

Rapport

Aremark kommune

07.09.2021

Forvaltningsrevisjon

Tekniske tjenester – offentlige anskaffelser

Innhold

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Sammendrag | 3 |
| 2 | Prosjektmandat | 5 |
| 3 | Fremgangsmåte | 6 |
| 3.1 | Problemstillinger og avgrensninger | 6 |
| 3.2 | Om revisjonskriterier | 6 |
| 3.3 | Revisjonsmetoder | 7 |
| 3.4 | Informasjon om revidert enhet | 8 |
| 4 | Investeringer basert på plan og vedtak | 9 |
| 4.1 | Revisjonskriterier | 9 |
| 4.2 | Datagrunnlag | 10 |
| 4.2.1 | Reglementer og rutiner | 10 |
| 4.2.2 | Utredning av VAR-investeringsprosjekter | 12 |
| 4.2.3 | Politisk forankring | 14 |
| 4.2.4 | Rapportering av investeringsprosjekter | 16 |
| 4.3 | Vurderinger | 16 |
| 4.4 | Konklusjon og anbefaling | 17 |
| 5 | Rutiner for kontraktsoppfølging | 18 |
| 5.1 | Revisjonskriterier | 18 |
| 5.2 | Datagrunnlag | 18 |
| 5.2.1 | Rutiner for kontraktsoppfølging | 18 |
| 5.3 | Vurderinger | 19 |
| 5.4 | Konklusjon | 19 |
| 5.5 | Kloakkpumpekontrakt – økonomisk risiko | 19 |
| 6 | VAR-anskaffelser i samsvar med regelverk | 21 |
| 6.1 | Revisjonskriterier | 21 |
| 6.2 | Datagrunnlag | 22 |
| 6.2.1 | Innkjøpsrutiner i tråd med regelverk om offentlige anskaffelser | 22 |
| 6.2.2 | VAR-anskaffelsers etterlevelse av regelverk om offentlige anskaffelser | 25 |
| 6.3 | Vurderinger | 26 |
| 6.4 | Konklusjon | 26 |
| 7 | Kilder | 27 |
| | Vedlegg: Kommunedirektørens uttalelse | 28 |

1 SAMMENDRAG

Revisjonens gjennomføring

Aremark kommunes kontrollutvalg vedtok 06.10.2020 å bestille forvaltningsrevisjon av *Tekniske tjenester – offentlige anskaffelser* med tre problemstillinger (jf. nedenfor). Revidert periode er hovedsakelig 2019–2021.

Under første problemstilling har vi lagt til grunn revisjonskriterier om at Aremark kommune bør ha reglementer og rutiner for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, at kommunen bør sikre forsvarlig utredning av investeringsprosjekter på området vann, avløp og renovasjon (VAR), at investeringsprosjekter skal forankres politisk og at kommunedirektøren skal rapportere på investeringsprosjekter i tertialrapporter. Under andre problemstilling har vi lagt til grunn et revisjonskriterium om at kommunen bør ha rutiner for kontraktsoppfølging. Under tredje problemstilling har vi lagt til grunn revisjonskriterier om at kommunen skal ha innkjøpsrutiner for å sikre at anskaffelser skjer i tråd med regelverk om offentlige anskaffelser, og ha tiltak for å sikre at VAR-anskaffelser etterlever anskaffelsesregelverket.

Revisjonen har innhentet fakta (data) gjennom dokumentanalyse og intervju. Rapporten er strukturert med kapitler for hver problemstilling og underkapitler for hvert revisjonskriterium.

Revisjonens funn

Revisjonens hovedfunn er at Aremark kommunes planlegging og saksutredning av investeringsprosjekter på området vann, avløp og renovasjon (VAR) i hovedsak er i samsvar med vedtak, at kommunen har rutiner for kontraktsoppfølging, samt at kommunens VAR-anskaffelser de siste par årene i hovedtrekk er gjennomført i samsvar med regelverket om offentlige anskaffelser.

Revisjonens vurderinger og konklusjoner

Østre Viken kommunerevisjon IKS (ØVKR) har følgende vurderinger og konklusjoner på de tre problemstillingene:

1. Har planlegging og saksutredning av investeringsprosjekter og anskaffelser på området vann, avløp og renovasjon vært i samsvar med vedtak?

