøhensyn ivaretas i alle ledd – fra og med produsent til og med siste ledd i leverandørkjeden
- tas hensyn til universell utforming
- settes betingelse i kontrakten om at:
 - arbeidet skal utføres av leverandørens og dennes egne ansatte, eventuelt av underleverandør og deres ansatte, eller ved bruk av lovlig innleid arbeidskraft
 - ansatte hos leverandør og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke
 - leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel dokumenterer lønns- og arbeidsvilkårene til ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten
 - stilles krav om at leverandøren er tilknyttet godkjent lærlingeordning og at en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten
- vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig å etterspørre dokumentasjon knyttet til skyld i skatteunndragelse, eller om leverandøren er under etterforskning for dette
- etterstrebes ivaretagelse av menneskerettigheter og sikre forbud mot barnarbeid, diskriminering og tvangsarbeid samt organisasjonsfrihet

Troms og Finnmark fylkeskommune skal gjennomføre anskaffelser i konkurransegjennomføringsverktøy (KGV).

7.1 Innledende om anskaffelser i veiprosjekter

I kapittel 2 presenterte vi overordnede mål og føringer for Troms og Finnmark fylkeskommunes anskaffelser. Disse kommer til uttrykk i anskaffelsesreglementer som har blitt vedtatt av fylkestinget. Fylkestinget har også truffet enkelte vedtak som gjelder anskaffelser og kontrakter innen veiområdet. Kort tid etter sammenslåingen av fylkeskommunene vedtok fylkestinget fylkeskommunens *Kontraksstrategi for drift og vedlikehold av fylkesveger*, i sak 5/20²⁰.

²⁰ Vedtakets ordlyd: 1. Fylkestinget legger kontraksstrategi for drift og vedlikehold til grunn for kontrakter som utlyses i 2020. 2. Fylkestinget ber om at fylkesrådet utformer hensiktsmessige og målrettede kontrakter, som kan tilpasses med tanke på varighet, kontraktsform, områder/størrelser, krav til standard, oppdelinger i

Kontraksstrategien gjelder drift og vedlikehold, og ikke utbygging. I juni 2021 ble fylkestinget gitt orientering om kontraksstrategi for utbygging av fylkesveier. I desember 2021 ble kontraksstrategien for utbygging av fylkesveier vedtatt, jf. fylkestingets vedtak i utklippet nedenfor.

Utklipp 4. Fylkestingets vedtak i sak 98/21, i møte 14.12.2021

Fylkestingets vedtak:

1. Grunnleggende minimumskrav til kvalitet videreføres og justeres etter behov.
2. Ekstra ytelser eller leveranser ut over minimumskravene kan belønnes i konkurransene, slik at ikke pris alene avgjør konkurransen.
3. Flere kontraktsformer tas i bruk, både på konsulentsiden og på utbyggingssiden.
4. Forenklinger etterstrebes overalt hvor det er mulig.
5. Tettere dialog med leverandørmarkedet og andre byggherrer innarbeides, og leverandørutviklingsarenaer etableres der det er hensiktsmessig.
6. Miljøkravene innføres gradvis i dialog med markedet. Langsiktig planlegging og forutsigbarhet etterstrebes.
7. Det stilles krav om at leverandøren er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten.

Flere av anskaffelsene for veiprosjektene som vi har undersøkt, ble gjennomført før strategien ble vedtatt. Fylkeskommunens arbeid med kontraksstrategi for utbygging av fylkesveier er likevel relevant for å belyse arbeidet opp mot politiske mål og føringer innenfor veiprosjekter. I fremlegget til sak om strategien står det om at flere av kravene gjaldt også før strategien ble vedtatt. Dette er blant annet krav til miljøhensyn og krav til lærlingeordning. Flertallet av føringene i strategien har samme tema som tidligere vedtak fra fylkestinget ga føringer om at fylkeskommunen skulle jobbe med. Det er blant annet å ha dialog med markedet, at det skal settes miljøkrav og stilles krav om lærlingeordninger hos kontraktspart.

Strategiplan for Samferdsel 2020-2023 har som mål å være en felles strategi for samferdsel med utgangspunkt i dagens eksisterende regionale transportplaner i begge fylkene, samt ivareta nye og overførte oppgaver. Den er ikke direkte oppfølging av fylkeskommunens mål og føringer innen anskaffelser, men den inneholder føringer med relevans for anskaffelsespraksis knyttet til veiprosjekter. Samferdselsdivisjonens strategiplan for 2020-2023 er det tatt inn blant annet at samferdsel skal utvikle kontrakter som gjør at lokalt næringsliv kan være konkurransedyktig. Fylkestinget vedtok strategiplanen i sak 80/20 *Strategiplan for samferdsel 2020-2023*, i møte 6.10.2020. I utklippet nedenfor er strategiplanen.

fag/tjenesteområder. 3. Kontraktene skal stille krav om arbeidslivsseriøsitet, tilrettelegging for lærlinge- og/eller praksisplasser, samt stimulanseordninger for å utløse verdiskapning for et sterkt nord. 4. Kontraktene skal ha fokus på en tilpasset drift, med brukerfokus og avveiningen innen framkommelighet, økonomi, trafiksikkerhet og miljø. 5. Fylkestinget legger til grunn at fylkesrådet utformer kontrakter som åpner for tilpasset vedlikehold med hensyn til avveininger mellom kvalitet, pris og brukervennlighet. 6. Fylkestinget legger til grunn at det stilles hensiktsmessige krav om hensynet til miljøet. Det må også vurderes krav til klimautslipp og bruk av ny teknologi. 7. Fylkestinget ber om at man ser på muligheter for samarbeid mellom kommuner og andre veieiere hvor vi har felles interesser. 8. I forkant av kontraktutlysning må det etableres dialog med brukere og leverandører med sikte på å finne effektive og innovative løsninger for å møte fremtidige forventninger og behov. 9. Fylkesrådet bes legge fram en handlingsplan for drift og vedlikehold til Fylkestinget i løpet av 2020.

Utklipp 5. Strategiplan for samferdsel 2020-2023

Strategiplan for samferdsel 2020-2032

Premiss:	Bærekraftsmål	Innovasjons- og teknologiutvikling	Samfunnssikkerhet og trygge lokalsamfunn	
Hovedmål:	Samferdselsdivisjonen skal være en tydelig samfunnsutvikler som binder folk sammen med et bærekraftig og innovativt transportsystem			
Delmål:	Tilrettelegge for næringsutvikling i hele regionen	Bidra til god klimavennlig by- og stedsutvikling	Legge til rette for tilgjengelighet, regularitet og mobilitet	Samordning og optimalisering av ressurser
Strategier:	<ul style="list-style-type: none"> - Utvikle kontrakter som gjør at lokalt næringsliv kan være konkurransedyktig - Være en premissleverandør for næringsutvikling - Utvikle kompetansen og rekruttering innen samferdselssektoren, samt aktivt bruk av lærlinger i kontraktene - Fylkeskommunen som tjenestekjøper skal drive aktiv leverandørutvikling 	<ul style="list-style-type: none"> - Prioritere myke trafikanter og kollektivtransport - Arbeide for et sikkert vegnett ved strekningsvise utbedringer og vedlikehold, samt forebyggende skredkontroll - Utvikle et brukervennlig, tilgjengelig og helhetlig transportsystem på tvers av eierskap - Være en pådriver for klimavennlighet, bærekraft og «det grønne skiftet» innen samferdselssektoren 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilpasse utbygginger og drift etter behov og brukerperspektiv - Fokus på trafiksikkerhet og universell utforming i alle prosesser - Prioritere innovative løsninger som bedrer brukeropplevelsen - Jobbe for bedre rammebetingelser for et moderne og bærekraftig transportsystem 	<ul style="list-style-type: none"> - Søke kostnadseffektive løsninger som gir høy måloppnåelse - Søke samarbeid med andre ansvarsområder i TFFK - Aktivt søke samarbeid med andre aktører i utviklingsprosesser - Pådriver for samordning av offentlige og andre transportsystemer

Kilde: fylkestingets sak 80/20, i møte 6.10.2020

I fremlegget til saken om strategiplanen står det at planen bærer preg av å være overordnet og har ingen tiltak i seg. Revisor omtaler den da den viser til blant annet bærekraft og innovasjon som også omtales i fylkeskommunens anskaffelsesreglementer. Vi redegjør nærmere for innholdet i disse ovennevnte dokumentene der de har relevans for de utledete revisjonskriteriene.

