

Vestland Revisjon
Kommunale Oppgåvefelleskap

Rutinar for anbod og innkjøp

STAD KOMMUNE

Prosjektansvarleg: Stig Årdal
VESTLAND REVISJON | POSTBOKS 487 6802 FØRDE

FØREORD

Denne rapporten er eit resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet «Rutinar for anbod og innkjøp» som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalet i Stad kommune.

Forvaltningsrevisjon er ei lovpålagt oppgåve. Kontrollutvalet har ansvaret for å sjå til at det blir gjennomført systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, regeletterleving, måloppnåing og verknadar ut frå kommunestyrets vedtak. (Kommunelova § 23-3).

Vi har før dette prosjektet vurdert vår eigen uavhengigheit ovanfor Stad kommune, og kjenner ikkje til forhold som er egna til å svekke tilliten til vår uavhengigheit og objektivitet.

Det er forvaltningsrevisor Stig Årdal som har vore oppdragsansvarleg for prosjektet.

Utkast til rapport er sendt administrasjonssjefen til uttale. Svaret frå administrasjonssjefen er vedlagt rapporten.

Førde 13.09.2021

Stig Årdal
Oppdragsansvarleg

Innhold

FØREORD	1
SAMANDRAG	3
Konklusjonar	3
Tilrådingar.....	3
1 INNLEIING	4
1.1 Avgrensingar og oppdragsforståing	4
1.2. Metode	5
1.3 Vurdering av relevans og pålitelighet	5
2 REVISJONSKJELDER OG REVISJONSKRITERIER	6
2.1 Kommunelev og krav om betryggande kontroll/internkontroll.....	6
2.2 Lov om offentlege anskaffingar og grunnleggande krav til anskaffingsprosessen.....	7
2.2.1 Likebehandlingsprinsippet	7
2.2.2 Transparens og etterprøvelege prosessar.....	7
2.2.3 Dokumentasjonsplikt	8
2.3 FOA – Forskrift om offentlege anskaffingar	9
2.3.1 Tildelingskriterier ved val av leverandør	10
2.4 Lov om arkiv	10
2.5 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd	10
2.6 Revisjonskriterier	11
3 STYRINGSdokument ANSKAFFINGAR - STAD KOMMUNE	11
3.1 Styringsdokument investeringar	12
3.1.1 Innkjøpsreglement	12
3.1.2 Reglar for styring av investeringsprosjekt innan bygg og anlegg	13
3.1.3 Økonomireglement	14
4 GJENNOMFØRING AV ANBODSPROSESSEN	14
4.1 Utlysing og val av konkurranseform.....	14
4.2 Konkurransgrunnlag.....	15
4.3 Prekvalifisering og evaluering	15
4.4 Kommunikasjon med tilbydarane og protokoll.....	16
4.5 Kompetanse	16
5 DOKUMENTASJON AV ANBODSPROSESSEN	17
5.1 Arkivering.....	17
5.2 Saker i EU Supply	18
6 VURDERINGAR	19
7 KONKLUSJONAR OG TILRÅDINGAR	21
7.1 Konklusjonar	21
7.2 Tilrådingar	22
REFERANSER	22
ADMINISTRASJONSSJEFENS UTTALE	22
VEDLEGG	24

SAMANDRAG

Nedanfor følger konklusjonar og tilrådingar i forvaltningsrevisjonsrapporten «Rutinar for anbod og innkjøp».

Konklusjonar

På grunnlag av vurderingar av tilsendt dokumentasjon/informasjon mot rapportens kriterier svarar revisjonen slik på kontrollutvalets spørsmål. Hovudproblemstilling til slutt:

Har kommunen styringsdokument som sikrar rett innkjøpsprosess frå planlegging til gjennomføring?

Kommunen har utarbeida styringsdokument for offentlege anskaffingar som tilfredsstillar aktuelt lovverk.

Det blir likevel stilt spørsmål til kor vidt rutineverket for sikring av dokumentasjon av anskaffingsprosessen på kommunens saksarkivsystem er godt nok. Dette spesielt med tanke på overføring av saker/dokument frå KGV til Acos Websak.

Har tilsette kjennskap/opplæring i regelverk og styringsdokument?

Ein anskaffingsprosess involverer mange tilsette. Med tanke på ovannemnde brot på anskaffingslov, arkivlov og innsynsreglement, meiner revisjonen at det er behov for å styrke tilsette sin kompetanse om aktuelle lover, føreskrifter og rettleiingar, og om kommunens eigen styrings- og rutinedokument rundt anskaffingsprosessen.

Vert styringsdokument/regelverk følgde?

Stad kommune sin dokumentasjon av anbodsprosessen er ikkje i tråd med kommunens styringsdokument og aktuelt lovverk. Dette spesielt med tanke på anskaffingslovas krav til fullstendig og tilgjengeleg dokumentasjon av anbodsprosessen, og med det også krav til transparens, og dokumentasjon av likehandsaming og etterprøvelege prosessar. I vidareføringa av dett bryt kommunens praksis også med arkivlov og innsynsreglement.

Hovudproblemstilling:

Vert anbodsprosessar ved investeringar gjennomført i samsvar med lov, regelverk og politiske vedtak?

Denne rapporten viser at Stad kommune ikkje dokumenterer gjennomføring av anbodsprosessar ved investeringar i samsvarar med lov, regelverk og politiske vedtak.

Tilrådingar

Revisjonen rår Stad kommune til å gjennomgå sine rutinar og prosedyrar for overføring av dokumentasjon av anskaffingsprosessar til Acos websak.

Revisjonen rår også Stad kommune til å gjennomføre planmessig opplæring av eigne aktuelle tilsette i anskaffingsprosessen med tilhøyrande regelverk og styringsdokument.

1 INNLEIING

Stad kontrollutval bestilte 20.11.2020 forvaltningsrevisjonsprosjekt med tema «Rutinar for anbod og innkjøp», og har vedtatt at prosjektet skal gjennomførast i tråd med revisjonens prosjektplan av 20.01.2021

Prosjektplanen har formulert følgjande problemstillingar som då dannar grunnlaget for revisjonen:

Hovudproblemstilling:

- Vert anbodsprosessar ved investeringar gjennomført i samsvar med lov, regelverk og politiske vedtak?

Underproblemstillingar:

- Har kommunen styringsdokument som sikrar rett innkjøpsprosess frå planlegging til gjennomføring?
- Har tilsette kjennskap/opplæring i regelverk og styringsdokument?
- Vert styringsdokument/regelverk følgde

1.1 Avgrensingar og oppdragsforståing

Ein anskaffingsprosess handlar om gjennomføring av offentleg anskaffing frå behovet oppstår til kontrakten er slutført og evaluert. Revisjonen forstår problemstillingane slik at hovudfokus er på anbodsprosessen ved investeringar. I vår samanheng handlar då ein anbods- eller konkurranseprosess om korleis kommunen tar kontakt med marknaden for å hente inn tilbod innkjøp og investeringar. Altså korleis kommunen førebur, gjennomfører og avsluttar anbods- eller konkurranseprosessen. Problemstillingane handlar ikkje om ordinære innkjøp til drift, eller anskaffingar/kjøp med rammeavtalar.

Teksten nedanfor brukar uttrykka «konkurranse» og «anbodsprosess». Desse har då same meiningsinnhald.

1.2. Metode

Revisjonen sendte oppstartingsbrev til administrasjonssjefen datert 26.02.2021 med informasjon om revisjonens forståing av prosjektets problemstillingar, revisjonsdialogen, aktuelt kjeldemateriale og metodisk tilnærming. Det er prosjektleiar for strategi og samordning i Stad kommune som har vore kommunens kontaktperson ved gjennomføringa av prosjektet.

Prosjektet er gjennomført ved hjelp av dokumentanalyse og gjennomgang av konkrete saker. Vi meiner metodevalet er hensiktsmessig for å svare opp kontrollutvalets bestilling.

Rapportutkast er sendt til kommunedirektøren for kommentarar, og svaret frå kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

1.3 Vurdering av relevans og pålitelegheit

Prosjektet er gjennomført i tråd med gjeldande standard for god revisjonsskikk, RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Standarden er utarbeida av Norges kommunerevisorforeining. Vestland revisjon KO har eit internt kvalitetssikringssystem som samsvarar med RSK 001.

Relevansen til aktuelle data er knytt til kor representativ undersøkinga er for den reelle situasjonen. Revisjonen meiner at innsamla data i denne undersøkinga er eigna til å svare på prosjektets problemstillingar. Ein må likevel vere merksam på at rapportens opplysningar nødvendigvis representerer eit utval av fakta.

At innsamla data er pålitelege betyr at dei skal vere mest mogeleg presise og nøyaktige. Dette er blitt ivaretatt å hente inn administrasjonssjefens uttale til eit rapportutkast før rapporten blei lagt fram for kontrollutvalet.

2 REVISJONSKJELDER OG REVISJONSKRITERIER

Ifølgje ovannemnde standard for forvaltningsrevisjon skal det utarbeidast revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderast opp mot. Desse skal vere grunngeve i, eller utleia av, autoritative kjelder innanfor det reviderte området. Slike kjelder kan vere lov, forskrift, forarbeid, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringar) administrative retningslinjer, samt statlege føringar og praksis.

2.1 Kommune lov og krav om betryggande kontroll/internkontroll

I 2018 blei det vedteke ny lov om kommunar og fylkeskommunar (Kommune lova) som trådte i kraft 01.01.2020. I den nye kommune lova blir § 23.2¹ erstatta av § 25.1, som mellom anna seier at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at lover og føreskrifter blir følgde. Det er kommune direktøren som er ansvarleg for internkontrollen, og internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa storleiken til verksemda, eigenart, aktivitetar og risikoforhold.

Den nye lova tydeleggjer kravet til internkontroll og dokumentasjon av risikovurderingar, og krev at kommune direktøren skal:

- Utarbeide beskriving av hovudoppgåvene, mål og organisering av verksemda
- Ha utarbeidd nødvendige rutinar og prosedyrar
- Avdekke og følgje opp avvik og risiko for avvik
- Dokumentere internkontrollen i nødvendig form og omfang
- Evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og andre tiltak for internkontroll

Dette betyr at kommune lova krev at administrasjonssjefen legg fram saker for folkevalde organ som er forsvarleg utgreia og at alternativ og konsekvensar, er belyst². Også forvaltningslov og offentlegheitslov legg vekt på at saker er tilfredsstillande utgreia. Det blir også peika på prinsipp om forsvarleg sakshandsaming og god forvaltningsskikk³. Vidare føreset skjerpning av krav til internkontroll ein overordna oversikt over kva risiko som påverkar kommunens måloppnåing. Noko som nødvendigvis må følgjast opp av eit tilpassa styrings- og rapporteringssystem som gir oversikt og grunnlag for gjennomføring av tiltak ved avvik. Dermed må også overordna forståing av risiko og relevante styringssystem sjåast på som føresetnadar for tilfredsstillande kontroll.

¹ Den gamle kommune lovas krav til rådmannens kontroll, der det heiter at administrasjonssjefen skal sjå til at administrasjonen blir drive i samsvar med lover føreskrifter og overordna instruks, og at den er gjenstand for betryggande kontroll.

² Riksrevisjonen: Undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

³ Concept rapport nr. 45

Ut frå dette bør ein forvente at kommunen har rutinar og system for gjennomføring av innkjøp og investeringar. Det vil då vere eit krav at rutineane er skriftleg nedfelt, er ajour og gjort kjent på arbeidsplassen. I tillegg skal rutineane etterlevast, og det må difor ligge føre dokumentasjon på at praksis er i tråd med lover og føreskrifter.