Aremark kommune har, etter revisjonens vurdering, iverksatt en rekke tiltak de siste par årene for å sikre at VAR-investeringer blir forsvarlig planlagt og utredet: Kommunen oppdaterte sine reglementer på bakgrunn av ny kommunelov i desember 2020. Kommunestyret vedtok *Prosjektstyringsmodell* 24.06.2021, som fastsetter at alle investeringsprosjekter over 2,0 mill. kr skal forelegges kommunestyret (noe som ikke er nedfelt i *Økonomireglement*). Prosjektledelseskapasiteten er utvidet med en stilling. Handlingsplan for vann, avløp og miljø rulleres årlig. Utbyggingstakt for VA er redusert. Administrasjonen rapporterer i alle tertialrapporter på fremdrift og økonomisk status i investeringsprosjekter. Tiltakene ser ut til å ha gitt resultater: VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt og utplassering av papir/papp/kartongbeholdere i 2020 holdt seg innenfor prosjektbudsjett og tidsramme.

Med bakgrunn i dette konkluderer revisjonen med at Aremark kommunes planlegging og saksutredning av investeringsprosjekter og anskaffelser på området vann, avløp og renovasjon (VAR) fra 2019 i hovedsak har vært i samsvar med vedtak.

2. Har kommunen utarbeidet rutiner for oppfølging av kontrakter? Herunder skal revisjonen spesielt se på hvilke forpliktelser kommunen er bundet til ved kloakkpumpe-kontrakten, samt hvorvidt kontrakten kan innebære noen økonomisk risiko for kommunen.

Økonomireglements «Reglement for anvisning» pålegger de som attesterer og anviser inngående fakturaer å påse at levering er i samsvar med bestilling og at priser og betalingsbetingelser er i samsvar med rammeavtale eller enkeltkontrakt. Også vilkår om samfunnsansvar følges opp, bl.a. ved kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for bygningsarbeidere. Virksomhet plan, miljø og teknikk følger opp bygg- og anleggskontrakter i byggherremøter og ved sluttbefaring.

Med bakgrunn i dette konkluderer revisjonen med at Aremark kommune har rutiner for kontraktsoppfølging.

Kommuneadministrasjonen har fremforhandlet en minnelig løsning på kloakkpumpetvisten. Erstatningsbeløpet endte på 316 000 kr, det vil si 1,1 % av kontraktsbeløpet.

3. Er anskaffelser på området vann, avløp og renovasjon gjennomført i samsvar med regelverket om offentlige anskaffelser?

Kommunestyret vedtok *Innkjøpsreglement* og *Innkjøpsstrategi* 24.06.2021. Kommunen har etablert innkjøpsrutiner som er egnet til å sikre at anskaffelser etterlever grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. I prosjekt VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt (2020) ble hovedoppdragets verdi anslått til 1,1 mill. kr, det vil si under terskelverdien for kunngjøring på Doffin (1,3 mill. kr); konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) ble ikke benyttet. VA-tilkobling for Buer hyttefelt (2021) er et større prosjekt, som kommunen kunngjorde på Doffin i februar 2021, og Tendsign KGV benyttes.

Med bakgrunn i dette konkluderer revisjonen med at Aremark kommune har rutiner og tiltak som er egnet til å sikre at anskaffelser på området vann, avløp og renovasjon blir gjennomført i samsvar med regelverket om offentlige anskaffelser. De anskaffelsene som vi har undersøkt, er etter vår vurdering gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk og kommunens rutiner.

Revisjonens anbefaling

Revisjonen har følgende anbefaling til Aremark kommune:

- *Økonomireglement* bør oppdateres i «Reglement for investeringsprosjekt» med regelen om at investeringer over 2,0 mill. kr skal forelegges kommunestyret.

2 PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på grunnlag av Aremark kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2019–2020*, som kommunestyret vedtok 27.09.2018 (sak 72/18). Østre Viken kommunerevisjon IKS fremla prosjektplan for forvaltningsrevisjonen for kontrollutvalget 06.10.2020, som godkjente prosjektplanen. Oppstartsmøte med kommunedirektøren og virksomhetsleder plan, miljø og teknikk ble avholdt 17.09.2020.