Denne delen av forvaltningsrevisjonen besvarer vi også gjennom undersøkelser av om fylkeskommunen i konkrete veiprosjekter kan dokumentere å ha fulgt opp de politiske målsetningene. Vi har undersøkt dette i et utvalg av veiprosjekter hvor anskaffelsesprosess er igangsatt etter 1.1.2020. De utvalgte veiprosjektene er:

Fv. 890 Kongsfjord – Berlevåg

Fv. 98 Lakselv – Kunes – Ifjord

Fv. 98 Tarmfjordvika – Smalfjordbotn

Fv. 8074 Hopseidet – Skjånes

Fv. 866 Maursundtunnelen og Fv. 866 Kågentunnelen

Fv. 7922 Lenangsstraumen

Fv. 86 Silsand – Islandbotn

Fv. 7892 Bentsjorda bru

Fv. 848 Ibestadtunnelen

De fire førstnevnte prosjektene er planlagt og gjennomført av samferdsel i øst mens de seks nederste er fra samferdsel i vest.

I neste kapittel – kapittel 7.2 – er kort informasjon om hva oppdragene har vært i de nevnte veiprosjektene. Vi redegjør også for fylkeskommunens konkurranse om kontrakt for oppdraget. Fremstillingen i det videre er sortert etter tema for de utledete revisjonskriteriene.

7.2 Undersøkte vegprosjekter og kort om anskaffelser i disse

Fv. 890 Kongsfjord – Berlevåg²¹

Anskaffelsen gjaldt skredsikring på fylkesveg 890 Kongsfjord – Berlevåg. Oppdraget er beskrevet å bestå i oppføring av ca. 2 200 meter med snøskjermer i treverk ved seks lokaliteter langs fylkesveg 890 mellom Kongsfjord og Berlevåg i Berlevåg kommune, i Finnmark. Snøskjermene skal bygges etter samme prinsipp ved alle lokaliteter og det skal settes opp ni frittstående snøskjermer på strekningen. Byggetiden var fordelt på to sesonger, fra juli/august 2020 og november 2021. Det er opplyst at anlegget ikke er i drift på vinterhalvåret grunnet snø og frostproblematikk, og at det var opp til entreprenøren å bestemme når det ikke er hensiktsmessig å drive anlegget lengre mot vinteren. Fylkeskommunen antok ca. 10 måneder byggetid fordelt på to barmarksesonger. Entrepriseform er angitt som utførelsesentreprise.

Revisor har funnet informasjon om prosjektet og anskaffelsen i Doffin.no og på Merzell.no. Revisor har gjennomgått kunngjøringen, konkurransegrunnlag og sverdokumenter. Konkurransen er kunngjort etter forskrift om offentlige anskaffelser del II og som åpen anbudskonkurranse. Kunngjøringen var den 6.7.2020 med tilbudsfrist den 4.8.2020. Kontraktens varighet er i kunngjøringen opplyst å være 24.8.2020 til 25.11.2021. I kunngjøringen står det om tildelingskriterier at kontrakten tildeles på grunnlag av kriteriene som er angitt i konkurransegrunnlaget.

Fv. 98 Lakselv – Kunes – Ifjord

Konkurranse ble publisert i Doffin den 24.1.2022. Arbeidets art og omfang er i konkurransegrunnlaget beskrevet på følgende måte: På fylkesvei 98 ved Kunes i Lebesby kommune har Troms og Finnmark fylkeskommune to bruer som skal skiftes ut. Kunes ligger 90 km fra Lakselv og 34 km fra Ifjord. Det må bygges omkjøringsvei, to gamle bruer må fjernes og to nye bruer med tilstøtende veier må bygges. Dagens bruer er av betongfundamenter, stålbjelker med betongdekke og rekkverk av stål. I forbindelse med tilstøtende veier skal et kryss på fylkesveien med arm til kommunal og privat vei oppgraderes. De nye bruene skal bygges av prefabrikkert betongbjelker med påstøpt betongplate. Det skal settes opp nye rekkverk på bruer og vei samt skal det legges trekkerør og trekkekummer. Det skal også settes opp ny veibelysning i området. Entrepriseformen er utførelseskontrakt. Fristen for ferdigstilling er 28.10.2022.

Fv. 98 Tarmfjordvika – Smalfjordbotn

Konkurranse kunngjort i Doffin og TED-databasen den 13.5.2020. Konkurransen kunngjort som åpen anbudskonkurranse. Om oppdraget står det at det gjelder vei og sideterreng fra Tarmfjordvika til Smalfjordbotn. Veien er i dårlig forfatning, og det er behov for utstrakt grøfting, utskifting av stikkrenner og nye kulverter. Entreprenøren skal utføre arbeidet på begge sider av allerede ferdigstilt parsell. En del av kursene skal slakes ut, noe som medfører en god del sprengning. Veikroppen må forsterkes med ny overbygning, samt en del av veien må ha utskifting av dårlige masser. Gjennom Torhop skal det gamle veilysanlegget byttes ut med nytt.

²¹ I Doffin finnes det flere kunngjøringer av konkurranse for prosjekter på denne strekningen. Revisor har valgt ut én av prosjektene for undersøkelse.

Fv. 866 Maursundtunnelen og Fv. 866 Kågentunnelen

Troms og Finnmark fylkeskommune kunngjorde i Doffin og TED den 30.6.2020 konkurranse om oppgradering av Maursundtunnelen og Kågentunnelen. Anskaffelsen gjennomføres som åpen anbudskonkurranse. Det er beskrevet i kunngjøringen at fylkeskommunen ønsker tilbud fra entreprenør med det faglige, tekniske og økonomiske grunnlag som er nødvendig for oppfylning av kontrakten. Maursund- og Kågentunnelene skal oppgraderes i henhold til Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesvei.

Fv. 7922 Lenangsstraumen

Konkurranse publisert i Doffin 28.5.2020 som åpen anbudskonkurranse. Prosjektet innebærer levering og legging av nytt rør gjennom eksisterende vei. Dette innbefatter også etablering av omkjøringsvei samt fjerning av gammel rør, demontering og montering av rekkverk. I tillegg til riving av gammelt asfaltdekke og legging av nytt. Revisor har gjennomgått konkurransegrunnlag og protokoll.

Fv. 86 Silsand – Islandbotn

Konkurranse publisert i Doffin og TED-databasen 15.10.2020 som åpen anbudskonkurranse. Om anskaffelsen er det beskrevet i kunngjøringen at Troms og Finnmark fylkeskommune ønsker å inngå kontrakt på bygging av ny gang- og sykkelvei langs fv. 86 Silsand til idrettshallen i Islandsbotn. I tillegg til dette vil prosjektet omfatte blant annet ny veibelysning og trekkerørsanlegg, etablering av stikkrenner, etablering av støttemur, opprusting av busslommer og omlegging av eksisterende vei. Revisor har gjennomgått konkurransegrunnlag og protokoll.

Fv. 7892 Bentsjorda bru

Konkurranse publisert i Doffin den 13.12.2021. Oppdraget består i bygging av ny bru over Bentsjorda på fylkesvei 7892 ved Bentsjord på Malangshalvøya i Tromsø kommune. Arbeidet vil bestå av graving, fylling, fundamentering og bygging av platebru i betong. Det skal også bygges ny vei som tilpasning til eksisterende bru. Revisor har gjennomgått konkurransegrunnlag og protokoll.