2.2 Lov om offentlege anskaffingar og grunnleggande krav til anskaffingsprosessen

Det lovpålagde konkurransekravet ved offentlege anskaffingar har som mål å bruke konkurranse som hjelpemiddel til effektiv ressursbruk i det offentlege, auka verdiskaping i samfunnet og til å redusere kostnader og prisar. Hovudregelen for ordinære anskaffingar som går over nasjonal terskelverdi, (1 300 000 kroner eks. mva) skal kunngjerast i den nasjonale kunngjeringsdatabasen Doffin. Anskaffingar under nasjonal terskelverdi (men over 100 000 eks. mva.) skal også baserast på konkurranse, men her er det ikkje krav om kunngjering i Doffin. Det grunnleggande prinsippet om konkurranse tilseier at det likevel kan vere fornuftig i enkelte saker å kunngjere kontrakten ved frivillig kunngjering av konkurranse på Doffin, og slik kunne nå ut til ein større marknad.⁴

2.2.1 Likebehandlingsprinsippet

I sin gjennomgang av gjeldande rett uttalar Nærings- og fiskeridepartementet at likebehandlingsprinsippet er det mest sentrale prinsippet i anskaffingsretten.⁵ I NOU 2014: 4 pkt. 10.4.2 heiter det at:

«Likebehandlingsprinsippet skal sikre at alle potensielle leverandører gis like muligheter. Prinsippet er grunnleggende for å oppnå konkurranse og effektiv ressursbruk. Like tilfeller skal behandles likt, og ulike tilfeller behandles ulikt, med mindre noe annet er saklig og objektivt begrunnet.»

2.2.2 Transparens og etterprøvelege prosessar

Av førearbeida til lova går det fram at prinsippa om «forutberegnelighet» og «etterprøvbarhet» er meint å dekke EØS-rettslege prinsipp om transparens. I kommentarane til § 4 uttalar departementet at:

«Kjernen i gjennomsiktighetsprinsippet er at oppdragsgiver skal sikre tilstrekkelig åpenhet om alle stadier i anskaffelsesprosessen, herunder gjennomføre konkurransen på en måte som er forutsigbar for leverandørene, og gi leverandørene mulighet til å kontrollere at konkurransereglene ikke bryter med likebehandlingsprinsippet. Leverandørene skal kunne stole på at den informasjonen oppdragsgiver gir, er korrekt. Dessuten må oppdragsgiver sikre at vesentlige forhold i konkurransen kan etterprøves, slik at leverandørene faktisk gis mulighet til å kontrollere at oppdragsgiver har overholdt anskaffelsesregelverket»

⁴ Nærings- og fiskeridepartementet – Veileder – offentlige anskaffelser

⁵ Jf prop. 51 L (2015 – 2016) pkt. 7.4.1.

At anskaffingsprosessen er føreseieleg gjer det mogeleg for leverandørane å vurdere om dei vil delta i konkurransen. Omsynet til dette må respekterast for at leverandørane skal kunne ha tillit til at dei reglane som gjeld for anskaffinga blir følgd av alle som er med.

Oppdragsgjevar føl opp dette prinsippet først og fremst gjennom rett informasjon om objekt og prosedyre til leverandørane. Gjennom anskaffingsdokumenta gir leverandøren informasjon om kva som skal skaffast, aktuell konkurranseform, krav til leverandørane, evaluering av tilboda, osv. Kravet til føreseieleg prosess betyr at leverandørane har tillit til at prosessen blir gjennomført i tråd med informasjonen frå oppdragsgjevar.

Prinsippa om transparens og etterprøvelege prosessar betyr at konkurransedeltakarane i ettertid skal kunne forvise seg om at anskaffingsprosessen er blitt gjennomført i tråd med regelverket. Dette betyr at det i størst mogeleg grad skrivast referat frå møter, og at det bør ligge føre skriftlege innstillingar og vurderingar. Kravet til dokumentasjon og referat bidreg til at ein kan unngå tvistar ved at leverandøren kan kontrollere at reglane er følgde.

2.2.3 Dokumentasjonsplikt

Etter lov om offentlege anskaffingar gjeld dokumentasjonsplikta alle prosessar over 100 000 kroner. Retningslinjene seier at oppdragsgjevarar skal oppbevare dokumentasjon av viktige avgjerder i prosessen. Dette som eit utslag av transparensprinsippet som gjeld alle anskaffingar som er omfatta av forskrifta. Slik dokumentasjon kan til dømes vere mottekne tilbod, e-postkorrespondanse, oppdragsgjevars vurderingar og dokumentasjon av den vurderte verdien til anskaffinga, vurderingar for val av anskaffingsprosedyre, kontraktslengde, møtereferat osv. Hovudføremålet er at dokumentasjonen vil kunne gje tredjeperson god forståing av oppdragsgjevars val og vurderingar.

Ved små anskaffingar vil prinsipp om forholdsmessigheit likevel kunne redusere denne plikta.

For beløp over EØS-terskelverdiar skal dokumentasjonen takast vare på i minimum 3 år. Dette er eit nytt krav. For beløp under EØS-terskelverdi bør dokumentasjonen oppbevarast så lenge det kan vere risiko for klage eller kontroll. Manglande evne til å kunne legge fram slik dokumentasjon i ein tvist eller klagesak medfører brot på reglane.

Etter forskriftas § 7-1, 2. ledd⁶ er oppdragsgjevar forplikta til å oppbevare kontrakten gjennom heile kontraktperioden. Kravet gjeld for alle anskaffingar som er omfatta av forskrifta. Manglande oppbevaring kan utgjere eit sjølvstendig brot på føreskrifta. Vesentlege forhold for gjennomføring av anskaffinga skal nedfellast eller samlast i ein protokoll⁷

For anskaffingar som følgje av forskriftas del I (under nasjonal terskelverdi) er det ikkje ført opp detaljerte reglar for korleis protokollplikta blir oppfylt. Ein kan velje om ein vil ta inn vesentlege forhold i eit dokument, eller om ein vil samle opplysningane i ein protokoll. Dette

⁶ Forskrift om offentlige anskaffelsar (foa)

⁷ Foa § 7-1, 3. ledd

betyr at oppdragsgjevar kan samle dei vesentlegaste opplysningane i fleire dokument så lenge desse enkelt kan leggst fram i ei samling.

Plikt til dokumentasjon og anskaffingsprotokoll skal bidra til at instansar, leverandørar og offentlegheita kan føre kontroll med at oppdragsgjevars opptrer i samsvar med regelverket. Dette gjer også prosessane meir etterprøvelege, noko som også kan motverke kameraderi og korrupsjon.

2.3 FOA – Forskrift om offentlege anskaffingar

I teksten ovanfor blir det vist til FOA – forskrift om offentlege anskaffingar. Den nye forskrifta trådde i kraft 1. januar 2017. Forskrifta er omfattande, og konkretiserer lov om offentlege anskaffingar på ein rekke områder.

Forskrifta er delt inn i 5 delar, og kapittel 5 viser kva type kontraktar kvar av dei fem delane omhandlar:

Del I gjeld for alle anskaffingar som forskrifta omhandlar, jf § 5-1.

Del II (kapittel 8-11) gjeld for anskaffingar tilsvarande den nasjonale terskelverdien, altså ein verdi på minst 1,3 mill. kroner eks. mva. Anskaffingar under nasjonal terskelverdi medfører som nemnt ikkje krav om kunngjering, men krav om å følgje dei grunnleggande krav til konkurranse og likehandsaming. Del II gjeld også kontraktar om særlege tenester med anslått verdi på minst 1,3 mill. kroner eks. mva. Kontraktar om helse- og sosialtenester føl egne reglar i del IV i forskrifta.

Del III gjeld kontraktar med anslått verdi som er lik eller overstig EØS-terskelverdiane i § 5-3 første ledd.

Del IV i forskrifta regulerer kontraktar om helse og sosialtenester med anslått verdi som er lik eller overstig EØS-terskelverdiar i § 5-3 anna ledd.

Del V har føringar for plan- og designkonkurransar.

I § 8-2 (del II) er det reglar om dialog med leverandørar før konkurransen

Kapittel 12, (del III) for anskaffingar over EØS-terskelverdiane bestemmer førebuande undersøkingar og dialog med leverandør før konkurransen.

2.3.1 Tildelingskriterier ved val av leverandør

FOA § 8-11 inneheld føringar for tildelingskriterier, der det heiter at val av leverandør skal skje på bakgrunn av ikkje diskriminerande og kjende objektive utveljingskriterier. Oppdragsgjevar skal velje tilbod på grunnlag av objektive tildelingskriterier som skal settast opp i prioritert rekkefølge i anskaffingsdokumenta.

Eit anna krav er at tildelingskriteria skal vere knytt til leveransen. Slike kriterier kan til dømes ver pris, kvalitet, livssyklus kostnader, miljø, sosiale omsyn og innovasjon. Tildelingskriteria skal ikkje vere så prega av skjøn at det gir oppdragsgjevar uavgrensa valfridom.

Vidare heiter det at oppdragsgjevar kan bruke det same vurderingstemaet både som kvalifikasjonskrav og tildelingskriterium, under føresetnad at vurderingstemaet er knytt til leveransen. Oppdragsgjevar skal også sette opp krav til dokumentasjon for kvart tildelingskriterium.

2.4 Lov om arkiv

Ifølgje arkivlova § 1 pliktar offentlege organ å halde arkiv. Arkivet skal vere ordna og innretta slik at dokumenta er sikra som informasjonsskjelder for samtid og ettertid. Dette betyr at offentlege organ har plikt til å arkivere alle dokument som blir til som ledd i organets verksemd, dersom dei har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for sakshandsaming. Arkivplikta gjeld uavhengig om dokumenta er til intern eller ekstern bruk. Plikta til å arkivere er heller ikkje avgrensa til saksdokument for organet, men omfattar ein større gruppe dokument enn journalføringsplikta. Ansvar for, og plikta til å arkivere, omfattar all verksemd i eit offentleg organ.

2.5 Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd

Anskaffingsføreskrifta fastset at «for allmennhetens innsyn i dokumentene knyttet til en offentlig anseffelse gjelder offentleglova». Hovudregelen etter offentleglova er at forvaltninga sine dokument er offentlege, dersom ikkje anna følgjer av lov eller føreskrift med heimel i lov. Det finnast likevel unntak frå utgangspunktet om innsynsrett. Dette gjeld mellom anna unntaket for teiepliktige opplysingar etter forvaltningslova, og unntak av omsyn til offentlege forhandlingsposisjon etter offentleglova. Omsynet bak reglane er til liks med prinsippet om etterprøvelege prosessar å fokusere på transparens i forvaltningas sakshandsaming og sikre effektiv ressursbruk. Gjennom innsynsretten kan det etterprøvast at det ikkje blir tatt utanforliggende omsyn ved bruk av offentlege midlar. Innsynsretten kan dermed førebyggje og å hindre utvikling av uheldige sakshandsamingskulturar.

2.6 Revisjonskriterier

Problemstillingane frå kontrollutvalet til dette revisjonsprosjektet er så vidt konkrete at dei kan stå som utgangspunkt for revisjonskriteria i undersøkinga:

- Kommunedirektøren skal syte føre at kommunen har utarbeidd styringsdokument og rutinar for gjennomføring av konkurranse/ anbodsprosessen ved innkjøp/anskaffingar.
- Styringsdokumenta skal sikre at praksis ved konkurranse/ anbodsprosessar tilfredsstillar aktuelt lovverk, og at grunnprinsippa i lov om offentlege anskaffingar blir følgt opp. Det vil seie likehandsaming og konkurranse, og at prosessen er gjennomsiiktig og kan etterprøvast
- Kommunen bør ha fastlagt plan/strategi for å sikre god nok kompetanse på innkjøp/anskaffing blant tilsette.

3 STYRINGSdokument ANSKAFFINGAR - STAD KOMMUNE

Figuren nedanfor presenterer Digdir⁸ sin standard prosessmodell for gjennomføring av offentlig anskaffing. Figuren skisserer ein kompleks og omfattande prosess. Slik revisjonen forstår kontrollutvalet spørsmål, må undersøkinga i denne rapporten nødvendigvis omfatte «den blå delen» av modellen. Altså konkurransegjennomføring, kunngjering av konkurranse, samt val av tilbod og avtaleinngåing.

⁸ Digitaliseringsdirektoratet



3.1 Styringsdokument investeringar

Stad kommune har utarbeidd innkjøpsreglement, reglar for styring av investeringsprosjekt innan bygg og anlegg og økonomireglement. Kapittel 8 i økonomireglementet omhandlar investeringsprosjekt. I vår samanheng er innkjøpsreglementet det sentrale.

3.1.1 Innkjøpsreglement

Kommunen brukar Digdir sin modell som utgangspunkt for overordna prosedyre for innkjøp. Innkjøp under 100 000 eks mva. er ikkje omfatta av anskaffingsregelverket. Men kommunens reglement seier likevel at alle anskaffingar bør vere i tråd med ovannemnde grunnleggande prinsipp i lovverket.