Revisjonen har verifisert datagrunnlaget gjennom korrigerende og godkjenning av intervjureferater og administrasjonens gjennomgang av rapportutkast.

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon (2019) sier i § 14 Uttalelsesrett ved forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll: Revisor skal sende et utkast til forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse til kommunedirektøren, og uttalelsen skal i sin helhet fremgå av rapporten. Aremark kommunes kommunedirektør har avgitt uttalelse til rapporten, jf. vedlegg.

Oppdragsansvarlig revisor og utførende revisor erklærer seg uavhengig i forhold til Aremark kommune. De vurderes som habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS takker for godt samarbeid med Aremark kommune i forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 7. september 2021

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Didrik Hjort (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Aremark kommunes kontrollutvalg bestilte 06.10.2020 gjennomgang av tre problemstillinger:

1. Har planlegging og saksutredning av investeringsprosjekter og anskaffelser på området vann, avløp og renovasjon vært i samsvar med vedtak?
2. Har kommunen utarbeidet rutiner for oppfølging av kontrakter? Herunder skal revisjonen spesielt se på hvilke forpliktelser kommunen er bundet til ved kloakkpumpe-kontrakten, samt hvorvidt kontrakten kan innebære noen økonomisk risiko for kommunen.
3. Er anskaffelser på området vann, avløp og renovasjon gjennomført i samsvar med regelverket om offentlige anskaffelser?

Investeringsprosjekter og anskaffelser er begreper som griper inn i hverandre. Under problemstilling 1 legger vi hovedvekten på investeringsaspektet, mens anskaffelsesaspektet gjennomgås under problemstilling 3.

Under problemstilling 2 har kontrollutvalget bedt særskilt om at revisjonen ser på hvilke forpliktelser kommunen er bundet til ved kloakkpumpe-kontrakten. Denne delen av fremstillingen er beskrivende – uten revisjonskriterier, vurdering og konklusjon.

Under problemstilling 3 har vi undersøkt om kommunen har innkjøpsrutiner og tiltak for å sikre at VAR-anskaffelser gjøres i samsvar med regelverket om offentlige anskaffelser. Vi har gjort stikkprøvekontroll av tre anskaffelser.

Uttrykkene «anskaffelse» og «innkjøp» benyttes synonymt i rapporten. «Innkjøp» er et mer dagligdags uttrykk enn «anskaffelse», som lovverket benytter.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført som systemrevisjon og gjennomgang av investeringsprosjektene VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt (2020) og VA-tilkobling for Buer hyttefelt (2021).

Kommunens eneste renovasjonsinvestering i perioden 2019–2021 var å utplassere søppelbeholdere for papir/papp/kartong. Prosjektet ble utført av Halden kommune på basis av samarbeidsavtalen om forvaltning og drift av renovasjonsordning mellom Aremark og Halden kommuner. Forvaltningsrevisjonen går ikke inn på Halden kommunes håndtering av investeringen/anskaffelsen, men ser på prosjektets politiske forankring i Aremark kommune.

Revidert periode er hovedsakelig 2019–2021. Ny kommunelov trådte i kraft fra oktober 2019. Forhold som gjelder tidligere i 2019, ble regulert av gammel kommunelov. Ny kommunelov formulerer kommunedirektørens plikter vedrørende internkontroll mer presist (§ 25-1). Endringer fra gammel til ny kommunelov har ikke substansiell betydning for revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til *Forskrift om kontrollutvalg og revisjon* § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjekt. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonsrapportene hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens datagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervju

Både skriftlige og muntlige kilder gir viktig informasjon om Aremark kommunes investeringsprosjekter og anskaffelser innen VAR.

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått Aremark kommunes sentrale dokumenter på området:

- *Hovedplan for vann, avløp og miljø 2020–2029.*
- *Budsjett 2021 og Økonomiplan 2021–2024.*
- *Årsmelding 2019 Aremark kommune.*
- *Referat fra møte 29.01.2021 mellom Aremark kommune og Park & Anlegg.*
- Terialrapporter per 31.08.2020 og 30.04.2021.
- Reglementer og kommunestyresaker.
- Dokumentasjon om prosjektene VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt, VA-tilkobling for Buer hyttefelt og utplassering av søppelbeholdere for papir/papp/kartong.