Fv. 848 Ibestadtunnelen

Konkurranse om oppdraget med oppgradering av Ibestadtunnelen ble kunngjort i Doffin og TED-databasen 5.6.2020. Tunnelen skulle oppgraderes i henhold til Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg. Det medfører sikkerhets- og overvåkningssystemer med direkte oppkobling til Vegtrafikksentralen i Mosjøen. Det skal i tillegg monteres vann- og frostsikring i deler av tunnelen, tunnelvifter, ny drenering og trekkerør/kabler i veggrunnen. Det skal sprenges nisjer for plassering av tekniske bygg. Revisor har gjennomgått konkurransegrunnlag og protokoll.

Fv. 8074 Hopseidet – Skjånes

Konkurranse om oppdraget kunngjort i Doffin den 7.7.2020. Valgte anskaffelsesprosedyre er åpen tilbudskonkurranse. Oppdraget består i ras- og skredsikring mellom Ivarsfjord og Skjånes, på Nordkinnhalvøya. Entrepriseform er utførelsesentreprise. Fristen for ferdigstillelse av arbeidene er i konkurransegrunnlaget satt til 30.9.2021.

7.3 Troms og Finnmark fylkeskommunes konkurransedokumenter

For samtlige av de ovennevnte veiprosjektene er konkurransedokumenter tilgjengelig på nett; på fylkeskommunens sider i programmet Mercell og på Doffin og i TED-databasen²². Troms og Finnmark fylkeskommunes konkurransegrunnlag består av flere deler hvorav første del (del A) består av prosjektinformasjon. Del B er konkurranseregler, del C er kontraktsbestemmelser og del D er en beskrivende del. Disse standarddokumentene inngår som dokumenter i de anskaffelsesprosessene som har vært gjennomført i de undersøkte vegprosjektene.

Om konkurranseregler – del B – angir fylkeskommunen at lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder. I tillegg gjelder suppleringer og tillegg i dokumentene:

- Kapittel B1 Generelle konkurranseregler, som inneholder en beskrivelse av de generelle konkurransereglene
- Kapittel B2 Krav til leverandørens kvalifikasjoner, som inneholder kvalifikasjonskrav med tilhørende bestemmelser
- Kapittel B3 Gjennomføring av konkurranse og valg av tilbud, som inneholder tildelingskriteriene og de øvrige konkurransereglene

I del C er alminnelige kontraktsbestemmelser, spesielle kontraktsbestemmelser for bygging og avtaledokument.

Del E består av svardokumenter. Sistnevnte skjema – i del E – beskriver hvilken dokumentasjon tilbyder skal sende inn. Det inneholder også et svardokument for vurdering av leverandørens kvalifikasjoner. Dette skjemaet og det europeiske egenerklæringskjemaet (ESPD) skal fylles ut av den enkelte leverandør.

I flere av anskaffelsene som vi undersøker i de ovennevnte vegprosjektene inngår disse konkurransedokumentene. Vi har undersøkt hvorvidt konkurransedokumentene eller annen dokumentasjon fra anskaffelsene inneholder informasjon knyttet til politiske mål og føringer om at fylkeskommunen skal ta hensyn og stille krav til:

- Lokale leverandører og nystartede bedrifter
- Innovasjon og nyskaping
- Miljø
- Universell utforming
- Lønns- og arbeidsvilkår
- Lærlingeordning
- Dokumentasjon for straffbare forhold
- Ivaretagelse av menneskerettigheter

7.4 Oppfølging av politiske mål og føringer

7.4.1 Hensynet til lokale leverandører og nystartede lokale bedrifter

I konkurransereglene del B inngår krav til leverandørens kvalifikasjoner. Det er listet opp kvalifikasjonskrav knyttet til leverandøren. Denne delen av konkurransereglene inneholder også et punkt kalt «Særlig om nyetablerte leverandører». Det fremkommer her at en leverandør som er nyetablert og av den grunn ikke kan framlegge all dokumentasjon som er påkrevet i henhold til det fylkeskommunen krever, må være særlig nøye med å dokumentere og sannsynliggjøre at han likevel har forutsetninger for å gjennomføre kontrakten.

²² Hvorvidt det er dokumentasjon både i Doffin og TED-databasen avhenger av hvor kunngjøringen er gjort. Ikke alle undersøkte anskaffelser har hadde verdi med krav om kunngjøring i TED-databasen.

Det fremkommer at det er særlig viktig at slike leverandører kan dokumentere en tilstrekkelig stor arbeidsstyrke for gjennomføring av kontrakten, herunder faglig og teknisk kompetanse. For nyetablerte leverandører presiseres det at det er leverandørens evne til å gjennomføre kontrakten som sådan som vurderes, ikke enkeltpersoners kompetanse isolert sett.

Dersom en nyetablert leverandør har erfaring fra kontrakter, skal de mest relevante kontraktene som leverandøren måtte ha erfaring fra, fylles ut i henhold til dokumentasjonskravene i punkt 2. Dette selv om kontraktene er av en slik art at de ikke oppfyller de nærmere angitte kravene.

Manglende eller utilstrekkelig dokumentasjon på ett eller flere kriterier kan medføre at leverandøren blir avvist. Mangelfull eller uriktig utfylt svarsjema vil også kunne medføre avvising, jf. § 9-4 (2) bokstav b.

Fra utbygging øst har revisor fått informasjon om at de gjør vurderinger av de kvalifikasjonskravene som stilles i hvert enkelt prosjekt før utlysning. Dette blir gjort i samsvar med juristene. Vi har fått opplyst at på «enkle prosjekter» har fylkeskommunen etter slike vurderinger er gjort, justert ned både økonomiske krav, men også de krav som de setter til erfaring og til referanseprosjekter. Det foreligger ikke skriftlige rutiner for dette, men vurderingen blir ifølge utbygging øst gjennomført konsekvent for alle prosjekter før utlysning.

I Strategiplan for Samferdsel 2020-2023 (jf. utklipp 6 ovenfor) er det tatt inn blant annet at samferdsel skal utvikle kontrakter som gjør at lokalt næringsliv kan være konkurransedyktig. Ifølge opplysninger i saksfremlegg til kontraktsstrategien for utbygging av fylkesveier er det lokale leverandører som har vunnet konkurranse om de fleste utbyggingskontrakter.

7.4.2 Krav og kriterier som fremmer innovasjon og nyskapning

En innovativ anskaffelse innebærer blant annet dialog med markedet før anskaffelsen kunngjøres. Blant de undersøkte veiprojektene har det ikke vært dialog med markedet i forkant av kunngjøringen. Fra utbyggingsseksjon øst har vi fått opplyst at det etter utlysning gjennomføres en samhandlingsfase. I denne blir entreprenøren invitert/utfordret til å komme med forslag til eventuelle bedre og innovative løsninger som både byggherren og entreprenøren kan ha gevinst av.

I fylkeskommunens konkurransedokumenter står det et eget punkt om forbedringer og utviklingsarbeider. Det står om at der partene har forslag til alternative løsninger som gir besparelser uten verdiforringelse for prosjektet, tas dette opp skriftlig, på samarbeidsmøte eller på byggemøte. Som incitament til endringer, utviklingsprosjekter mv som fører til besparelse i forhold til kontrakt, fordeles differansen mellom kontraktens utførelse og avtalt utførelse likt mellom byggeherre og entreprenør, etter at hver av partene har fått dekket sine utgifter til omprosjektering.

Troms og Finnmark fylkeskommune har inngått en innovasjonspartnerskapsavtale med Norconsult AS, NORSAR og Alvatel Submarine Networks AS som gjelder deteksjon og varsling av snøskred over vei. I januar 2021 kunngjorde Troms og Finnmark fylkeskommune konkurranse om innovasjonspartnerskap med mål om å finne en løsning som kan detektere og varsle når og hvor et skred har truffet veien og om det er noen kjøretøy involvert i skredet. Det står i kunngjøringen om anskaffelsen at kostnader for å anskaffe, installasjon, drift og vedlikehold bør være så lav at det er gjennomførbart å ha et slikt system på mange av snøskredpunktene som er langs veiene. Konkurransedokumentene viser at det ble invitert til

dialogkonkurranse. Et eget nettsted for prosjektet inneholder informasjon om alle markedsdialogmøtene og dialogmøtene som har vært. På nettstedet ligger også utkast til konkurransegrunnlag. I fylkeskommunens årsberetning 2021 er det rapportert om arbeidet på følgende måte:

Utklipp 7. Fra Årsberetning 2021, fylkestingets sak 39/22

Samferdselsdivisjonen har i 2021 hatt særlig fokus på å utvikle driftskontrakter for fylkesveg, som er tilpasset vårt lokale og regionale leverandørmarked. Blant annet skjer dette gjennom oppdeling av kontrakter i mindre enheter som er mer tilgjengelige for mindre, lokale leverandører, og at det stilles krav til utførelse og oppfølging som er mer tilpasset lokale forhold. Gjennom tett kontakt med kommuner og næringsliv, gjennom for eksempel vegdialog med kommunene og dialogmøter med leverandørnæringen, legges det til rette for innspill og dialog i forberedelsen av anbud.