Reglementet skil mellom nasjonal terskelverdi og EØS terskelverdiar, som gir føringar for når det er plikt til å kunngjere nasjonalt eller når det er plikt til å kunngjere i heile EØS-området.

Når det gjeld anskaffingar til mellom 100 000 og 1,3 mill. krev føreskrifta og kommunens reglement konkurranse i alle anskaffingar. Ein bør invitere minimum 3 leverandørar til anbodskonkurransen, anten på e-post eller gjennom EU Supply.

Ved anskaffingar over 500 000 bør det vurderast å spørje fleire enn 3 leverandørar, og om det då også er hensiktsmessig å lyse ut konkurransen i sin heilskap på Doffin. Dette er likevel frivillig ved anskaffingar under nasjonal terskelverdi.

Dokumentasjonskravet blir nødvendigvis også presisert ved anskaffingar over 1,3 mill⁹

Ved alle innkjøp over 100 000 kroner, uavhengig av terskelverdi, skal innkjøpsansvarleg bidra med innkjøpsfagleg oppfølging og kvalitetssjekk på alle anbod. Prosjektleiing skal godkjennast av einingsleiar Strategi og samordning.

For alle anskaffingar understrekar reglementet at det skal utarbeidast anskaffingsprotokoll, og at anbudsprosessen skal arkiverast i saksarkivsystemet Acos, dvs. konkurransegrunnlag, anskaffingsprotokoll, korrespondanse med tilbydarar, innkomne anbod, evaluering, tildeling og kontrakt.

3.1.2 Reglar for styring av investeringsprosjekt innan bygg og anlegg

Reglane er vedtekne i Stad kommunestyre i mai 2020, og definerer investering, roller, mandat og entrepriseforamar rundt investeringsprosjekt bygg og anlegg. Vidare skisserar dokumentet politisk styring og administrativ organisering, samt prosjektgjennomføring, frå behovsvurdering til prosjektering og bygging. Den fastset også krav til økonomirapportering, som tertialrapportering for alle investeringsprosjekt med budsjettert kostnad eks. mva. på kr 5 000 000 eller meir. Tertialrapportane skal innehalde prognose for endeleg kostnad, og vurdering av framdrift. Det skal også utarbeidast sluttrekneskap for alle prosjekt over 5 mill., og det er prosjektleiar som har ansvar for framlegging av sluttrekneskap for politisk handsaming.

Når det gjeld anbodskonkurransen blir det vist til at alle fasar skal følgje føreskrift om offentlege anskaffingar:

- kunngjering/annonsering av tilbodskonkurranse
- kontrollrekning og vurdering av tilbod
- innstilling og val av entreprenør
- forhandlingar om kontrakt

Prosjektleiar vurderer innkomne tilbod saman med prosjektgruppa, og legg fram innstilling på val av entreprenør. Prosjektleiar kan innanfor vedteken økonomisk ramme kontrahere entreprenør og starte opp byggearbeida. Tilbodsresultatet skal leggest fram for formannskapet som referatsak.

⁹ Nasjonal terskelverdi

3.1.3 Økonomireglement

Kapittel 8 i økonomireglementet gir i hovudsak retningslinjer for rekneskaps- og budsjettmessige handsaming og styring av investeringsprosjekt i kommunen. Alle avdelingar skal leggje reglementet til grunn for sine bygge- og anleggsprosjekt, uansett organisering av det politiske og administrative apparatet. Skildring av saksutgreiing i samband med byggesaker skal nyttast for alle typar investeringar, så langt det er praktisk. Reglementet viser spesielt til krav om kva som skal ligge føre av økonomiske data før bygging/investering startar. Reglementet gjeld alle typar investeringsprosjekt som kommunen har.

4 GJENNOMFØRING AV ANBODSPROSESSEN

Nedanfor blir prosessen rundt anskaffingar skissert, slik den blir framstilt i informasjonen frå Stad kommune som svar på revisjonens spørsmål.¹⁰

4.1 Utlysing og val av konkurranseform

Ifølgje Stad kommune blir det ved planlagde anskaffingar etablert prosjektgruppe/brukargruppe som legg føringar for konkurransegrunnlaget.

I saker som oppstår på kortare varsel melder innkjøper (behovseigar) inn behovet direkte til einingsleiar for vurdering av i kva grad behovet for innkjøp kan løysast på best måte.

Aktuelle problemstillingar som blir drøfta ved alle typar anskaffingar er:

- verdi på anskaffinga
 - historiske økonomiske data
- kva del av anskaffingsføreskrifta som er relevant
- best eigna konkurranseform
- nødvendig omfang av konkurransegrunnlaget
- om det er nødvendig med utlysing eller om det er nok å kontakte aktuelle tilbydarar pr. e-post?
 - Dette er eit spørsmål om terskelnivå
- kommunens kjennskap til marknaden.
 - Dette med tanke på aktuelle leverandørar
 - Om behov for marknaddialog.

I fleire saker har kommunen i følgje Stad nytta dialogkonferansar.

¹⁰ E-post frå Stad kommune av 29.02.2021 som svar på at revisjonen sendte kontrollutvalets spørsmål over til kommunen og bad om tilbakemelding på kommunens praksis, samt dokumentasjon på aktuelle styringsdokument.

Innkjøpsansvarleg bidreg i alle anskaffingar og kvalitetssikrar anbudsprosessen. Dvs:

- dialog med innkjøper
- gjennomgang av anskaffing
- gjennomgang av konkurransegrunnlag før utlysing
- oppstartingsmøte med leverandør
- bistand ved signering av kontrakt
- arkivering av anbudsprosess i kommunens arkivsystem.

Behovseigar/innkjøpsansvarleg/prosjektleiar gjennomfører anskaffinga.

4.2 Konkurransgrunnlag

Stad kommune brukar EU Supply som KGV¹¹ for sakshandsaming og utlegging av anbudsforespurnadar. Alle saker blir automatisk lagt ut i Doffin.¹² Konkurransgrunnlaget inneheld konkurransereglar og informasjonsskriv til potensielle tilbydarar. Vidare malar som tilbydar skal fylle ut for tilbudsbrief, prisskjema, kravspesifikasjon, forpliktingserklæring og avtale- og kontraktdokument.

Ved framlegging av tilbod skal leverandør levere skatteattest, firmaattest, referanseprosjekt, kredittrating som ikkje er eldre enn 6 mnd, rekneskapstal og organisasjonskart. Stad kommune vel konkurranseform i samråd med behovseigar/innkjøper. Det er open konkurranse som blir mest brukt.

4.3 Prekvalifisering og evaluering

Krav om prekvalifisering av mogelege interessentar kjem an på føremålet med, og omfanget av, anskaffinga¹³. Dei fleste konkurransane blir lyst ut som ordinære opne konkurransar, og det er liten praksis med forhandlingar og avgrensa anbuds konkurransar i kommunen. Men prekvalifisering kan vere aktuelt når det er ønskjeleg å spisse konkurransen noko, om ein eventuelt ønskjer strengare krav til produktet/tenesta som blir kjøpt inn.

Stad handterer tilbudsopning i EU Supply – og evaluerer deretter tilboda i eiga evalueringsmatrise i exl. Kor vidt det blir trekt inn konsulenthjelp kjem an på kva type prosjekt det er snakk om. Dette blir mest brukt i investeringssaker rundt kommunaltekniske anlegg (VA og bustadfelt)

¹¹ Konkurransегjenomføringsvertøy

¹² Doffin – den nasjonale kunngjeringsdatabasen for offentlege anskaffingar

¹³ Prekvalifisering – førehandsvurdering av potensielle leverandørers kvalifikasjonar før dei eventuelt kjem med sine tilbod. Med andre ord å avgrense talet på konkurrerande leverandørar.

4.4 Kommunikasjon med tilbydarane og protokoll

All kommunikasjon, endringar og svar på spørsmål skjer i KGV EU-Supply.

Når aktørar aksepterer konkurranseutlysinga er dei med i konkurransen. I systemet er informasjonen automatisert slik at alle tilbydarar får lik informasjon om prosessen, kven som får tilslag og utsending av tilsegnsbrev osv.

Til vanleg førekjem det ikkje endringar i konkurransegrunnlaget etter utlysing. Men spørsmål eller innspel frå leverandørar på endring av konkurransegrunnlaget blir fortløpande vurdert på grunnlag av konkurranseregulering. Kommunen vurderer også om det er aktuelt med endringar på grunnlag av uklar informasjon eller feil i konkurransegrunnlaget.

Dokumentasjonsplikta blir ivareteke gjennom anskaffingsprotokoll, referat frå oppstartingsmøte og ved signering av kontrakt.

Anskaffingsprotokoll vert automatisk generert i EU Supply der også tildeling og innstilling av tilbydar blir gjort. Kommunens vurderingar i anbudsprosessen kring evaluering av tilbydarane er dokumentert i eige tildelingsbrev som blir sendt ut ved innstilling.

Mal på anskaffingsprotokoll ligg også i kommunens arkivsystem og er tilgjengeleg for anbod som ikkje vert lyst ut via EU Supply.

4.5 Kompetanse

I Stad kommune er 2 prosjektleiarar sertifisert for gjennomføring av offentlege anskaffingar. Alt etter kapasitet gjennomfører desse også intern opplæring utover generell bistand. Utover dette er det ikkje utarbeidd plan for oppfølging og oppdatering av kompetanse på anskaffingsprosessen.

I 2020 blei det etablert eiga ressursgruppe på innkjøp – og det blei etablert ny funksjon i organisasjonen som innkjøpsansvarleg/innkjøpskontakt. I løpet av 2021 skal det etablerast ny innkjøpsstrategi, og kommunen har nett blitt med i læringsnettverket for innovasjon i anskaffingar Sør/Vest (i regi av NHO). Der skal det køyrast samlingar og kurs på innovative anskaffingar.

Kommunen ønskjer å prioritere arbeidet med anskaffingar og oppfølging av regelverket på dette området.

5 DOKUMENTASJON AV ANBODSPROSESSEN

Ein anskaffingsprosess er kompleks og inneheld mange fasar. Som nemnt ovanfor har revisjonen teke utgangpunkt i sentrale prinsipp for prosessen, som likehandsaming og konkurranse, og at prosessen er gjennomsiiktig og kan etterprøvast. I første rekke har revisjonen difor konsentrert seg om kommunens dokumentasjon av konkurransegrunnlag, invitasjon til konkurranse/utlysing, anskaffingsprotokoll og kontraktar.

5.1 Arkivering

Som vi har sett understrekar kommunens innkjøpsreglement at anbodsprosessen skal arkiverast i saksarkivsystemet Acos, dvs. konkurransegrunnlag, anskaffingsprotokoll, korrespondanse med tilbydarar, innkomne anbod, evaluering, tildeling og kontrakt. Følgjeleg var det revisjonens hensikt å gå igjennom konkrete anbodsprosessar i Acos for å sjå kor vidt prosessen blir dokumentert gjennomført etter kommunens innkjøpsreglement og gjeldande lovkrav. Det viste seg at Stad kommune jamt over ikkje arkiverer anbodsprosessen i Acos. Det er i EU Supply at sakshandsaminga og kommunikasjonen med tilbydarane føregår, og det aller meste av dette blir ikkje dokumentert i kommunens arkivsystem.

Dette betyr at det pr. i dag er EU Supply som fungerer som kommunens arkiv på anskaffingssaker. Dette gjeld også dei fleste av sakene under nasjonal terskelverdi, med dokumentasjon og protokollar, sjølv om nokon av desse ligg på Acos. Ifølgje kommunen er det mange som gjennomfører anskaffingar i dette sjiktet, og det er litt opp til einingsleiar/innkjøpar om dei vel å lyse ut anskaffinga og konkurransen gjennom EU Supply eller pr. epost.

Kommunen har ifølgje eigen informasjon ikkje system for å arkivere kontraktar. Det vil seie at dei verken ligg i EU Supply eller Acos. Revisjonen forstår informasjonen frå kommunen slik at det er opp til einingane/sakshandsamar å arkivere desse. Dei fleste ligg altså på harddiskar i kommunen. Men prosjektleiar innkjøp har oversikt over anskaffingar og kontraktar i eit xl-dokument.