Dokumentene er oversendt fra kommunen. Dokumentanalysen har hatt fokus både på enkeltprosjekter og system i kommunen.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført tre intervjuer:

- Økonomisjef/assisterende kommunedirektør
- Teknisk sjef
- VA-ingeniør

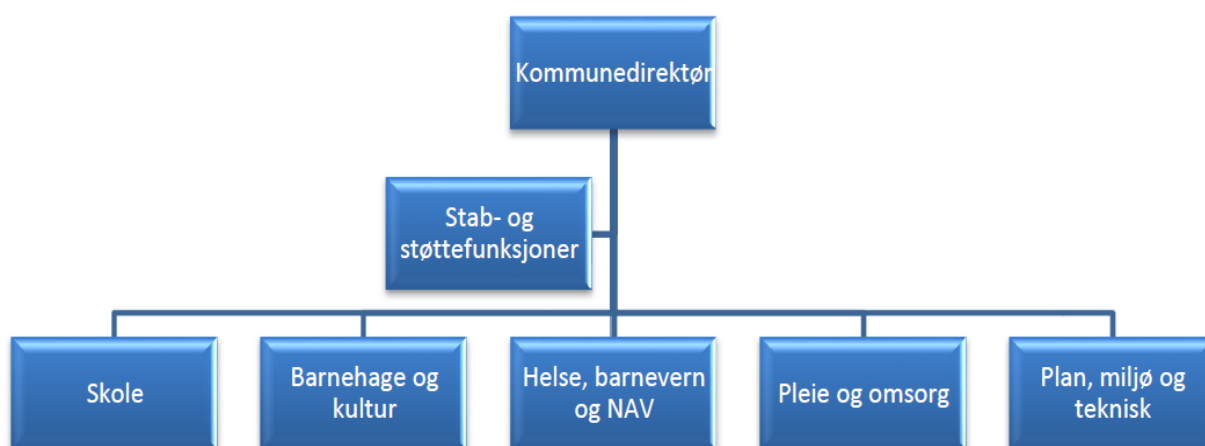
Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Intervju-avsnitt i denne forvaltningsrevisjonsrapporten innledes/avsluttes eksempelvis med «NN sier/forklarer i intervju med revisor» eller «NN opplyser». Hele avsnittet gjengir intervjuobjektets uttalelser.

3.4 Informasjon om revidert enhet

Aremark kommune har 1325 innbyggere per 01.01.2021. Kommunens politiske organisering består av kommunestyre, formannskap og to hovedutvalg – drift- og utviklingsutvalget og levekårsutvalget.

Aremark kommune har 107,1 årsverk i budsjett 2021. Kommunen har følgende administrative organisering:



Aremark kommunes administrative organisering. Kommunen har stab og fem virksomheter. Kilde: *Budsjett 2021 og Økonomiplan 2021–2024* (s. 26).

Virksomhet plan, miljø og teknikk har 14,4 årsverk med følgende organisering:



Virksomhet plan, miljø og teknikk sin organisering 2021. Virksomheten har seks avdelinger. Kilde: *Budsjett 2021 og Økonomiplan 2021–2024* (s. 51).

I dette organisasjonskartet heter det virksomhet «plan, miljø og teknikk». I organisasjonskartet øverst står det virksomhet «plan, miljø og teknisk». Teknisk sjef opplyser at den formelle betegnelsen er virksomhet plan, miljø og teknikk. Virksomhetens muntlige kortnavn er «teknisk».

4 INVESTERINGER BASERT PÅ PLAN OG VEDTAK

Problemstilling 1: Har planlegging og saksutredning av investeringsprosjekter og anskaffelser på området vann, avløp og renovasjon vært i samsvar med vedtak?

4.1 Revisjonskriterier

Ny kommunelov sier følgende i § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen: Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll skal kommunedirektøren utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig, og evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

NTNUs rapport *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag* (2015) forklarer: En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idéfasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsunderlaget og beslutningspunkter mellom fasene.