Bruken av dialogmøter med leverandørnæringen før utlysning av kontrakter er en innarbeidet standard for samferdselsdivisjonen. Gjennom presentasjon av våre krav og forventninger og innspill fra leverandørene om muligheter og utviklingspotensiale, kan høy grad av måloppnåelse samtidig som fylkeskommunen bidrar til utvikling og innovasjon også hos mindre leverandører.

Dette har hatt særlig fokus på driftskontrakter, og det er ikke denne typen kontrakter vi ser på i denne undersøkelsen rettet mot veiprosjekter.

7.4.3 Ivaretagelse av miljøhensyn i alle ledd

Revisor har stilt spørsmål om miljøhensyn inngår i anskaffelser på veiprosjekter. Ifølge utbygging øst ivaretas dette både i selve anskaffelsesprosessen og i den konkrete kontrakten. All dokumenthåndtering i konkurransen er heldigital og gjennomføres digitalt i konkurransegjennomføringsverktøyet Mercell. Det settes krav i kontrakten til avfallsbehandling og utslippskrav på maskiner og kjøretøy. I tillegg stilles det spesifikke krav for å hindre utslipp til ytre miljø. Ifølge utbygging vest tas det i prosjektene hensyn til miljø i planfasen og i utførelsesfasen.

Revisor har gjennomgått anskaffelsesdokumentene som er utarbeidet i anledning de undersøkte veiprosjektene for informasjon om eventuelle krav til ivaretagelse av miljø. I fylkeskommunens kontraktsbestemmelser del C inngår det bestemmelser om ytre miljø som kontraktspart er pliktig å følge. Utbygging vest har vist til at i prosjektet FV 86 Silsand-Islandsbotn er gamle lysstolper gjenbrukt i lysløypen etter ønske fra kommunen. Vi har fått opplyst at i tunnelene er det gammelt PE-skum som inneholder bromerte flammehemmere som skiftes ut. Dette er spesialavfall og kjøres på godkjent deponi for distribuering. Det samme gjelder forurensede masser, plast, metall og beting med armeringsjern. Entreprenørene dokumenterer dette med avfallsrapportering.

I fremlegg i sak om kontraktsstrategi inngår det informasjon om at det har vært gjennomført en større gjennomgang av situasjonen på klima og miljøkrav. Dette er gjort gjennom et bredt sammensatt team under innovasjonssatsingen i fylkeskommunen. Teamet for denne satsingen har avlagt en rapport med en rekke foreslåtte tiltak, som er lagt til grunn for det videre kontraktsstrategiarbeidet.

Rapporten er blant vedleggene i fylkestingets sak 98/21 *Kontraktsstrategi for utbygging av fylkesveger*. Det følger av rapporten at prosjektet er forankret i flere overordnede føringer slik som anskaffelsesloven § 5 om miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn,

fylkesrådets politiske plattform kapittel 3 om klima og miljø, anskaffelsesreglementet for fylkeskommunen, strategiplan for samferdsel og nasjonale føringer og mål.

I rapporten er det gitt anbefalinger fra arbeidsgruppen. De tre anbefalingene er:

- Større fokus på klima- og miljø i divisjonens anskaffelser innenfor bygg og anlegg
- Utruste divisjonen med tilstrekkelig kunnskap og ressurser
- Innarbeide konkrete miljø- og klimakrav i nåværende anskaffelser
- Forberede og klargjøre markedet for klima- og miljøkrav
- Fokus på innovasjon og ny teknologi

Målet på området er definert i nasjonale overordnede dokumenter og utgjør 50 % reduksjon innen 2030. Det vises i fremlegget til at situasjonen på dette området er preget av stadig tydeligere politiske og lovmessige krav, av teknologi i rask endring og delvis sprikende teknologisk utvikling (eksempel hydrogen eller elektrifisering). Det står at leverandørmarkedet er noe umodent og preget av delvis manglende kompetanse i alle ledd i verdiskapningskjeden, også internt i fylkeskommunen. Det har ifølge saksfremlegget likevel pekt seg ut noen områder som kan gi noe effekt ganske raskt. Det nevnes tilrettelegging for massedepoter ved prosjektområdene og redusert transportbehov, samt forbud mot tomgangskjøring. Dette er i stor grad tiltak som også leverandørene har positiv interesse i og de vil bli vurdert for rask implementering. I tillegg er det vist til at det er behov for å innføre klimaregnskap slik at det kan skapes et sammenligningsgrunnlag på sikt.

7.4.4 Universell utforming

Revisor finner ikke konkrete opplysninger om universell utforming i de undersøkte anskaffelsesdokumentene. Utbygging øst har opplyst til revisor at universell utforming blir ivaretatt gjennom hele plan- og prosjekteringsfasen. Dette handler om at det endelige produktet er universelt utformet. Revisor har ikke gjenfunnet informasjon i konkurransedokumentene som fremstår relevant som krav til universell utforming for de som bidrar på oppfyllelse av kontrakten. Ifølge utbygging vest er det en av deres seks prosjekter som inneholder universell utforming. Dette er i kontrakten FV 86 Silsand-Islandsbotn, og det er kun i den kontrakten at det er aktuelt. Det er vist til at det er medtatt i kontrakten lederlinjer på busstopp. Det vil ikke komme til anvendelse på oppgradering av tunnelen og på bruene.

7.4.5 Betingelser i kontrakt om leverandør og underleverandørers lønns- og arbeidsvilkår

I fylkeskommunens konkurranseregler er kvalifikasjonskravene angitt. Byggherrens erfaringer er blant kvalifikasjonskravene. Det kreves at tilbyder kan vise til referanser til relevante kontrakter som han selv har gjennomført på tilfredsstillende måte. Forhold som vil bli vurdert er knyttet til blant annet etterlevelse av bestemmelser for lønns- og arbeidsvilkår.

Fylkeskommunen har som et ledd i kamp mot arbeidslivskriminalitet, herunder svart arbeid og sosial dumping, stilt krav i konkurransereglene om en signert fullmakt fra leverandørene sine. Denne skal gi fylkeskommunen en utvidet rett til et ubegrenset antall ganger å innhente opplysninger om sine leverandører og underleverandørers skatte- og avgiftsmessige forhold som angitt i fullmakten. Fullmakten skal signeres av vinnende leverandør etter at tildelingsbrev er mottatt, men før kontraktssignering. Fullmakten sendes til vinnende leverandør sammen med tildelingsbrevet. Kravet om signert fullmakt gjelder også for alle hovedleverandørens underleverandører. Hovedleverandøren skal kontraktsfeste signeringsplikten nedover i leverandørkjeden.

Fylkeskommunes kontraktsbestemmelser har bestemmelser om arbeidstakere fordelt på følgende tema:

- Personell
- Lønns- og arbeidsvilkår
- Rapportering av utenlandsk virksomhet
- Språkkrav for arbeidstakere

Det er også bestemmelser om sanksjoner ved brudd på bestemmelsene om de ovennevnte forholdene.

Fylkeskommunen krever at arbeidet skal utføres av entreprenøren og dennes ansatte i tjenesteforhold. Deler av arbeidet kan utføres av underentreprenør, innleide arbeidstakere eller utsendte arbeidstakere. Arbeidskraften skal være lovlig.