Revisjonen fekk tilsendt to saker under 1,3 millionar som ligg på Acos. Kommunen meiner som nemnt at det ligg fleire saker under nasjonal terskelverdi på Acos, men i første omgang kunne ikkje Stad gje full oversikt over desse. Tilsendte saker er 21/1880 Animasjon Selja kloster og helgenanlegg, og 21/19732 Rammeavtale arbeidstøy. I den siste ser det ut til at konkurransegrunnlag og protokoll er på plass. I saka om Animasjon Selja kloster var det ikkje lesetilgang til dokumenta. Revisjonen fekk difor ikkje sett på desse.

Stad kommune er tydeleg på at ovannemnde krav i reglementet om dokumentasjon av anbudsprosessen i kommunens arkivsystem ikkje blir følgt opp. Ifølgje kommunen handlar dette om at dei enno ikkje har funne effektiv arbeidsrutine eller systemfunksjon som kommunen kan bruke.

5.2 Saker i EU Supply

Revisjonen fekk tilgang til EU Supply, der kommunens konkurransegrunnlag blir lagt ut ved utlysning av konkurranse. Som nemnt ovanfor blir anskaffingsprotokoll automatisk generert i systemet. Det viste seg at skjermbildet som revisjonen fekk tilgang til over pågåande og avslutta saker ikkje stemnde. Revisjonen fekk opp 6 avslutta saker, og 17 pågåande, i perioden 2020 og fram til i dag. Det reelle talet på saker i EU Supply er langt høgre. Revisjonen forstår det slik at dette skjer på grunn av at arbeidsrutinen for registrering av saker. Det blir presisert at prosjektansvarleg på innkjøp har oversikt over alle sakene.

Dette betyr òg at det var vanskeleg å få oversikt over anskaffingssaker i kommunen over eit gitt tidspunkt. Med tanke på utplukk av representative saker blei det difor også vanskeleg å gjennomføre ein systematisk gjennomgang. Av det som i EU Supply for revisor var registrert som avslutta saker var det kunn èi over nasjonal terskelverdi, med frist for anbod i mai. I desse sakene er det kunn protokoll og korrespondanse med tilbydarane som er tilgjengeleggjort for revisor. Ikkje konkurransegrunnlag etc utanom vedlegg frå tilbydar som får tilslaget.

Nedanfor blir innsamla materiale vurdert i høve til rapportens forvaltningsrevisjonskriterier:

Kommunedirektøren skal syte føre at kommunen har utarbeidd styringsdokument og rutinar for gjennomføring av konkurranse/ anbodsprosessen ved innkjøp/ anskaffingar.

Stad kommune har utarbeidd finansreglement, reglar for styring av investeringsprosjekt innan bygg og anlegg, innkjøpsreglement og økonomireglement. I vår samanheng er innkjøpsreglementet det sentrale. Kommunens styringsdokument og rutinar svarar på kriteriet om styringsdokument og rutinar innanfor området som kontrollutvalets problemstillingar omhandlar.

Revisjonen stiller likevel spørsmål om det er behov for ytterlegare styrking av rutineane rundt dokumentasjon av anskaffingsprosessen, som til dømes rutinar for å ta ut aktuelle dokument frå KGV og legge dei over på Acos websak.

Styringsdokumenta skal sikre at praksis ved konkurranse/ anbodsprosessar tilfredsstillar aktuelt lovverk, og at grunnprinsippa i lov om offentlege anskaffingar blir følgt opp. Det vil seie likehandsaming og konkurranse, og at prosessen er gjennomsiktig og kan etterprøvast

Ingen anskaffingssaker over nasjonal terskelverdi er arkivert i kommunens arkivsystem. Heller ikkje dei fleste prosjekt under nasjonal terskelverdi. I praksis er det då EU Supply som er kommunens arkiv i slike saker. Aktuelle kontraktar er heller ikkje tilgjengelege i EU Supply, dei er lagra i einingane som har ansvaret for anskaffingane. Dette betyr at anbodsprosessen framstår som lukka, og at det berre er kommunen og dei konkrete aktørane som har tilgang til informasjonen i prosessen. Denne situasjonen bryt også med dokumentasjonskravet i anskaffingslova, slik dette er kommentert ovanfor, og dermed også med lovas sentrale prinsipp om transparente og etterprøvelege prosessar.

Som følge av demokratismsyn og omsynet til tilliten til det offentlege er det eit lovkrav at alle kan krevje innsyn i dokument knytt til offentlege anskaffingar. Investeringsaker og anskaffingssaker vil nødvendigvis også kunne ha betydning for fleire aktørar/personar enn dei som konkret er inne i anskaffings- og investeringsprosessen. Når aktuelle dokument ikkje blir tilgjengeleggjort gjennom kommunens arkivsystem blir det svært vanskeleg å spore aktuelle dokument som ein ønskjer innsyn i.

Det må nemnast at det er unntak frå innsynsretten, m.a ved innsynskrav frå leverandørar som ikkje nådde opp i konkurransen, og som ønskjer å sjekke at prosessen har gått rett føre seg. Kommunen pliktar då å vurdere om omsyn til forretningshemmelegheiter gjer det aktuelt med unntak frå innsynsretten etter reglane i forvaltningslova. Unntak kan også gjerast på bakgrunn av andre teiepliktige opplysningar. Men under alle omstende bør det vere mogeleg å søke opp aktuelle dokument for vurdering av innsynsrett. Slik dette er i Stad kommune får ikkje

almeinta høve til å søke innsyn i dokument som omhandlar anbudsprosessen i anskaffingssaker.

Praksisen bryt også med ovannemnde generelle poengtering av førebygging mot korrupsjon og utvikling av dårlege kulturarar gjennom dokumentasjonsplikt og transparente prosessar som kan etterprøvast. I ein slik samanheng gir det mindre meining å føre protokoll så lenge protokollen ligg i eit lukka system.

Kommunen kommenterer sjølv at det er utfordrande å ha oversikt over det som skal arkiverast i Acos Websak, og å «dobbeltarkivere» anskaffingssakene. Kommunens eige regelverk og aktuell lovparagrafar gir imidlertid ikkje unnatak for arkivplikta, og Stad kommune må under alle omstende også på dette området relatere seg til gjeldande lovheimlar.

Oppsummeringsvis betyr dette at Stad kommune ikkje følgjer opp krav i eigne rutineverk/styringsdokument om dokumentasjon av prosess i kommunens arkivsystem Acos. Kommunens praksis bryt også med dokumentasjonskravet i forskrift om offentlege anskaffingar, og med offentlegheitslovas innsynskrav. Praksisen bryt også med arkivlova; det er ingen skilnad i arkivverdighet kor vidt dokumenta kjem frå EU Supply eller andre kjelder.

På bakgrunn av dette blir kriteriets krav til dokumentasjon, gjennomsiktighet og etterprøvelege prosessar vurdert som ikkje oppfylt.

Kommunen bør ha fastlagt plan/strategi for å sikre god nok kompetanse på innkjøp/anskaffing blant tilsette.

Ifølgje kommunen har ein ikkje strategi/plan for opplæring/kompetanseheving i innkjøp.

Men som nemnt har Stad kommune 2 prosjektleiarar sertifisert for gjennomføring av offentlege anskaffingar som alt etter kapasitet gjennomfører intern opplæring.

Det er også positivt at kommunen er med i læringsnettverk for innovasjon i anskaffingar, og at det er etablert eiga ressursgruppe på innkjøp. Ovannemnde mangel på ivaretaking av dokumentasjonsplikta, avdekkjer likevel etter revisjonens meining behov for opplæring og styrka kompetanse på anskaffingslovgeving. Det er mange involverte i ein anskaffingsprosess, og det ligg dokumentasjon i kommunen i einingane som ikkje er sentralt arkivert. Revisjonen meiner at det er behov for systematisk opplæring av involverte i anskaffingsprosessen.

På bakgrunn av dette meiner revisjonen at kriteriet om fastlagt plan/strategi for å sikre god nok kompetanse på innkjøp/anskaffing blant tilsette ikkje er oppfylt.

7 KONKLUSJONAR OG TILRÅDINGAR

7.1 Konklusjonar

På grunnlag av vurderingar av tilsendt dokumentasjon/informasjon mot rapportens kriterier svarar revisjonen slik på kontrollutvalets spørsmål. Hovudproblemstilling til slutt:

Har kommunen styringsdokument som sikrar rett innkjøpsprosess frå planlegging til gjennomføring?

Kommunen har utarbeida styringsdokument for offentlege anskaffingar som tilfredsstillar aktuelt lovverk.

Det blir likevel stilt spørsmål til kor vidt rutineverket for sikring av dokumentasjon av anskaffingsprosessen på kommunens saksarkivsystem er godt nok. Dette spesielt med tanke på overføring av saker/dokument frå KGV til Acos Websak.

Har tilsette kjennskap/opplæring i regelverk og styringsdokument?

Ein anskaffingsprosess involverer mange tilsette. Med tanke på ovannemnde brot på anskaffingslov, arkivlov og innsynsreglement, meiner revisjonen at det er behov for å styrke tilsette sin kompetanse om aktuelle lover, føreskrifter og rettleiingar, og om kommunens eigen styrings- og rutinedokument rundt anskaffingsprosessen.

Vert styringsdokument/regelverk følgde?

Stad kommune sin dokumentasjon av anbudsprosessen er ikkje i tråd med kommunens styringsdokument og aktuelt lovverk. Dette spesielt med tanke på anskaffingslovas krav til fullstendig og tilgjengeleg dokumentasjon av anbudsprosessen, og med det også krav til transparens, og dokumentasjon av likehandsaming og etterprøvelege prosessar. I vidareføringa av dett bryt kommunens praksis også med arkivlov og innsynsreglement.

Hovudproblemstilling:

Vert anbudsprosessar ved investeringar gjennomført i samsvar med lov, regelverk og politiske vedtak?

Denne rapporten viser at Stad kommune ikkje dokumenterer gjennomføring av anbudsprosessar ved investeringar i samsvarar med lov, regelverk og politiske vedtak.

7.2 Tilrådingar

Revisjonen rår Stad kommune til å gjennomgå sine rutinar og prosedyrar for overføring av dokumentasjon av anskaffingsprosessar til Acos websak.

Revisjonen rår også Stad kommune til å gjennomføre planmessig opplæring av eigne aktuelle tilsette i anskaffingsprosessen med tilhøyrande regleverk og styringsdokument.

REFERANSER

REFERANSAR

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)
- Nærings- og fiskeridepartementet: Veileder forskrift offentlige anskaffelser
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring: Anskaffelser.no
- Økonomirapport 1. tertial 2020
- Økonomirapport 2. tertial 2020
- Årsrapport Stad kommune 2020

Høring forvaltningsrevisjon - Spørsmål til kommunedirektøren

1) Har kommunedirektøren kommentarar til **informasjonen** revisor gav i oppstartingsbrevet om føremålet med forvaltningsrevisjonen og den vidare saksgangen?

- Nei

2) Har kommunedirektøren kommentarar til revisor si **innhenting av data** i kommunen i samband med forvaltningsrevisjonen? I tilfelle kva?

- Kommunedirektøren stiller seg undrande til at det ikkje var mogleg å få oversikt over sakene i EU Supply. Vi dokumenterer alt i EU supply, så her er vår vurdering at revisor burde etterspørre hjelp til tilgang om det var vanskeleg å få oversikt. Dokumentasjon av anskaffingsprosessen er ivareteke etter vår vurdering, og konklusjonen blir difor misvisande når den blir trekt på grunnlag av manglande oversikt, jf pkt 5.2 i rapporten

3) Vil kommunedirektøren vurdere **framlegg til tiltak** på bakgrunn av anbefalingar i rapporten der desse måtte vere gjeve? I tilfelle kva?

- Revisjonen har to tilrådingar i pkt 6.2 som kommunedirektøren vil følge opp.

1. Vi må sikre overføring av dokumentasjon til Acos, Det blir arbeidd med å få på plass ein arkivintegrasjon mellom fagsystemet for anbudsprosessar EU Supply og acos websak. Det er Kinn kommune som handterer avtalen med EU supply på vegne av kommunane som er med i innkjøpssamarbeidet. Inntil dette kjem på plass må vi handtere dette manuelt slik at krav til innsyn i tråd med arkivlova blir ivareteke.