Dette leder til vårt revisjonskriterium a: Aremark kommune skal ha reglementer og rutiner for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter.

Kommuneloven sier følgende i § 13-1 Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver: Kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Det heter følgende i kommuneloven § 14-4 Økonomiplan og årsbudsjett: Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett og stilles opp på samme måte som økonomiplanen.

Aremark kommunes *Økonomireglement* (2020) fastsetter i «Reglement for investeringsprosjekt» (s. 10) at investeringsprosjekters tidligfase skal inneholde konseptanalyse og alternativutredning.

Dette leder til revisjonskriterium b: Aremark kommune skal sikre forsvarlig utredning av investeringsprosjekter på området vann, avløp og renovasjon (VAR), herunder av behov, alternativer og kostnader i beslutningsgrunnlaget.

Kommuneloven sier følgende i § 5-3 Kommunestyre og fylkesting. Intern delegering: Kommunestyret er det øverste organet i kommunen. Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, hvis ikke noe

annet følger av lov. Kommunestyret kan delegerere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren.

Kommuneloven sier følgende i § 14-2 Kommunestyrets og fylkestingets plikter: Kommunestyret skal selv vedta økonomiplanen og årsbudsjettet, årsregnskapene og årsberetningene, finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi, regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement), og regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).

Dette leder til revisjonskriterium c: Aremark kommune skal forankre større investeringsprosjekter politisk ved at prosjektplan og bevilgning vedtas av kommunestyret.

Følgende fremgår av kommuneloven § 14-5 Årsbudsjettets bindende virkning: Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer. Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Aremark kommunes *Økonomireglement* fastsetter i «Reglement for investeringsprosjekt» (s. 11) at investeringsprosjekter skal rapporteres løpende til kommunestyret i tertialrapporter.

Dette leder til revisjonskriterium d: Kommunedirektøren skal rapportere på investeringsprosjekter i tertialrapporter.

Revisjonskriteriene for problemstilling 1 blir dermed som følger:

- a. Aremark kommune skal ha reglementer og rutiner for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter.
- b. Aremark kommune skal sikre forsvarlig utredning av investeringsprosjekter på området vann, avløp og renovasjon (VAR), herunder av behov, alternativer og kostnader i beslutningsgrunnlaget.
- c. Aremark kommune skal forankre større investeringsprosjekter politisk ved at prosjektplan og bevilgning vedtas av kommunestyret.
- d. Kommunedirektøren skal rapportere på investeringsprosjekter i tertialrapporter.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Reglementer og rutiner

På bakgrunn av ny kommunelov vedtok Aremark kommunestyre tre oppdaterte reglementer i november–desember 2020:

- *Delegeringsreglement.*
- *Økonomireglement.*
- *Reglement for politiske utvalg.*

I *Delegeringsreglement* fremkommer bl.a. følgende:

- **Kap. 2.2 Kommunestyret ansvars- og arbeidsområde:** Kommunestyret avgjør alltid saker som gjelder økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak, igangsetting av nye tiltak ut over årsbudsjettet og vesentlige endringer i årsbudsjettet, m.fl.
- **Kap. 4.2 Formannskap:** Delegeringsreglementet gir formannskapet myndighet til å følge opp større kommunale infrastruktur- og byggeprosjekter. Formannskapet gjør endelig vedtak på en del saksområdet, og fremmer ellers innstilling til kommunestyret.

- **Kap. 4.4.1 Delegering til drift- og utviklingsutvalget:** Saker fra virksomhet plan, miljø og teknikk behandles av drift- og utviklingsutvalget.
- **Kap. 6 Delegering til kommunedirektøren:** Kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet (jf. kommuneloven § 13-1). Han signerer kontrakter og avtaler innenfor vedtatte økonomiske rammer, mv.