Kontraktsbestemmelsene angir også hvor stor andel av entreprenørens egne ansatte som skal utgjøre timeverkene i kontraktsarbeidet regnet totalt i utførelsestiden.

I kontraktsbestemmelsene del E er svardokumenter. Ifølge disse skal leverandøren levere komplett ESPD-skjema for hver enkelt leverandør som bidrar til oppfyllelse av ett eller flere kvalifikasjonskrav. I svardokumentene inngår blant annet en forpliktelseserklæring som skal fylles ut der leverandøren eller et fellesskap støtter seg på kapasiteten til en annen virksomhet.

Fra utbygging øst har vi fått opplyst at fylkeskommunen oppstiller krav om hvor mange underentreprenører som tillates (to ledd) og det er en prosentatsats (25 %) som skal være ansatt hos hovedentreprenør. Fra utbygging øst har vi fått opplyst at de har systemer for innrapportering av arbeidere på anlegget, og gjennom dette bra oversikt.

7.4.6 Krav om godkjent lærlingeordning

I fylkeskommunens konkurranseregler er kvalifikasjonskravene angitt. Byggherrens erfaringer er blant kvalifikasjonskravene. Det kreves at tilbyder kan vise til referanser til relevante kontrakter som han selv har gjennomført på tilfredsstillende måte. Forhold som vil bli vurdert er knyttet til blant annet etterlevelse av bestemmelser om lærlinger.

I fylkeskommunens kontraktsbestemmelser for bygging, i del C, er det oppstilt krav til bruk av lærlinger. Kontraktsbestemmelsen gjelder for kontrakter med verdi på over kr 2,05 millioner kroner ekskl. mva. og med varighet over tre måneder. Det kreves at entreprenøren er tilknyttet en lærlingordning og at lærlinger skal delta i utførelsen av kontraktsarbeidet. Krav kan oppfylles av entreprenør eller en eller flere av hans underleverandører.

Utenlandske entreprenører kan oppfylle lærlingekravet ved å benytte lærlinger som er tilknyttet offentlig godkjent lærlingeordning i Norge eller tilsvarende ordning i et annet EU- eller EØS-land.

Entreprenøren skal ved oppstart, og på anmodning etter gjennomføringen av kontraktsarbeidet, dokumentere at kravene er oppfylt.

Ved avslutning av kontrakten skal det fremlegges oversikt over antall timer utført av lærlinger. Timelister skal fremlegges på anmodning.

Kravet gjelder ikke dersom entreprenøren kan dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes. Tilsvarende gjelder dersom entreprenøren har inngått lærekontrakt, men på grunn av forhold som skyldes lærlingen ikke kan benytte vedkommende under kontraktsarbeidene.

Det fremkommer videre at byggherren vil gjennomføre nødvendig kontroll av om krav om bruk av lærlinger overholdes. Ved brudd på plikten skal entreprenøren rette forholdet innen den frist byggherren fastsetter. Der entreprenøren selv oppdager brudd på plikten, skal entreprenøren uten opphold opplyse byggherren om forholdene og rette forholdene innen den frist byggherren fastsetter. Brudd på bestemmelsen som ikke blir rettet innen en rimelig frist gitt ved skriftlig varsel fra byggherren, vil få konsekvenser for framtidig deltakelse i konkurranser for Troms og Finnmark fylkeskommune.

Ifølge fylkeskommunens kontraktsvilkår gir fylkeskommunen kompensasjon for bruk av lærlinger.

Vi har fått opplyst fra fylkeskommunen at krav om godkjent lærlingeordningen tas opp i oppstartsmøte og i byggemøter med leverandør. Entreprenøren dokumenterer oppfyllelse av dette før fakturering.

7.4.7 Dokumentasjon vedrørende skatteunndragelse

Revisor har spurt utbygging øst om det er praksis for å innhente dokumentasjon for at leverandør ikke er skyldig i skatteunderdragelse eller er under etterforskning for det. Vi fikk opplyst at det kreves inn skatteattester og informasjon i egenerklæringsskjema (ESPD). Også utbygging vest viser til at entreprenøren plikter å levere godkjent skatteattest for de tre siste årene, samt fullmakt sammen med tilbudet. Dette er dokumenter som prosjektleder og byggeleder sjekker ved innlevering av tilbud.

I konkurransedokumentene inngår det skjema som skal fylles ut av tilbyder/leverandør. Det er vedlagt et fullmaktsskjema. Ved signering av denne gir leverandøren Troms og Finnmark fylkeskommune fullmakt til et ubegrenset antall ganger i den perioden fullmakten gjelder for, å innhente opplysninger om skatte- og avgiftsmessige forhold og om innrapportere arbeidstakere og lønn.

7.4.8 Ivaretagelse av menneskerettigheter, forbud mot barnearbeid, diskriminering og tvangsarbeid samt organisasjonsfrihet

Etter gjennomgang av konkurransedokumentene kan ikke revisor finne at Troms og Finnmark fylkeskommune har stilt direkte krav til leverandørene tilknyttet disse forpliktelsene. Ifølge seksjon øst ivaretas dette gjennom krav som stilles i egenerklæringsskjema (ESPD).

7.4.9 Gjennomføring av anskaffelser i konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)

For samtlige av veiprosjektene som vi har undersøkt fant vi konkurransedokumenter i fylkeskommunens konkurransegjennomføringsverktøy.

7.5 Revisors vurderinger

Våre beskrivelser av arbeid opp mot vedtatte politiske mål og føringer bygger på beskrivelser i anskaffelsesdokumenter benyttet i et utvalg av konkurransene om vegprosjekter. De bygger

også på beskrivelser av hvordan Samferdselsdivisjonen arbeider på området. De vedtatte politiske målene og føringene er gjort gjeldende gjennom anskaffelsesreglementer.

Basert på foreliggende datamateriale er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune *har oppfylt* revisjonskriteriet om å påse at det i anskaffelser vurderes hvordan ivareta hensynet til lokale leverandører og nystartede lokale bedrifter for å hjelpe disse i gang. Vi legger vekt på at det er inntatt bestemmelser om dette i konkurransedokumentene, opplysninger om at dette vurderes i hver enkelt anskaffelse samt at det er rapportert om at lokale leverandører vinner konkurranser om kontrakter som Troms og Finnmark fylkeskommune har kunngjort.

Revisors vurdering er også at Troms og Finnmark fylkeskommune *har oppfylt* revisjonskriteriene om at det etterstrebes at miljøhensyn ivaretas i alle ledd – fra og med produsent til og med siste ledd i leverandørkjeden. Det vil avhenge av det konkrete oppdraget hva som kan være relevante kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og kontraktskrav tilknyttet miljø. I vurderingen legger vi vekt på det er inntatt bestemmelser tilknyttet miljø i fylkeskommunens kontraktsbestemmelser.

Med bakgrunn i våre undersøkelser er revisors vurderinger også at Troms og Finnmark fylkeskommune *har oppfylt* revisjonskriteriene om at det:

- settes betingelse i kontrakten om at:
 - arbeidet skal utføres av leverandørens og dennes egne ansatte, eventuelt av underleverandør og deres ansatte, eller ved bruk av lovlig innleid arbeidskraft
 - ansatte hos leverandør og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke
 - leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel dokumenterer lønns- og arbeidsvilkårene til ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten
- stilles krav om at leverandøren er tilknyttet godkjent lærlingeordning og at en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten
- vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig å etterspørre dokumentasjon knyttet til skyld i skatteunndragelse, eller er under etterforskning for dette

Vi legger vekt på at konkurransedokumentene omtaler disse forpliktelsene og at det stilles krav om dokumentasjon fra leverandørene og det må signeres på fullmaktsskjema som gir Troms og Finnmark fylkeskommune rett til å innhente dokumentasjon med relevans for nevnte forhold.