2. Når det gjeld planmessig opplæring, så har vi etablert eit system der dei som er ansvarlege for anskaffingar skal ta kontakt med innkjøpskontakt, jf innkjøpsreglementet. Det er to personar som i hovudsak er involverte i investeringsprosjekta, og begge desse er sertifiserte. I andre innkjøp av varer og tenester til drift er fleire involverte, men dette er ikkje tema for denne forvaltningsrevisjonen.

4) Korleis vurderer kommunedirektøren **oppbygging og språkbruk** i rapporten?

- Oversikteleg og greitt!

5) Har kommunedirektøren **andre** merknader?

- Nei

Notat til kommunedirektørens kommentar

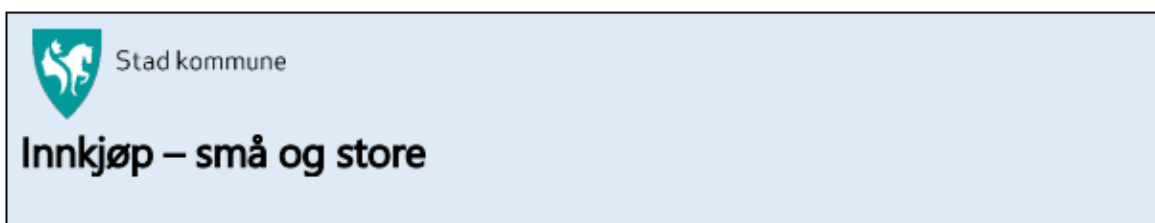
Revisjonen finn grunn til å kommentere kommunedirektørens uttale på eit punkt. I si tilbakemelding på spørsmål 2, om kommentarar til revisor si innhenting av data, blir det peika på at rapportens konklusjonar blir trekt på grunnlag av pkt 5.2 i rapporten. Det blir vist til at kommunen dokumenterer alt i EU Supply, og at kommunen meiner at krav til dokumentasjon av anskaffingsprosessen er ivareteke.

Revisjonen finn grunn til å presisere at rapportens konklusjonar er fatta på grunnlag av at kommunen ikkje dokumenterer praksis i tråd med eige styringsdokument og aktuelt lovverk, altså anskaffingslova, arkivlov og offentleglova. Dette er etter revisjonens oppfatning eit vesentleg avvik.

Vedlegg

- Innkjøpsreglement Stad kommune
- Reglar for styring av investeringsprosjekt innan bygg og anlegg
- Finansreglement – kap. 8

Innkjøpsreglement



Stegvis oversikt over aktivitetar som inngår i ein innkjøpsprosess

Kva terskelverdiar gjeld?

Offentlege anskaffingar er underlagt eit regelverk (*Anskaffelsesforskriften*) der beløpsgrenser bestemmer kva for nokre reglar som gjeld. Regelverket for offentlege anskaffingar skil mellom **Nasjonal terskelverdi** og **EØS terskelverdiar**, som gir føringar for når det er plikt til å kunngjere nasjonalt eller når det er plikt til å kunngjere i heile EØS området. Desse terskelverdiane vert justert kvart andre år som følgje av endringar i valutakursane (Nærings- og fiskeridepartementet, sist justert februar 2020).

Verdi på anskaffinga*

- Estimere verdi på vare ein skal anskaffe;
 - Google søk på aktuell vare
 - Kartlegge forbruk på tidligare kjøp av vare (gjennomsnitt forbruk tidligare år)
- Estimere verdi på tenesta ein skal anskaffe;
 - Definere antall timar på aktuell rapport/undersøking/kartlegging/bistand (til dømes: 150 t pr rapport, 1000,-/time)
 - Kartlegge årleg forbruk på kjøp av tilsvarande teneste (gjennomsnitt tenestekjøp tidligare år)
- Estimere verdi på rammeavtale: Verdi på vare/teneste*4 år

*Verdien skal vere forsvarleg på tidspunktet for kunngjeringa av konkurransen. For anskaffingar som ikkje krev kunngjering, skal verdien vere forsvarleg på tidspunktet ein startar innkjøpsprosessen.

Innkjøp av vare- og tenestekontrakter under 100 000 kr ekskl. mva

Ingen prosedyre eller krav

Superfakta:

- Anskaffingar med ein verdi **under 100 000,- eks mva** er ikkje omfatta av anskaffelsesregelverket.
- **Ingen prosedyre – ingen krav.** I dette handlingsrommet står den enkelte fritt til å velje korleis ein vil handtere aktuelle innkjøp. Likevel bør alle anskaffingar vi føretekk oss vere i tråd med viktige grunnleggande prinsipp i lovverket på offentlege anskaffingar; *konkurranse, forholdsmessighet, likebehandling, og etterprøvbarhet.*
- I somme tilfeller kan det vere aktuelt å dele opp ei planlagt anskaffing - som då kan resultere i at ein hamnar under 100 000 kr. Dersom ein vel å dele opp ei planlagt anskaffing som følgje av ei fagleg grunngjeving – er dette OK. Å dele opp eit innkjøp for å omgå bestemmelsar i regelverket er ikkje OK.

Supertips:

- Som hovedregel vil det også ved disse innkjøpa vere **fornuftig å hente inn tilbud frå fleire leverandørar for å sikre best pris og effektiv ressursbruk.**

Anskaffelsesforskriften Del I

Innkjøp av vare- og tenestekontrakter på 100 000 kr – 1,3 mill kr ekskl. mva

Innkjøp av bygg- og anleggskontrakter på 100 000 kr – 1,3 mill kr ekskl. mva

Regelverk: Del I – jfr. anskaffelsesforskriften (FOA) og lov om offentlege anskaffelser (LOA).

Superfakta:

- Alle kontrakter av verdi **mellom 100 000 kr og 1,3 mill kr ekskl. mva**
- Verdien på anskaffinga skal vere **under 1,3 mill ekskl. mva totalt sett, også rammeavtaler.** Verdien skal også omfatte eventuelle opsjonar ein ønsker skal vere inkludert i anskaffinga.
- **Det er krav til konkurranse ved alle anskaffingar i del I.** Innkjøper skal sørge for at det er konkurranse om vare- eller tenesteanskaffinga, enten ved å kontakte fleire leverandørar direkte eller ved å kunngjere konkurransen (EU Supply).
- **Innkjøper skal utarbeide anskaffelsesprotokoll ved alle anskaffingar i del I,** for å sikre etterprøvbarhet og dokumentasjon på rammer for anskaffinga.
- **Innkjøpskontakt** (Hilde Hovden) **skal bistå** med innkjøpsfagleg bistand og kvalitetssjekk på **alle** **anbod.** Prosjektleiing (prosjektleiar gjennomfører anbod) må godkjennast av einingsleiar Strategi og samordning.
- Anbodsprosessen **skal arkiverast i saksarkivsystemet Acos;** konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoll, korrespondanse med tilbydarar, inkomne anbod, evaluering, tildeling, kontrakt.

Supertips ved gjennomføring av anbud:

-Innkjøper skal spørje minimum 3 leverandørar, enten på epost eller via invitasjon i EU Supply. Ved anskaffingar opp mot 1,3 million (over 500 000,-) bør ein gjere ei vurdering på om ein bør spørje fleire enn 3 leverandørar (4-5), og om det då vil vere hensiktsmessig å lyse ut konkurransen i sin heilheit på Doffin (EU Supply).

-Det er frivillig om ein ønsker å lyse ut konkurransen på Doffin (via EU Supply). Sjå punktet ovanfor.

Anskaffelsesforskriften Del II
Innkjøp av vare- og tenestekontrakter på 1,3 mill kr - 2,05 mill kr ekskl. mva Nasjonal terskelverdi=1,3 mill ekskl. mva Krav til nasjonal utlysing
Innkjøp av bygg- og anleggskontrakter på 1,3 mill – 51,5 mill kr ekskl. mva Nasjonal terskelverdi=1,3 mill ekskl. mva Krav til nasjonal utlysing
Regelverk: Del I og Del II – jfr. anskaffelsesforskriften (FOA) og lov om offentlege anskaffelser (LOA).

Superfakta:

- Alle vare og tenestekontrakter av verdi **mellom 1,3 mill kr ekskl. og 2,05 mill kr ekskl. mva.**
- Alle bygge- og anleggskontrakter til ein verdi av **mellom 1,3 mill. kr og 51,5 mill kr ekskl. mva.**
- **Innkjøpskontakt** (Hilde Hovden) **skal bistå** med innkjøpsfagleg bistand og kvalitetssjekk på **alle anbud**. Prosjektleiing (prosjektleiær gjennomfører anbud) må godkjennast av einingsleiær Strategi og samordning.
- Anbudsprosessen **skal arkiverast i saksarkivsystemet Acos**; konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoll, korrespondanse med tilbydarar, inkomne anbud, evaluering, tildeling, kontrakt.

Anskaffelsesforskriften Del III

Innkjøp av vare- og tenestekontrakter over 2,05 mill kr ekskl. mva

EØS terskelverdi=2,05 mill ekskl. mva

Krav til utlysing i EØS

Innkjøp av bygg- og anleggskontrakter over 51,5 mill kr ekskl. mva

EØS terskelverdi=51,5 mill ekskl. mva

Krav til utlysing i EØS

Regelverk: Del I og Del III – jfr. anskaffelsesforskriften (FOA) og lov om offentlege anskaffelser (LOA).

Superfakta:

- Alle vare og tenestekontrakter til ein verdi av **over 2,05 mill kr ekskl. mva.**
- Alle bygge- og anleggskontrakter til ein verdi av **over 51,5 mill kr ekskl. mva.**
- **Innkjøpskontakt** (Hilde Hovden) **skal bistå** med innkjøpsfagleg bistand og kvalitetssjekk på **alle anbod**. Prosjektleiing (prosjektleiar gjennomfører anbod) må godkjennast av einingsleiar Strategi og samordning.
- Anbodsprosessen **skal arkiverast i saksarkivsystemet Acos**; konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoll, korrespondanse med tilbydarar, inkomne anbod, evaluering, tildeling, kontrakt.

Forsyningsforskriften Del I: Vare- og tenesteanskaffingar på vann, avløp og liknande.

Innkjøp av vare- og tenestekontrakter under 4,1 mill kr ekskl. mva

Under EØS terskelverdi=4,1 mill ekskl. mva
Nasjonal utlysing

Innkjøp av bygg- og anleggskontrakter under 51,5 mill kr ekskl. mva

Under EØS terskelverdi=51,5 mill ekskl. mva
Nasjonal utlysing

Regelverk: Del I - jfr. forsyningsforskriften og lov om offentlege anskaffelser (LOA).

Forsyningsforskriften Del II: Vare- og tenesteanskaffingar på vann, avløp og liknande

Innkjøp av vare- og tenestekontrakter = 4,1 mill kr → ekskl. mva

EØS terskelverdi=4,1 mill ekskl. mva
Krav til utlysing i EØS

Innkjøp av bygg- og anleggskontrakter=51,5 → mill kr ekskl. mva

EØS terskelverdi=51,5 mill ekskl. mva
Krav til utlysing i EØS

-Gjeld for kontrakter med ein verdi som er lik eller som overstig EØS terskelverdi

Regelverk: Del I og Del II – jfr. forsyningsforskriften og lov om offentlege anskaffelser (LOA).



Stad kommune

Reglar for styring av investeringsprosjekt innan bygg og anlegg

Vedteken i Stad kommunestyre 7. mai 2020: 20/060

INNHALD

1	Innleiing	3
1.1	Føremål	3
1.2	Definisjonar	3
1.2.1	Investering	3
1.2.2	Roller og mandat	3
1.2.3	Entrepriseformer	5
2	Prosjektstyring	7
2.1	Politisk styring	7
2.2	Administrativ organisering	7
3	Prosjektgjennomføring	8
3.1	Prosess	8
3.2	Programmering	9
3.2.1	Behovsvurdering	9
3.2.2	Byggeprogram	10
3.2.3	Kommunaltekniske prosjekt	11
3.3	Prosjektering	11
3.3.1	Skisseprosjekt	11
3.3.2	Forprosjekt	11
3.3.3	Detaljprosjekt	12
3.3.4	Kontrahering	12
3.4	Bygging	12
3.5	Drifts og reklamasjonstid	13
4	Økonomistyring – rapportering	13

1 Innleiing

1.1 Føremål

Reglane skal bidra til:

- klargjering av roller og ansvar for investeringsprosjekta
- å sikre gode prosessar og kvalitet på budsjettering og avgjerdsgrunnlag
- å sikre god rapportering om status for investeringsprosjekta
- å sikre at avvik vert rapportert og handsama så tidleg som mogeleg
- å setje tydelege kvalitetskrav til gjennomføringa
- å sikre tilfredsstillande ressursar til prosjektadministrasjon

Desse reglane skal gjelde bygg- og kommunaltekniske prosjekt der kommunen sjølv er byggherre. Tanken bak eit slikt reglement er å sette kvalitetskrav til gjennomføringa av ulike prosjekt. For å sikre ein ryddig struktur vil ein her definere faseinndeling og ansvarsforhold. Forhold kring politisk sakshandsaming vil og verte omtala.