Økonomireglement består av 12 delreglementer. I «Reglement for investeringsprosjekt» fremkommer bl.a. følgende:

- **Innledning og bakgrunn** (s. 9): Kommunal- og moderniseringsdepartementet har pålagt at årsbudsjettet skal være realistisk. Det følger av kommuneloven at investeringsbudsjettet er ettårig, og utgiftene må fordeles på de enkelte år i økonomiplanen. Dette innebærer at forsinkelser eller forseringer av investeringsprosjekter som påvirker kommunestyrets bevilgninger, må innarbeides i et revidert (endret) budsjett når avvikene tilsier det. Det er årsbudsjettet som gjelder; økonomiplanens år 2–4 kan etter departementets vurdering ikke regnes som bevilgninger.
- **Planlegging** (s. 10): Alle investeringsprosjekter skal starte med behovsavklaring.
- **Investeringsprosjekters tidligfase** (s. 10): Investeringsprosjekters tidligfase skal sikre en mest mulig ensartet behandling av de ulike prosjekter og sikre at det fremlegges et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret. Tidligfasen skal inneholde konseptanalyse og alternativutredning med tilhørende risikovurdering av de ulike alternativer som vurderes. Tidligfase skal inneholde en kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse. Det bør presenteres minst tre alternativer – et nullalternativ og to alternative konsepter.
- **Oppfølging av investeringsprosjekt** (s. 11): Det skal forekomme løpende rapportering til kommunestyret. Rapporteringen skal skje tertialvis og skal inngå i tertialrapporten.
- **Tilleggsbevilgning** (s. 11): Dersom et investeringsprosjekt trenger tilleggsbevilgning, skal det legges frem sak for kommunestyret med forslag til omdisponering av midler før budsjettet er brukt opp.
- **Avslutning av investeringsprosjekt** (s. 11): Alle investeringsprosjekter med en øvre kostnadsramme på over 5 mill. kr skal formelt avsluttes som politisk sak til kommunestyret. Saken skal inneholde sluttregnskap og en vurdering av investeringsprosjektet.

Aremark kommunestyre vedtok 12.12.2019 (sak Budsjett 2020 og økonomiplan 2020–2023) følgende: «Rådmannen bes legge alle planlagte investeringer med totalbudsjett over 1 000 000 fram for formannskapet for godkjenning før igangsettelse og med prosjektplan og budsjett.»

Denne «handlingsregelen» nevnes ikke i *Økonomireglementets* «Reglement for investeringsprosjekt».

Aremark kommunestyre ga 27.09.2018 kommunedirektøren i oppdrag å utforme en prosjektstyringsmodell for Aremark kommune. *Prosjektstyringsmodell* ble vedtatt av kommunestyret 24.06.2021. Her vedtok kommunestyret, etter forslag fra kommunedirektøren, å heve beløpsgrensen for politisk behandling av investeringsprosjekter fra 1 mill. kr til 2 mill. kr, som en hovedregel.

Prosjektstyringsmodell fastsetter bl.a. følgende:

- **Formålet** (s. 3) er å sikre vellykkede prosjekter.
- **Organisering** (s. 4): Kommunedirektøren er øverste ansvarlig for gjennomføring av alle faser av et investeringsprosjekt.
- **Investeringsprosjekter inndeles i seks faser** (s. 3): Idé, Konsept, Planlegge, Gjennomføre, Avslutte og Realisere. Hver fase avsluttes med et beslutningspunkt. Prosedyrer og sjekklister gis for fasene.
- **Prosjektgrupper** (s. 5) kan naturlig bestå av prosjektleder (leder for prosjektgruppen), brukerrepresentanter, vernetjeneste, avdelingsleder for drift og vedlikehold, tillitsvalgte, arkitekt og tekniske konsulenter.

- **Politisk styring** skal skje slik (s. 5): Kommunestyret vedtar igangsettelse av prosjekter over 2 mill. kr (ekskl. mva). Prosjektets rammer, både økonomiske og praktiske, i form av prosjektplan skal godkjennes av kommunestyret før igangsettelse. Dette betegnes (s. 3) som hovedprosedyre, samt at mindre prosjekter som har høy teknisk kompleksitet eller potensielt høye livstidskostnader bør følge hovedprosedyre.