Når det gjelder universell utforming, har vi fått opplyst at dette ikke er relevant for de fleste kontrakter/vegprosjekter. Det er forklart at dette er relevant for én av kontraktene som utbygging vest har hatt ansvar for. Vi vurderer derfor at revisjonskriteriet om universell utforming synes *oppfylt*. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere oppfyllelse av revisjonskriteriet om at det stilles krav og kriterier som fremmer innovasjon og nyskaping, etterstrebes ivaretagelse av menneskerettigheter ivareta og sikre forbud mot barnearbeid, diskriminering og tvangsarbeid samt organisasjonsfrihet. Bakgrunnen for dette er at vi ikke fant skriftlig informasjon som kan si noe om dette sikres ivaretatt.

For veiprosjekter er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Troms og Finnmark fylkeskommune skal gjennomføre anskaffelser i konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) er *oppfylt*.

7.6 Konklusjon

Med bakgrunn i revisors funn og vurderinger er revisors konklusjon på problemstilling 2 at Troms og Finnmark fylkeskommune har etterlevd politisk vedtatte mål og føringer ved anskaffelser knyttet til vegprosjekter i fylkeskommunen.

8 OPPSUMMERINGER

I tabellene nedenfor er oversikt over undersøkte anskaffelser og våre oppsummerte vurderinger av disse for videregående skoler og vegprosjekter.

8.1 Oversikt undersøkte kjøp fra videregående skoler

Skole	Leverandør	Beløp inkl mva	Type kjøp	Ramme-avtale	Relevan- nt å vurdere	Vurderinger
MØBLER OG INVENTAR						
Heggen vgs	Copysafe AS	281 315	Møbler og inventar	Nei	Ja	Beregning av verdi: ok Konkurranse: ok Protokoll: ikke ok
Heggen vgs	Kontor Og Interiør Harstad AS	85 253	Møbler og inventar	Nei	Ja	Beregning av verdi: ok Konkurranse: ok Protokoll: ikke protokollplikt
Bardufoss vgs	Kontordesign AS	216 894	Møbler og inventar	Nei	Ja	Beregning av verdi: ikke ok Konkurranse: ikke ok Protokoll: ikke ok
Sjøvegan vgs	Kontordesign AS	235 571	Møbler og inventar	Nei	Ja	Beregning av verdi: ok Konkurranse: ok Protokoll: ikke ok
Senja vgs, finnfjordbotn	Kontor-design AS	123 058	Møbler og inventar	Ja	Ja	Avtalen er gammel (2014) og problematisk opp mot konkurransekravet
Kongsbakken vgs	Lindbak Gruppen AS	207 074	Møbler og inventar	Nei	ja	Beregning av verdi: ikke ok Konkurranse: ok Protokoll: ikke ok
Kirkenes videregående skole	Aj Produkter AS	104 362	Møbler og inventar	nei	Ja	Beregning av verdi: ikke ok Konkurranse: ikke ok Protokoll: ikke ok
DIVERSE IT-VARER OG TJENESTER						
Bardufoss vgs	Conscia Norge AS	558 057	Diverse IT-tjenester og utstyr	Nei	Ja	Beregnet verdi: ok Konkurranse: ok Protokoll: ikke ok
Tromsdalen vgs	Komplett Bedrift	136 235	Diverse IT-varer og tjenester	Nei	Ja	Beregning av verdi: ikke ok Konkurranse: ok Protokoll: ikke ok
Stangnes rå vgs, stangnes	It Partner Harstad AS	98 692	Diverse IT-utstyr og tjenester	Nei	Ja	Beregning av verdi: ok Konkurranse: ok. Protokoll: ikke protokollplikt.
ELEKTRO- OG RØRLEGGERTJENESTER SAMT NØKLER OG BESLAG						

Kongsbakken vgs	Nor-El AS	421 830	Elektro inkl materiell	Ja	Nei	<i>Vurderes ikke</i>
Kvaløya vgs	Nor-El AS	164 619	Elektro	Ja	Nei	<i>Vurderes ikke</i>
Hammerfest videregående skole	Gagama Elektro AS	143 208	Elektro	Nei	Ja	Beregnet verdi: ikke ok Konkurranse: ikke ok Protokoll: ikke ok
Nordkapp videregående skole	Elektro Team AS	172 279	Elektro	Nei	Ja	Beregning av verdi: ok Konkurranse: ok Protokoll: ikke ok
Hammerfest videregående skole	Rørtek AS	180 891	Rør	Nei	Ja	Beregnet verdi: ikke ok Konkurranse: ikke ok Protokoll: ikke ok
Kongsbakken vgs	Rørinor AS	117 305	Rørlegger-arbeider	Ja	Nei	<i>Vurderes ikke</i>
Senja vgs, gibostad	S Larssen Installasjon AS	146 744	Elektro inkl materiell	Ja	Nei	<i>Vurderes ikke</i>
Bardufoss vgs	Elfa Distrelec AS	113 437	Elektro	Nei	Ja	Beregnet verdi: ikke ok Konkurranse: ikke ok Protokoll: ikke ok
Kongsbakken vgs	Låsesmeden Tromsø AS	142 142	Diverse utstyr (nøkler og låser)	Nei	ja	Beregning av verdi: ikke ok Konkurranse: ok Protokoll: ikke ok
UNDERVISNINGSMATERIELL						
Kvaløya vgs -	Motek AS	151 281	Byggmateriell	Nei	Ja	Beregnet verdi: ikke ok Konkurranse: ikke ok Protokoll: ikke ok
Kvaløya vgs -	Tools AS	107 968	Byggmateriell	Nei	Ja	Beregnet verdi: ikke ok Konkurranse: ikke ok Protokoll: ikke ok
Stangnes rå vgs, stangnes	Festo AS	116 479	Byggmateriell	Nei	Ja	Beregning av verdi: ok Konkurranse: ok Protokoll: ikke protokollplikt
Stangnes rå vgs, stangnes	X1-Bygg Kvæfjord AS	112 981	Byggmateriell	Nei	Ja	Beregning av verdi: ikke ok Konkurranse: ikke ok Protokoll: ikke ok
Bardufoss vgs	Optimera AS	204 862	Byggmateriell	Nei	Ja	Beregnet verdi: ikke ok Konkurranse: ikke ok Protokoll: ikke ok

Kongsbakken vgs	Lyd-produksjon Tromsø AS	264 088	Instrumenter, undervisningsmateriell	Nei	ja	Beregning av verdi: ikke ok Konkurranse: ok Protokoll: ikke ok
RENHOLDS- OG MILJØARTIKLER						
Kongsbakken vgs	Miljø & Service AS	117 000	Diverse materiell	Nei	ja	Beregning av verdi: ikke ok Konkurranse: ok Protokoll: ikke ok
Sjøvegan vgs	Staples Norway AS	109 250	Renholdsartikler	Ja	Nei	<i>Vurderes ikke</i>
DRIVSTOFF						
Tana vgs	Yx Norge AS	120 367	Drivstoff	Ja, men gammel	Ja	Rammeavtale er utgått
Bardufoss vgs	Abc-Maskin As	848 160	Dreiebenk	nei	Ja	Beregning av verdi: ok Konkurranse: ok Protokoll: ok
Nord Troms vgs, skjervøy	Polarkonsult As	342 125	Undervisningsfartøy	Nei	Ja	Beregning av verdi: ok Konkurranse: ok Protokoll: ok
Ishavsbyen vgs, breivika	Laerdal Medical As	153 885	Dukker i opplæring	Nei	ja	Beregning av verdi: ikke ok Konkurranse: ikke ok Protokoll: ikke ok
Nordkapp vgs	Arctic-Service A/S	137 728	Pressluftapparat og service	Nei	nei	<i>Vurderes ikke</i>
Kirkenes videregående skole	Metos As	150 066	Kombiovn	Nei	ja	Beregning av verdi: ok Konkurranse: ok Protokoll: ok