Utgangspunkt for reglementet er rammer og retningslinjer som følgjer av:

- Kommuneleova
- Forskrifter til kommuneleova (årsbudsjett, årsrekneskap, finansforvaltning, rapportering)
- Lov om offentlege anskaffelser

I tillegg til lov, forskrifter og reglement vert det også vist til GKRS – Foreningen for god kommunal regnskapsskikk, som har ei sentral rolle i høve til budsjett og rekneskapsprinsipp.

Ordbruk og definisjonar er primært tilpassa større byggeprosjekt. For mindre prosjekt (budsjett under 1 mill kr), og kommunaltekniske prosjekt, gjeld reglane så langt dei høver.

Prosjektadministrasjonen har trong for meir omfattande styringsdokument enn det ein finn i dette reglementet. På sikt vil det difor også verte utarbeidd ei byggjehandbok som skal gje tekniske retningslinjer slik at alle tilsvarande bygg i kommunen får tilnærma likt kvalitetsnivå, samstundes som ein sikrar forsvarlege kostnader knytt til investering og FDV (forvaltning, drift og vedlikehald).

1.2 Definisjonar

1.2.1 Investering

Anskaffing av varige driftsmidlar som kostar over kr 100.000,- , eksklusive meirverdiavgift, med ei forventa økonomisk levetid på minimum 3 år.

1.2.2 Roller og mandat

Prosjekt:

Eit prosjekt er eit eingongsføretak med sikte på å nå eit klart formulert mål innanfor gjeven tidsfrist og økonomisk ramme. Sjå elles Økonomireglement Stad kommune kapittel 8.

Oppdragsgjevar:

Investeringsprosjekt vert i regelen vedteke i kommunestyret. Kommunedirektøren får ansvar for gjennomføringa, og er administrativ oppdragsgjevar.

Prosjektansvarleg:

Prosjektansvarleg vert oppnemnd av kommunedirektør og har hovudansvaret for at prosjektet vert gjennomført innan tildelte rammer. Prosjektansvarleg skal vere kommunalsjef når ramma for investeringar er på kr 5 mill eller meir. Einingsleiar kan vere prosjektansvarleg for investeringar mellom kr 100 000 og kr 5 mill.

Prosjektleiar:

Leier det operative arbeidet i prosjektet. Prosjektleiar rapporterer til prosjektansvarleg. Prosjektleiar skal umiddelbart rapportere til prosjektansvarleg ved endra føresetnader som har konsekvens for økonomisk ramme eller tidsramme.

Styringsgruppe:

Vert oppnemnt av kommunedirektør og prosjektansvarleg. Prosjekt med budsjett over kr 5 mill har styringsgruppa: Kommunedirektør, stabsleiarar og kommunalsjefar. Styringsgruppa skal gje råd, bidra til at prosjektet har naudsynte ressursar, støtte prosjektansvarleg, følgje opp og sjå til at avgjerder vert teke i saker som vert lagt fram på styringsgruppemøte. Gruppa har formelle møter med innkalling, sakliste og referat. Prosjektansvarleg er leiar og prosjektleiar er sekretær for gruppa.

Prosjektgruppe:

Prosjektmedarbeidarar som gjennomfører arbeidsoppgåvene i prosjektet. Deltaking er basert på kompetansen innan fagfeltet som prosjektet omhandlar, og vil medføre arbeidsoppgåver. Prosjektleiar fordeler oppgåver. Gruppa har formelle møter med innkalling, sakliste og referat. Prosjektmedarbeidarane rapporterer til prosjektleiar.

Referansegruppe:

Personar med spesiell kompetanse som kan gje råd til prosjektet etter behov – til prosjektleiar. Referansegruppa har ingen formell mynde i prosjektorganisasjonen.

Brukargruppe:

Representantar for dei som skal bruke bygget/anlegget, til dømes verneombod, tillitsvalde, bygdelag. Gruppa skal sikre at dei som skal bruke teneste/produkt får innverknad på avgjerdsprosess og utforming. Prosjektleiar ser til at brukarar er representerte i prosjektgruppa når det er relevant og etter behov.

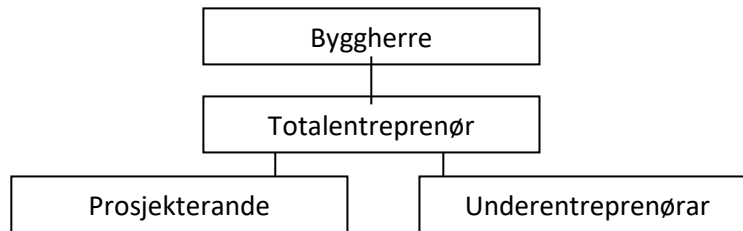
Oppgåver for brukarrepresentantane:

- Rådgjevande funksjon
- Ivareta lokal medverknad etter Arbeidsmiljølova
- Orienterer dei brukarane dei representerer
- Brukarar skal ikkje stille med bunde mandat frå basisorganisasjonen, men kan rådføre seg med denne etter behov
- Brukargruppa skal handsame alle saker som inneber avvik frå kravspesifikasjonen, så sant avvika får praktiske konsekvensar for brukarane

1.2.3 Entrepriseformer

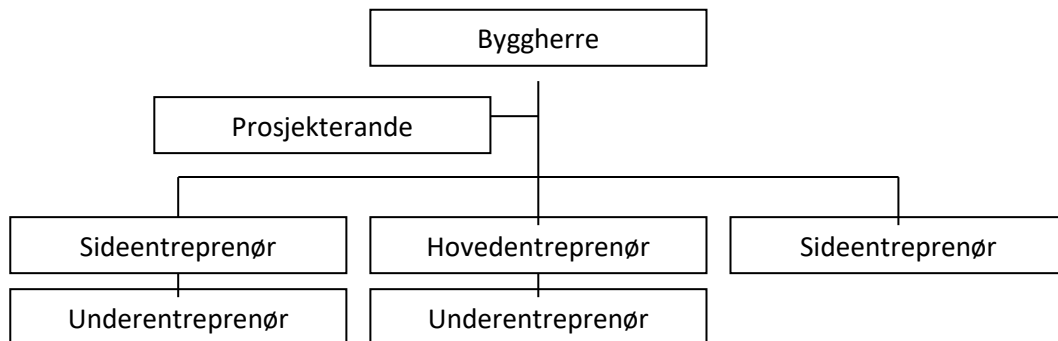
Totalentreprise

- ei kontrakt med ein entreprenør som omfattar all utføring og det meste eller all prosjektering
- totalentreprenøren engasjerer alle underentreprenører og naudsynte rådgjevarar for attståande prosjektering



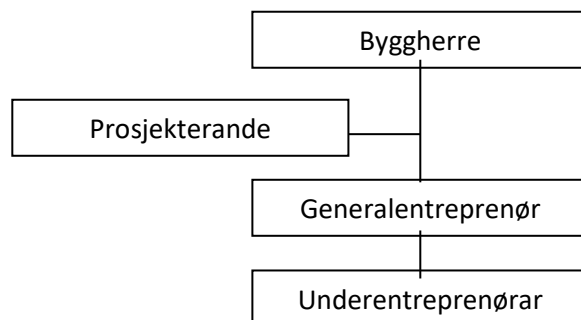
Hovudentreprise

- prosjekterande vert engasjert av byggherren
- få kontraktar på utføring (ofte 3)
- hovudentreprenør kan ha administrasjonsansvar (koordinering, framdrift etc.)



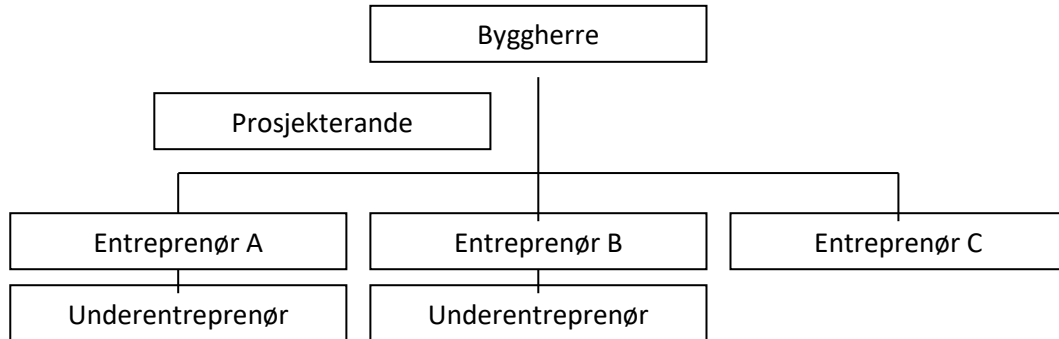
Generalentreprise

- Byggherren engasjerer prosjekterande
- Byggherren engasjerer ein generalentreprenør (utførande)
- Generalentreprenør engasjerer underentreprenører



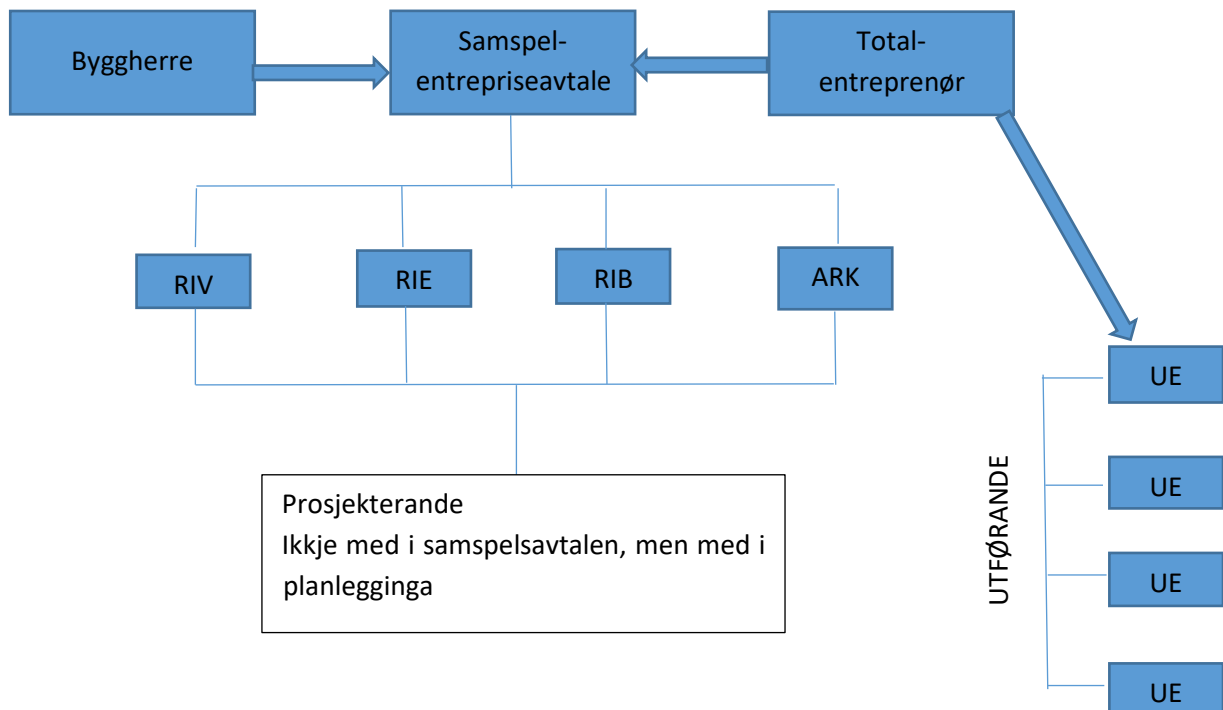
Delt entreprlse

- prosjekterande vert engasjert av byggherren
- mange underentreprenører på utføring, avhengig av type prosjekt



Samspelsavtale

- Byggherre utlyser konkurranse på samspel
- Entreprenør engasjerer rådgjevarar
- Byggherre og entreprenør utviklar prosjektet i fellesskap
- Entreprenør engasjerer underentreprenører

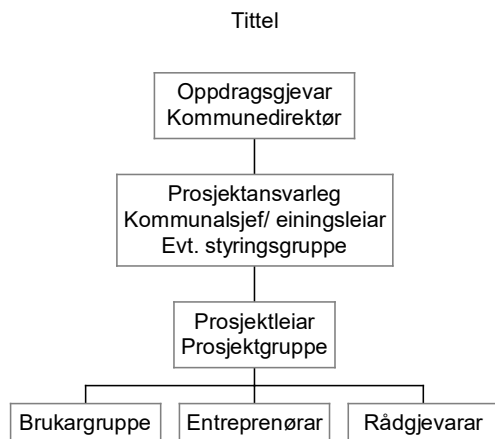


2. Prosjektstyring

2.1 Politisk styring

Overordna rammer for politisk handsaming av investeringsprosjekt går fram av Økonomireglement Stad kommune.