8.2 Oversikt veiprosjekter

Fv. 890 Kongsfjord – Berlevåg		
Revisjonskriterium	Ja	Nei
<i>Hensynet til lokale leverandører og nystartede bedrifter</i>	x	
<i>Krav og kriterier for å fremme innovasjon og nyskapning</i>	Vanskelig å vurdere	
<i>Miljøhensyn i alle ledd</i>	x	
<i>Universell utforming</i>	Vanskelig å vurdere	
<i>Betingelse i kontrakt om:</i> - arbeid utføres av leverandøren og dens ansatte, evt underleverandør - lønns- og arbeidsvilkår - dokumenterer lønns- og arbeidsvilkår	X	
<i>Godkjent lærlingeordning og en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten</i>	X	
<i>Dokumentasjon tilknyttet skatteunndragelse</i>	X	
<i>Menneskerettigheter, barnearbeid, diskriminering, tvangsarbeid, organisasjonsfrihet</i>	X	
<i>Gjennomført konkurranse i KGV</i>	X	

Fv. 98 Lakselv – Kunes – Ifjord		
Revisjonskriterium	Ja	Nei
Hensynet til lokale leverandører og nystartede bedrifter	x	
Krav og kriterier for å fremme innovasjon og nyskaping	Vanskelig å vurdere	
Miljøhensyn i alle ledd	x	
Universell utforming	Vanskelig å vurdere	
Betingelse i kontrakt om: - arbeid utføres av leverandøren og dens ansatte, evt underleverandør - lønns- og arbeidsvilkår - dokumenterer lønns- og arbeidsvilkår	x	
Godkjent lærlingeordning og en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten	x	
Dokumentasjon tilknyttet skatteunndragelse	x	
Menneskerettigheter, barnearbeid, diskriminering, tvangsarbeid, organisasjonsfrihet	x	
Gjennomført konkurranse i KGV	x	

Fv. 866 Maursundtunnelen og Kågentunnelen		
Revisjonskriterium	Ja	Nei
Hensynet til lokale leverandører og nystartede bedrifter	x	
Krav og kriterier for å fremme innovasjon og nyskaping	Vanskelig å vurdere	
Miljøhensyn i alle ledd	x	
Universell utforming	Vanskelig å vurdere	
Betingelse i kontrakt om: - arbeid utføres av leverandøren og dens ansatte, evt underleverandør - lønns- og arbeidsvilkår - dokumenterer lønns- og arbeidsvilkår	x	
Godkjent lærlingeordning og en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten	x	
Dokumentasjon tilknyttet skatteunndragelse	x	
Menneskerettigheter, barnearbeid, diskriminering, tvangsarbeid, organisasjonsfrihet	x	
Gjennomført konkurranse i KGV	x	

Fv. 98 Tarmfjordvika – Smalfjordbotn		
Revisjonskriterium	Ja	Nei
Hensynet til lokale leverandører og nystartede bedrifter	x	
Krav og kriterier for å fremme innovasjon og nyskaping	Vanskelig å vurdere	
Miljøhensyn i alle ledd	x	
Universell utforming	Vanskelig å vurdere	
Betingelse i kontrakt om: - arbeid utføres av leverandøren og dens ansatte, evt underleverandør - lønns- og arbeidsvilkår - dokumenterer lønns- og arbeidsvilkår	x	
Godkjent lærlingeordning og en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten	x	
Dokumentasjon tilknyttet skatteunndragelse	x	
Menneskerettigheter, barnearbeid, diskriminering, tvangsarbeid, organisasjonsfrihet	x	
Gjennomført konkurranse i KGV	x	

Fv. 7922 Lenangsstraumen		
Revisjonskriterium	Ja	Nei

<i>Hensynet til lokale leverandører og nystartede bedrifter</i>	x	
<i>Krav og kriterier for å fremme innovasjon og nyskapning</i>	Vanskelig å vurdere	
<i>Miljøhensyn i alle ledd</i>	x	
<i>Universell utforming</i>	Ikke relevant	
<i>Betingelse i kontrakt om:</i> <i>- arbeid utføres av leverandøren og dens ansatte, evt underleverandør</i> <i>- lønns- og arbeidsvilkår</i> <i>- dokumenterer lønns- og arbeidsvilkår</i>	x	
<i>Godkjent lærlingeordning og en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten</i>	x	
<i>Dokumentasjon tilknyttet skatteunndragelse</i>	x	
<i>Menneskerettigheter, barnearbeid, diskriminering, tvangsarbeid, organisasjonsfrihet</i>	x	
<i>Gjennomført konkurranse i KGV</i>	x	

Fv. 86 Silsand – Islandbotn

Revisjonskriterium	Ja	Nei
<i>Hensynet til lokale leverandører og nystartede bedrifter</i>	x	
<i>Krav og kriterier for å fremme innovasjon og nyskapning</i>	Vanskelig å vurdere	
<i>Miljøhensyn i alle ledd</i>	x	
<i>Universell utforming</i>	x	
<i>Betingelse i kontrakt om:</i> <i>- arbeid utføres av leverandøren og dens ansatte, evt underleverandør</i> <i>- lønns- og arbeidsvilkår</i> <i>- dokumenterer lønns- og arbeidsvilkår</i>	x	
<i>Godkjent lærlingeordning og en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten</i>	x	
<i>Dokumentasjon tilknyttet skatteunndragelse</i>	x	
<i>Menneskerettigheter, barnearbeid, diskriminering, tvangsarbeid, organisasjonsfrihet</i>	x	
<i>Gjennomført konkurranse i KGV</i>	x	

Fv. 7892 Bentsjorda bru

Revisjonskriterium	Ja	Nei
<i>Hensynet til lokale leverandører og nystartede bedrifter</i>	x	
<i>Krav og kriterier for å fremme innovasjon og nyskapning</i>	Vanskelig å vurdere	
<i>Miljøhensyn i alle ledd</i>	x	
<i>Universell utforming</i>	Ikke relevant	
<i>Betingelse i kontrakt om:</i> <i>- arbeid utføres av leverandøren og dens ansatte, evt underleverandør</i> <i>- lønns- og arbeidsvilkår</i> <i>- dokumenterer lønns- og arbeidsvilkår</i>	x	
<i>Godkjent lærlingeordning og en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten</i>	x	
<i>Dokumentasjon tilknyttet skatteunndragelse</i>	x	
<i>Menneskerettigheter, barnearbeid, diskriminering, tvangsarbeid, organisasjonsfrihet</i>	x	
<i>Gjennomført konkurranse i KGV</i>	x	

Fv. 848 Ibestadtunnelen

Revisjonskriterium	Ja	Nei
<i>Hensynet til lokale leverandører og nystartede bedrifter</i>	x	
<i>Krav og kriterier for å fremme innovasjon og nyskapning</i>	Vanskelig å vurdere	

<i>Miljøhensyn i alle ledd</i>	x	
<i>Universell utforming</i>	Ikke relevant	
<i>Betingelse i kontrakt om:</i> - arbeid utføres av leverandøren og dens ansatte, evt underleverandør - lønns- og arbeidsvilkår - dokumenterer lønns- og arbeidsvilkår	x	
<i>Godkjent lærlingeordning og en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten</i>	x	
<i>Dokumentasjon tilknyttet skatteunndragelse</i>	x	
<i>Menneskerettigheter, barnearbeid, diskriminering, tvangsarbeid, organisasjonsfrihet</i>	x	
<i>Gjennomført konkurranse i KGV</i>	x	

Fv. 8074 Hopseidet – Skjånes		
Revisjonskriterium	Ja	Nei
<i>Hensynet til lokale leverandører og nystartede bedrifter</i>	x	
<i>Krav og kriterier for å fremme innovasjon og nyskaping</i>	Vanskelig å vurdere	
<i>Miljøhensyn i alle ledd</i>	x	
<i>Universell utforming</i>	Ikke relevant	
<i>Betingelse i kontrakt om:</i> - arbeid utføres av leverandøren og dens ansatte, evt underleverandør - lønns- og arbeidsvilkår - dokumenterer lønns- og arbeidsvilkår	x	
<i>Godkjent lærlingeordning og en eller flere lærlinger bidrar direkte til oppfyllelse av kontrakten</i>	x	
<i>Dokumentasjon tilknyttet skatteunndragelse</i>	x	
<i>Menneskerettigheter, barnearbeid, diskriminering, tvangsarbeid, organisasjonsfrihet</i>	x	
<i>Gjennomført konkurranse i KGV</i>	x	

9 UTTAELSE

Vi sendte utkast til forvaltningsrevisjonsrapport til Troms og Finnmark fylkeskommune v/fylkesrådsleder 30.6.2022. Frist for uttalelse var 17.8.2022. Innen fristen hadde vi dialog med fylkeskommunen v/konstituert innkjøpssjef og mottok tilbakemelding på rapporten den 12.8.2022. Tilbakemeldingen er inntatt i sin helhet nedenfor i utklipp 8.

Utklipp 8. Uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport

Forvaltningsrevisjonsrapport - uttalelse fra avdeling innkjøp Troms



Helene Irene Lockertsen <helene.lockertsen@tffk.no>

Til Margrete Mjølhus Kleiven

Kopi Camilla Heggeli Bjørn; Kristina Torbergson; Ronald Wærnes

Du svarte på meldingen 12.08.2022 15:18.

Svar Svar til alle Videre send

fre. 12.08.2022 15:00

Hei,

Vi viser til forvaltningsrevisjonens utkast til rapport om offentlige anskaffelser i Troms og Finnmark fylkeskommune.

Avdeling Innkjøp i Troms har hatt dialog med forvaltningsrevisjonen spesielt knyttet til rapportens kapittel 6 *Anskaffelser – tannklinikker* hvor revisor etter en samlet vurdering er kommet til at hver enkelt tannklinikk ikke anses som en selvstendig driftsenhet etter reglene om beregning av anskaffelsens verdi i forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4 tredje ledd.

Gjennom dialogen fremkom at forvaltningsrevisjonen vil vurdere fylkeskommunens innspill og eventuelt gjøre justeringer i rapporten.

Ut over dette har vi ingen kommentarer til rapporten.

Vennlig hilsen

Helene Irene Lockertsen
Konst. innkjøpssjef

Avdeling innkjøp Troms
Troms og Finnmark fylkeskommune
Telefon: +47 77 78 82 47
Mobil: +47 909 18 552
www.tffk.no

Som det fremkommer i fylkeskommunens tilbakemelding har det mens utkast til rapport har vært hos fylkeskommunen for uttalelse vært dialog mellom revisor og reviderte enhet om reglene om beregning av anskaffelsens verdi i forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4 tredje ledd. Revisor har etter en samlet vurdering lagt til grunn at ved innkjøp av arbeidstøy og røntgenutstyr kan tannklinikkene ikke regnes som selvstendige driftsenheter etter nevnte forskriftsbestemmelse. Revisor har lagt denne regelverksforståelsen til grunn for de konkrete undersøkte innkjøpene, men vil presisere at vi har funnet vurderingen vanskelig. Det er lite praksis og teori som gir veiledning for regelverksforståelsen. Etter dialog med fylkeskommunen har revisor gjort usikkerhet om regelverksforståelsen tydeligere i rapporten. Videre har vi – etter innspill fra fylkeskommunen – henvist til at fylkeskommunens eget reglement kan underbygge den samlede vurderingen om å se tannklinikkene som ikke selvstendige driftsenheter for disse konkrete kjøpene. Fylkeskommunen er enig i at innkjøpene av arbeidstøy og røntgenutstyr må ses på samlet over en periode, men at det ikke virker så tydelig at det er forskriftens § 5-4 tredje ledd som krever det.

Som det fremkommer i rapporten, gjelder disse vurderingene under revisjonskriteriet om beregninger av anskaffelsens verdi. Vi har lagt til grunn at Troms og Finnmark fylkeskommune skulle ha vurdert hvorvidt denne beregningsregelen kom til anvendelse for innkjøp av de undersøkte varegruppene. Til grunn for vår vurdering av at revisjonskriteriet om beregning av anskaffelsens verdi ligger også vår vurdering av at fylkeskommunen skulle ha sett de nevnte innkjøpene samlet over en periode. Fylkeskommunen er enig i at disse beregningsreglene får anvendelse.

Vi har gjort noen presiseringer i rapportens kapittel 6 og i sammendraget som følge av ovennevnte. Disse tilføyelsene i rapporten har ikke gitt grunnlag for å endre samlet konklusjon.

10 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Troms og Finnmark fylkeskommune å:

- *gjøre kartlegginger av hvilke varer og tjenester som de enkelte virksomhetene har behov for og i hvilket omfang*
- *bruke kartlegginger til å vurdere hvilke varer og tjenester fylkeskommunen bør ha rammeavtaler for*
- *igangsette konkurranse om rammeavtaler for relevante varer og tjenester herunder*
 - *påse at relevante regler om beregning av anskaffelsens verdi blir vurdert og at vurderinger blir dokumentert*
- *påse at samtlige som anskaffer varer og tjenester gjør beregninger av anskaffelsens verdi i henhold til regelverket*
- *påse at samtlige som anskaffer varer og tjenester fører anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket*

11 REFERANSER

- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 8.2.2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Forskrift 17.12.2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter
- Anskaffelsesreglement for Troms og Finnmark fylkeskommune del I *Politiske føringer*, vedtatt av fylkestinget i sak 62/20
- Samarbeidsavtalen til arbeidslivsorganisasjonene «Samarbeid mot svart arbeid»
- Anskaffelsesreglement for Troms og Finnmark fylkeskommune del II *Retningslinjer for anskaffelsesforvaltningen*
- Merzell
- Doffin
- Ted-databasen
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2017)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2013)
- KOFA-saker: 2011/65, 2007/79
- Uttalelse fra Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet av 12.4.2011 til Norges forskningsråd

12 VEDLEGG

12.1 Oversikt tannklinikker

Alta	Bardu
Berlevåg	Burfjord
Båtsfjord	Finnsnes
Gratangen	Hammerfest
Hansnes	Harstad
Hasvik	Hatteng
Havøysund	Honningsvåg
Ibestad	Kanebogen
Karasjok	Kautokeino
Kirkenes	Kjøllefjord
Kroken	Kvaløysletta
Kvæfjord	Lakselv
Lyngseidet	Mehamn
Målselv	Nesseby
Nordøya	Olderdalen
Sjøvegan	Skjervøy
Sonjatun	Storsteinnes
Sørreisa	Sør-Tromsøya
Tana bru	Åsgård sykehus
Tjeldsund	Tromsdalen
Universitetstannklinikken	Vadsø
Vardø	Øksfjord

12.2 Oversikt videregående skoler

Alta	Bardufoss
Breivang	Fagskolen i Kirkenes
Fagskolen i Troms	Hammerfest
Heggen	Ishavsbyen
Kirkenes	Kongsbakken
Kvaløya	Lakselv
Nordkjosbotn	Nordkapp maritime skole
Nordkapp	Nord-Troms
Pasvik folkehøyskole	Senja
Sjøvegan	SMI-skolen
Stangnes Rå	Tana
Tromsdalen	Vadsø
Vardø	

12.3 Oversikt vegprosjekter

Fv. 7892 Bentsjorda bru	Fv. 7768 Grøtfjorden
Fv. 86 Hamn	Fv. 8074 Hopseidet – Skjånes
Fv. 8850 Håbet – Svanvikkrysset	Fv. 848 Ibestadtunnelen
Fv. 890 Kongsfjord – Berlevåg	Fv. 866 Kågentunnelen
Fv. 98 Lakselv – Kunes – Ifjord	Fv. 7922 Lenangsstraumen
Fv. 866 Maursundtunnelen	Fv. 862 Sandnessundbrua
Fv. 243 Sifjorden	Fv. 86 Silsand – Islandbotn
Fv. 862 Skalandtunnelen	Fv. 868 Skredsikring, Pollfjellet
Fv. 883 Storfjelltunnelen	Fv. 8690 Storstein fergeteie
Fv. 98 Tarmfjordvika – Smalfjordbotn	Fv. 7768 Urdalselva bru

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, Sjøvegan, 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 og eierskapskontroller i Troms og Finnmark fylkeskommune:

<i>Fergesambandet Årøya,</i>	2022
<i>Eierskapskontroll Alta Museum IKS,</i>	2022
<i>Kollektivtransport – oppfølging av kontrakter,</i>	2022
<i>Hålogaland Teater AS,</i>	2021