2.2 Administrativ organisering



	Kommune- styret	Kommune- direktør, kommunalsjef, stabsleiar	Kommunal- sjef	Einingsleiar	Prosjekt- leiar	Prosjekt- medarb.
ROLLER						
Prosjektleiar	x					
Prosjektansvarleg			x -over 5 mill	x -under 5 mill		
Styringsgruppe		x - over 5 mill				
Saksansvarleg websak			x	x		
Saksbehandlar websak					x	
Prosjektgruppe					x	x
Økonomioppfølging			x	x	x	
Kommunikasjon					x	
Oppgåver						
Prioriterer prosjekt		x				
Set ned prosjektansvarleg		x				
Set ned prosjektleiar		x				
Set ned prosjektgruppe			x	x	x	

3. Prosjektgjennomføring

3.1 Prosess

Fase	Administrativ handsaming	Politisk handsaming
<p>Programmering</p> <p>Behovsvurdering (inngår som regel i investeringsplan)</p> <p>Byggeprogram (rom- og funksjonsprogram)</p>	<p>Einingsleiar</p> <p>Kommunedirektør</p> <p>Prosjektgruppe med brukarrepresentantar</p> <p>Kommunedirektør</p>	<p>Utval</p> <p>Formannskap</p> <p>Kommunestyre</p> <p>Formannskap</p> <p>Kommunestyre</p>
<p>Prosjektering</p> <p>Forprosjekt</p> <p>Detaljprosjekt/ kravspesifikasjon v/totalentreprise</p>	<p>Prosjektgruppe</p> <p>Kommunedirektør</p> <p>Prosjektgruppe</p> <p>Kommunedirektør</p>	<p>Formannskap</p>
<p>Gjennomføring</p>	<p>Prosjektgruppe</p> <p>Kommunedirektør</p>	<p>Rapportering periodisk til kommunestyret ved kostnad på/ over kr 5 000 000. Punkt 8.9 i økonomireglement</p>

3.2 Programmering

3.2.1 Behovsvurdering

Mål: Behovsvurderinga skal tene som avgjerdsgrunnlag for prioriteringar i økonomiplanen.

Ansvar: Einingsleiar melder inn behov til kommunalsjef/kommunedirektør. Meldinga skal innehalde ei skildring av dei viktigaste sidene ved prosjektet slik at kommunedirektør kan ta stilling til om prosjektet skal prioriterast eller ikkje. Om kommunedirektør vurderer å prioritere tiltaket, må behovet utgreiast nærare. Her må som oftast driftsavdelinga og prosjektleiarar bidra til utgreiinga.

Krav til dokument:

- Mål for tiltaket
- Fagleg grunngjeving for investeringsbehovet
- Framlegg til mogelege løysingar, og vurdering av desse
- Evt. forankring i kommunalt planverk
- Forventa kostnad, investering og drift

Kalkyleusikkerheit i behovsvurdering +/- 50%

Sakshandsaming:

Sjå økonomireglementet kap. 8. Behovsvurderinga vert normalt lagt fram som del av økonomiplanen, og det er kommunestyret som vedtek om prosjektet skal setjast i gang. Berre investeringar som inngår i vedteke årsbudsjett har løyvingar.

Prosjektorganisasjon:

Kommunedirektør peikar ut prosjektansvarleg når prosjektet er vedteke innarbeidd i økonomiplan.

Kontrahering

av

rådgjevarar:

Mål: Det skal innhentast tilbod og kontraherast rådgjevarar. Gjennomføringa av konkurransen skal følgje Forskrift om offentlige anskaffelser.

Kontrahering involverer:

- Utarbeiding av kravspesifikasjon
- Kunngjering/annonsering av tilbodskonkurranse
- Kontrollrekning og evaluering av tilbod
- Innstilling og val av rådgjevar
- Kontraktsforhandlingar

Sakshandsaming:

Prosjektleiar skal ilag med prosjektgruppe utarbeide kravspesifikasjon for kontrahering av rådgjevarar i prosjektet. Dette gjeld mellom anna arkitekt, tekniske rådgjevarar, evt. byggeleiar, ansvarleg for uavhengig kontroll og andre fag/oppgåver som er aktuelle.

Prosjektleiar vurderer innkomne tilbod saman med prosjektgruppa, og legg fram innstilling på val av rådgjevar. Prosjektleiar kan innanfor vedteken økonomisk ramme kontrahere rådgjevarar.

3.2.2 Byggeprogram

Mål: Det overordna målet er å skaffe grunnlag for avgjerd om bygging

Byggeprogrammet skal gje oversyn over heile prosjektprosessen, vise formål, behov og ressursramme. Vidare skal byggeprogrammet danne grunnlag for utforming av konkurransegrunnlag for prosjektering (evt. kravspesifikasjon ved totalentreprise).

For anleggsprosjekt (eks. VA) er utarbeiding av byggeprogram ofte ikkje aktuelt.

Oppstartfasen:

Viktige aktivitetar for prosjektansvarleg:

- Gjennomgang av prosjektgrunnlag
- Vurdering av risiko og muligheiter
- Kartlegging av brukarinteresser
- Utvikling av prosjektmål
- Rekruttering og utvikling av prosjektorganisasjon (prosjektgruppe og brukargruppe)
- Utarbeiding av kortfatta prosjektplan

Brukarmedverknad er sentralt ved utarbeiding av byggeprogrammet. Det er i denne fasen at byggjeprojekt har størst rom for medverknad. I seinare fasar vil høve til påverknad minke og kostnad med endring auke. Prosjektgruppa har som oppgåve å avvege brukarbehov og kvalitetskrav opp i mot økonomiske rammer for prosjektet.

Krav til dokument:

Byggeprogrammet skal innehalde:

- Funksjonsprogram, dvs. plan for dei faglege tenestene som ein kommunal institusjon eller verksemd skal yte. Funksjonsplanane skal fastlegge kapasitetar, spesialiseringsnivå, organisasjonsmodell og andre relevante overordna planføresetningar, og avklare driftskonsekvensar for eininga.
- Romprogram, dvs. oppstilling over arealbehov for dei einskilde rom og funksjoner. Rom programmet skal også syne funksjonskrav
- Tomteval, helst skissert på godkjent reguleringsplan.
- Offentlege godkjenningar knytt til tomt, vatn, avløp og kraft.
- Gjennomgang av grunnbok der dette er naudsynt.
- Kostnadsoverslag på investering og på årskostnader.
- Finansieringsplan.
- Kvalitetskrav- både bygningsmessig og på tekniske fag.
- Val av entrepriseform
- Framdriftsplan for prosjekterings- og byggeprosess.
- Prosedyre for innkjøp av inventar og utstyr

Sakshandsaming:

Byggeprogram med budsjettert kostnad på kr 5 mill og meir (for hovudprosjektet) skal leggjast fram for kommunestyret til godkjenning. Godkjenning av byggeprogram med budsjettert kostnad på under kr 5 mill vert delegert til kommundirektør.

Kalkyleusikkerhet +/- 30%

3.2.3 Kommunaltekniske prosjekt

I programmeringsfasen skil kommunaltekniske prosjekt (veg, vatn, avløp, park m.v) seg frå byggeprosjekta. Ofte er det utarbeidd hovudplanar med tekniske og økonomiske utgreiingar, prioriteringar/behovsanalyser. Desse planane er forstudie (på nivå med rom- og funksjonsprogram) der ulike tekniske løysingar og konsekvensar er vurdert, målsetjingar er definert og kalkylar utarbeidd. Hovudplanane vert lagt til grunn for vidare arbeid med forprosjekt og detaljprosjekt.

3.3 Prosjektering

Mål: Prosjekteringa skal skildre bygget/anlegget som heilskap, dessutan små og store detaljar i utbygginga. Prosjektering dannar grunnlag for utforming av konkurransegrunnlag for utføring byggingsarbeidet.

Prosjekteringa kan delast i fleire fasar alt etter kompleksitet i byggjeprojektet.

Prosjekteringa skal vidare byggje på føresetnader i godkjent byggeprogram, og eventuelt andre prosjekteringsføresetnader.

3.3.1 Skisseprosjekt

Mål: Vise at konseptet fungerer, fange opp brukarbehov og prinsipiell innpassing av tekniske behov

Skisseprosjekt vert normalt berre handsama administrativt, som grunnlag for utarbeiding av forprosjektet.

3.3.2 Forprosjekt

Mål: Det skal utarbeida eit konkret framlegg til planløysing og utforming av prosjektet.

Krav til dokument

Forprosjektet skal innehalde:

- Enkle teikningar av prosjektet, plan, snitt og fasade.
- Dimensjonering av areal/volumbehov for tekniske installasjonar
- Lyd- og brannkrav
- Kort skildring av kvalitet og funksjon på dei ulike fagområde.
- Grunngeving for evt. avvik frå byggeprogram.
- Kostnadsoverslag
- Framdriftsplan

Kalkyleusikkerheit +/- 20%

Sakshandsaming:

Forprosjekt med budsjettert kostnad på meir enn kr 5 mill (for hovudprosjektet) blir framlagt til formannskapet til godkjenning (evt. etter handsaming i utval). Godkjenning av forprosjekt med budsjettert kostnad på under kr 5 mill vert delegert til kommunedirektør. Dersom dei vedtekne rammene ikkje held, må saka vidare til kommunestyret.

3.3.3 Detaljprosjekt

Mål: Det skal utarbeidast eit komplett tilbodsgrunnlag for prosjektet. Beskrivelsen skal vere så utfyllande at endringar og tilleggsarbeid vert minimalisert.

Krav til dokument

Gjennom detaljprosjektet vert forprosjektet detaljert og gjeve endeleg utforming:

- Utarbeiding av alle naudsynte teikningar, teknisk berekningar/dimensjoneringar
- Utarbeiding av arbeidsbeskrivelsar
- Kvalitetssikring, dvs. godkjenning av planar, arbeid, autorisasjonar, sertifikat
- Juridiske formuleringar, definisjonar av krav, lover, standardar, kontraktar etc.
- Vurdere og analysere driftsmessige konsekvensar, i den grad det er relevant
- Kostnadsoverslag
- Komplett tilbodsgrunnlag for utføring

Kalkyleusikkerheit +/- 10%

Sakshandsaming:

Detaljprosjektet vert godkjent av kommunedirektør.

3.3.4 Kontrahering

Mål: Det skal innhentast tilbod og kontraherast entreprenørar. Gjennomføringa av konkurransen skal følgje Forskrift om offentlege anskaffelser.

Kontrahering involverer:

- Kunngjering/annonsering av tilbodskonkurranse
- Kontrollrekning og vurdering av tilbod
- Innstilling og val av entreprenør
- Kontraktsforhandlingar

Sakshandsaming:

Prosjektleiaren vurderer innkomne tilbod saman med prosjektgruppa, og legg fram innstilling på val av entreprenør. Prosjektleiaren kan innanfor vedteken økonomisk ramme kontrahere entreprenør og starte opp byggearbeida. Tilbodsresultatet skal leggjast fram for formannskapet som referatsak.

3.4 Bygging

Mål: Sikre at tiltaket vert gjennomført som planlagt, til rett tid og kostnad.

I denne fasen vil prosjektleiaren ha ansvar for:

- mottak av dokumentasjon for oppstart
- deltaking i byggemøte
- ta stilling til endringar og tillegg pga. uføresette tilhøve
- evt. samordning av entreprenørar og prosjekterande
- delta i overlevering
- oppfølging av forsikringsovergang
- oppfølging av ferdigattest
- status- og sluttrapportering til prosjektansvarleg

Prosjekt- og brukargruppe vert kalla inn etter behov.

3.5 Drifts og reklamasjonstid

Mål: Sikre at bygget fungerer optimalt og at rettar i reklamasjonstida blir ivaretatt.

Etter overtaking vil driftsavdelinga overta ansvaret for bygget. Dersom der er forhold som vedrører garantiarbeid, skal driftsavdelinga ta dette opp med prosjektleiar. Prosjektleiar skal så vurdere om det er ei garantisak, og kontakte den aktuelle entreprenøren.

Prosjektleiaren føl opp kontraktane i reklamasjonstida og held nødvendige synfaringar.

4. Økonomistyring – rapportering

Rutinar for økonomirapportering går fram av økonomireglementet kap. 6 og punkt 8.9. Det skal leverast tertialrapportar for alle investeringsprosjekt med budsjettert kostnad eks mva på kr 5 000 000,- eller meir. Tertialrapportane skal innehalde prognose for endeleg kostnad, og vurdering av framdrift.

For alle investeringsprosjekt med budsjettert kostnad eks mva på kr 5 000 000,- eller meir, skal det utarbeidast eige sluttrekneskap. Sluttrekneskapen skal vere attestert av revisor og leggjast fram for kontrollutvalet for uttale før den vert sendt til formannskapet for tilråding og kommunestyret for endeleg vedtak.

Der det kan kome tilleggskostnader i samband med garantitida, må ein ha beløp igjen i løyvinga i prosjektet til å dekke dette. Beløpet må setjast av i balanserekneskapen på spesifisert konto.

For byggeprosjekt skal sluttrekneskapen leggjast fram for politisk handsaming seinast eitt år etter at overtakingsforretning har funne stad. For andre investeringsprosjekt utan unødig opphald. Det er prosjektleiar som har ansvar for at sluttrekneskap vert utarbeidd og lagt fram for politisk handsaming.

Saksutgreiinga til sluttrekneskapen skal innehalde:

- Vedtak i politisk organ vedkomande prosjektet
- Opphavleg budsjett, og eventuelt budsjettjusteringar undervegs
- Kommentar til korleis arbeidet har vore gjennomført
- Framlegg til vedtak når det gjeld å dekke eventuell overskriding eller å disponere ubrukt løyving
- Evaluering og gevinstrealisering

Finansreglement Stad kommune – kapittel 8 - Investeringsprosjekt

8. REGLEMENT FOR INVESTERINGSPROSJEKT

8.1 Føremål

Reglementet gjev retningslinjer for handsaming og styring av investeringsprosjekt i kommunen. Alle avdelingar skal leggje reglementet til grunn for sine bygge- og anleggsprosjekt, uansett organisering av det politiske og administrative apparat. Beskrivinga av saksutgreininga i samband med byggesaker skal nyttast for alle typar investeringar, så langt det er praktisk. Det vert i denne samanheng spesielt vist til dette kapitlets krav til kva som skal føreliggje av økonomiske data før bygging/investering startar.

8.2 Definisjonar

Investeringar gjeld anskaffing av varige driftsmidlar som kostar over 100 000 kroner og kor investeringsobjektet har ei forventa levetid på minst 3 år, jf. KRS nr 4. Vanlegvis vil investeringane ligge innanfor kategoriane:

- Bygg
- Inventar og utstyr, inkl. IKT-investeringar, maskiner og kjørety
- Anlegg, herunder også park- og idrettsanlegg

Alle investeringar skal budsjetterast og rekneskapsførast i investeringsbudsjettet/-rekneskapen.

Avgrensing mot driftsbudsjettet:

Ved større skader, havari o.l. på ei investering innanfor normal levetid, vil reparasjon/erstatning opp til dagens standard vanlegvis reknast som vedlikehald og skal finansierast over driftsbudsjettet.

Gjenanskaffelse av investeringar som på vanleg vis er utsletne, blir å rekne som investering, dersom dei elles tilfredsstillar kriteria nemnde ovanfor, jf. KRS nr. 4.

8.3 Forholdet til kommunen sitt plansystem

Investeringar vert fremja gjennom kommunedirektøren i samband med den årlege rulleringa av økonomiplan/årsbudsjett.

- Arbeidet med forprosjekt og detaljprosjektering skal følgje utviklinga i økonomiplan/årsbudsjett.
- Løyving til forprosjekt skal takast inn i årsbudsjettet før planlegging startar.
- Endeleg investeringsramme skal takast inn i årsbudsjettet når forprosjektet er avslutta.
- Bygging startar i budsjettåret.
- Berre i reine unntakstilfelle skal investeringsprosjekt kunne fremjast utanom denne rutinen. I så fall gjeld eigen rutine for saksong - sjå nedanfor.

8.4 Investeringsprosjekt utanom økonomiplanen/årsbudsjettet

Dersom det syner seg nødvendig å fremje forslag om investeringar utanom den vanlege planleggingsprosessen, skal behovsutgreininga fremjast, gjennom kommunedirektøren, til formannskapet, som sender saka til kommunestyret for endeleg vedtak.

8.5 Forslag til løyving

Alle investeringar må vedtakast av kommunestyret. Løyvingsforslaget skal innehalde:

1. Totalløyving for heile prosjektet, basert på eit realistisk kostnadsoverslag. Netto løyving aksepterast ikkje, dvs. at eventuelle tilskot og gåver også skal innarbeidast. Uføre sette tilskot og gåver kan ikkje brukast til å auke investeringsrammene utan kommunestyret si godkjenning.
2. Ved alle løyvingssaker må driftsmessige konsekvensar oppgjevast.

Finansieringa som vert lagt til grunn må vere utarbeidd i samråd med økonomisjefen.

8.6 Økonomiplan/årsbudsjett

Når kommunestyret har vedteke årsbudsjett, kan arbeidet med forprosjekt setjast i gong for dei investeringar som har fått løyving.

Investeringar som berre er oppført i økonomiplanen, har ikkje løyving. Løyving har berre investeringar som inngår i vedteke årsbudsjett. For investeringar som går over fleire budsjettår, er det berre gjeve løyving i samband med dei einkilde årsbudsjett. Dersom framdrift skulle gå raskare enn planlagt, må det gjevast tilleggsløyving i det gjeldande år.

8.7 Administrasjon

Reglementet gjeld for alle typar investeringsprosjekt som kommunen har. Kommunedirektøren fastset prosjektgruppe/prosjektansvarleg for det enkelte prosjekt.

Prosjektgruppa/prosjektansvarleg er ansvarleg for framdrift, økonomisk styring, at finansiering er i orden og rapportering på økonomi og framdrift. Dei tek også stilling til om det skal engasjerast arkitekt og konsulentar, alternativt om det skal nyttast andre prosjekteringsmåtar.

8.8 Gjennomføring av investeringsprosjekt

Byggeprosessen består normalt av følgjande fasar:

- Initiativ og utgreiing av behov
- Rom- og funksjonsprogram
- Forprosjekt
- Detaljprosjektering og konkurranse
- Bygging
- Drift og evaluering

Det vert utarbeidd eit eige prosjektreglement som gjer greie for innhaldet i dei ulike fasane.

8.8.1 Initiativ og utgreiing av behov

Initiativ til bygge- og anleggsarbeid skal normalt takast opp av kommunedirektøren gjennom økonomiplanen, jf. pkt. 8.3.

8.8.2 Rom – og funksjonsprogram

Rom- og funksjonsprogram skal handsamast i formannskapet og kommunestyret. Tomteval skal avklarast samstundes, om det ikkje er avgjort tidlegare.

8.8.3 Forprosjekt

Forprosjekt skal utarbeidast på grunnlag av rom- og funksjonsprogram og leggjast fram for formannskapet for godkjenning. Dersom kostnadsoverslaget overstig budsjettet, må saka til kommunestyret for godkjenning.

8.8.4 Detaljprosjektering

Kommunedirektøren godkjenner detaljprosjektering og konkurransegrunnlag. Det gjeld og kravspesifikasjon ved bruk av totalentreprise. Dersom det er trong for auka ramme/finansiering, må saka til ny politisk handsaming før prosjektet vert sett i gang.

8.8.5 Prosjektleiar

Alle byggeprosjekt skal ha prosjektleiar. Denne kan vere ein tilsett frå kommunen, eller ein uavhengig konsulent, valt i konkurranse med andre. Prosjektleiaren rapporterer til prosjektgruppe/prosjektansvarleg. Kostnad med prosjektleiar vert belasta vedkomande prosjekt.

8.8.6 Byggestart

Når investeringsprosjektet er vedteke i årsbudsjettet, og kostnadsoverslaget ligg innanfor vedteken ramme, kan arbeidet setjast i gang.

8.8.7 Oppfølging i byggetida

Prosjektgruppa/prosjektansvarleg skal sjå til at byggearbeidet vert utført innanfor løyvingsramma, samt at byggerekneskapen til ei kvar tid gjev full oversikt. Dvs. at byggerekneskapen må vere løypande oppdatert med forpliktande utgifter ved bestillingar av varer og tenester, samanlikna mot budsjett. Ved oppbrukt reservepostar i budsjettet skal det straks varslast til kommunedirektør som igjen varslar formannskap og kommunestyre.

8.8.8 Prosjektrekneskap

Det skal utarbeidast projektrekneskap for alle investeringar. Løyving som skal dekke fleire investeringar med eige prosjektnummer, må budsjetterast på det einskilde prosjekt, slik at samsvar mellom budsjett og rekneskap vert oppnådd.

Kostnad med egne tilsette som er direkte involvert i prosjektoppfølgning, skal førast i projektrekneskapen.

8.8.9 Tilleggsloøyving

Dersom overskriding av vedteken kostnadsramme kan forventast, utarbeidar prosjektgruppa/prosjektansvarleg sak om dette, med finansieringsforslag, til handsaming i fyrste kommunestyremøte.

8.8.10 Overtaking/Overlevering

Investeringsprosjekt skal overleverast i bruksferdig stand.

Det må utarbeidast byggdokumentasjon for forvaltning, drift og vedlikehald for byggeprosjekt.

8.9 Rekneskap og rapportering

Alle investeringsprosjekt vert rekneskapsmessig avslutta kvart år i samband med årsavslutninga av investeringsrekneskapen.

Alle investeringsprosjekt med budsjettert kostnad eks mva på kr 5.000.000,- eller meir, skal inngå i den periodiske rapporteringa til kommunestyret, jf. kap. 6.1 om periodisk rapportering. Rapportane skal innehalde prognose for endeleg kostnad og vurdering av framdrift.

For alle investeringsprosjekt med budsjettert kostnad eks mva på kr 5.000.000,- eller meir, skal det utarbeidast eige sluttrekneskap. Sluttrekneskapen skal vere attestert av revisor og leggast fram for kontrollutvalet for uttale før den vert sendt til formannskapet for tilråding og kommunestyret for endeleg vedtak.

Der det kan kome tilleggskostnader i samband med garantitida, må ein ha beløp igjen i løyvinga i prosjektet til å dekke dette. Beløpet må avsetjast i rekneskapen på spesifisert investeringsfond.

For byggeprosjekt skal sluttrekneskapen leggjast fram for politisk handsaming seinast eitt år etter at overtakingsforretning har funne stad. For andre investeringsprosjekt innan 5 år etter at løyving er gjeve. Det er prosjektansvarleg som har ansvar for at sluttrekneskap vert utarbeidd og lagt fram for politisk handsaming.

Saksutgreiinga til sluttrekneskapen skal innehalde:

- Vedtak i politisk organ vedkomande prosjektet
- Opphavleg budsjett, og eventuelt budsjettjusteringar undervegs
- Kommentar til korleis arbeidet har vore gjennomført
- Framlegg til vedtak når det gjeld å dekke eventuell overskriding eller å disponere ubrukt løyving.