Saksbehandlingsrutiner i Aremark kommune er basert på sak-/arkivsystemet Elements, der det ligger en mal for saksfremlegg med obligatoriske innholdspunkter (Saksopplysninger, Vurdering, Forankring av tiltaket i FNs bærekraftsmål). Alle saksfremlegg godkjennes av kommunedirektøren i Elements. Mange saksfremlegg skrives av virksomhetsledere. Når en underordnet medarbeider utarbeider saksfremlegg, skjer det normalt i dialog med virksomhetsleder, opplyser økonomisjef.

4.2.2 Utredning av VAR-investeringsprosjekter

Skodsberg renseanlegg 2018 – lærdommer

Revisjonens kartleggingsrapport *Rehabiliteringen av Aremark skole og Skodsberg renseanlegg* (2018) viser (s. 12) følgende: Skodsberg renseanlegg ble vedtatt utbygget for til sammen 14,5 mill. kr (2016–2017), men endte på 21,1 mill. kr (2018), det vil si en budsjettoverskridelse på 46 %.

VA-ingeniøren forklarer i intervju med revisor at det underveis dukket opp gamle løsninger (fra 1980) som måtte omlegges. Uforutsettposten i rehabiliteringsprosjektet burde ha vært større.

Økonomisjefen opplyser at som følge av bl.a. renseanlegg-overskridelsen, vedtok kommunestyret i desember 2019 at investeringsprosjekter over 1,0 mill. kr skal forelegges formannskapet. Økonomisjefen gir også uttrykk for at siden 2019 har skillet mellom politikernes bestillerrolle og administrasjonens utførelse vært rimelig klart i Aremark kommune.

Teknisk sjef i Aremark kommune tiltrådte stillingen i september 2017. I intervju med revisor oppsummerer hun lærdommer fra renseanlegg-saken:

- Beslutningsprosess og gjennomføring av investeringsprosjekter var ikke god nok i Aremark kommune. Administrasjonen er nå bevisst på ikke å bruke penger som ikke er bevilget. Ved overskridelser fremmes sak om budsjettregulering (budsjettendring) for kommunestyret. Regelen om at planlagte investeringer over 1,0 mill. kr skal forelegges formannskapet, er praktisert fra og med 2020.
- Siden revisjonens rapport i 2018 har kommunen forbedret seg på *prosjektorganisering*, der ansatte nå i mindre grad sitter alene med prosjekter, *planlegging*, der spesifikasjon og kostnadsestimat vektlegges mer, og *politisk forankring* ved oppstart og underveis i investeringsprosjekter.

Prosjektorganisering

En ny stilling som prosjektleder i virksomhet plan, miljø og teknikk ble opprettet i budsjett 2020; medarbeideren tiltrådte i februar 2020. Fire ansatte i virksomhet plan, miljø og teknikk arbeider nå med prosjektledelse: teknisk sjef, VA-ingeniør, saksbehandler kommunale avgifter/renovasjon og prosjektleder (bygg).¹ De fire ansatte bruker til sammen ca. 1,6 årsverk på prosjektledelse, men det varierer fra år til år, opplyser økonomisjefen.

Teknisk sjef sier i intervju med revisor følgende om prosjektorganisering:

¹ Medarbeideren med stillingstittel «prosjektleder» arbeider hovedsakelig med prosjektledelse av byggeprosjekter. Også VA-ingeniør arbeider som prosjektleder – for VA-prosjekter. Revisor presiserer med en parentes i rapporten: prosjektleder (bygg).

- Teknisk sjef har ansvar både for investeringer og drift. Kapasiteten for prosjektering er utvidet, men virksomhet plan, miljø og teknikk har nok å gjøre. Ansatte har bred prosjektlederkompetanse og lang erfaring fra kommunal sektor.
- Når kommunestyret har fattet sitt første vedtak om et investeringsprosjekt, etableres prosjektgruppe. I planleggingsfasen og gjennomføringsfasen har prosjektgrupper ofte ukentlige prosjektmøter, gjerne før byggherremøter med entreprenør. En viktig del av prosjektgruppers arbeid er presentasjon for brukere, som ansatte, tillitsvalgte og verneombud, samt arbeidsmiljøutvalget og rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

VA-ingeniøren sier i intervju med revisor følgende om prosjektorganisering:

- Prosjektorganiseringen er oversiktlig i de fleste prosjekter. Kommunikasjonslinjen til teknisk sjef er kort. Dagens fire ansatte (ca. 1,6 årsverk) i prosjektledelse er stort sett tilstrekkelig.
- VA-ingeniøren ble prosjektleder for VA-prosjekter i 2020 – først med VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt og så VA-tilkobling for Buer hyttefelt.
- Begge disse VA-prosjektene er blitt forsinket med ca. to år i forhold til opprinnelig fremdriftsplan. Virksomhet plan, miljø og teknikk bruker i dag noe lenger tid på prosjektering enn før. Administrasjonen ønsker å bruke mer tid på grunnlaget som blir presentert for de folkevalgte. En frukt av dette er at treffsikkerheten i kommunens investeringsprosjekter er forbedret: VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt ble gjennomført innenfor prosjektbudsjettet.

Hovedplan for vann, avløp og miljø 2020–2029

Hovedplan for vann, avløp og miljø 2020–2029 ble vedtatt av Aremark kommunestyre 17.06.2020.

Hovedplanen inneholder målsettinger og status for vann, avløp og miljø. Hovedplanen har som vedlegg en handlingsplan for vann, avløp og miljø, som skal oppdateres årlig i forbindelse med budsjett/økonomiplan-arbeidet.

Hovedplanen inneholder få investeringsbeløp, mens årlig handlingsplan gjengir sum investeringer i vann og avløp i økonomiplanperioden. Prosjektplaner med detaljert prosjektbudsjett fremmes som egen sak for hovedutvalg drift og utvikling og kommunestyret.

Teknisk sjef opplyser at den årlige handlingsplanen er et viktig styringsverktøy for å gjøre prosjekteringen av investeringer i vann- og avløpsanlegg mer realistisk og politisk forankret.

VA-ingeniøren kommenterer i intervju med revisor flere sider ved kommunens VA-planlegging:

- Aremark kommune har god kapasitet i VA-nettet, men ikke i vannverk/vanntårn. Aremark sentrum har tosidig vannforsyning, men av hensyn til leveringssikkerheten vurderer kommunen å bygge et vanntårn nr. 2. Vanntårnet får konsekvenser for nettet, og plasseringen må prosjekteres (planlegges) grundig, noe konsulentfirmaet Cowi har bistått kommunen med.
- Vanntårn-utredningen er et eksempel på at alternative løsninger utredes i tidlig fase av investeringsprosjekter. Ved trasé-valg for VA-hovedledninger spiller mange hensyn inn, som eiendomsproprisjon og pumpestasjoner. Når det gjelder VA-tilkobling for Skodsbergåsen og Buer hyttefelt, ble trasé-alternativer utredet og vedtatt av politikerne rundt 2013 (jf. *Hovedplan for vann, avløp og miljø 2014–2026*).
- Kommunens VA-prosjektering er betydelig forbedret: Årlig handlingsplan er mer økonomisk realistisk, bl.a. med oppdaterte priser. Handlingsplanen medfører også bedre koordinering (nye VA-anlegg kombineres med fiberkabel i grøft). Dersom nye alternativer har dukket opp, vil dette fremlegges i årlig handlingsplan.

- Ting kunne nok av og til ha gått fortere, men å prosjektere investeringer grundig er klokt. Det gjelder behovsvurdering, teknisk løsning, tilrettelegging for eventuelle senere byggetrinn, kostnadsestimat og innfasing i økonomiplan. Og anskaffelser skal følge anskaffelsesregelverket.

VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt 2020

VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt ble ferdigstilt i november 2020. Investeringsprosjektet ble gjennomført som følger (se også kap. 6.2.2 om anskaffelsen):

- Aremark kommunestyre vedtok prosjektplanen 28.05.2020. Vedlagt saken var *Prosjektplan Skodsbergåsen*, som inneholdt et kostnadsoverslag på totalt 2,1 mill. kr (ekskl. mva), inkludert mottatt tilbud på 1,49 mill. kr. Ferdigstillelse 01.09.2020 ble forventet. Kommunestyret vedtok at prosjektet finansieres ved allerede bevilgede midler (budsjett 2020).
- Saksfremlegget til kommunestyret 28.05.2020 er inndelt i kapitlene «Saksopplysninger», «Vurdering» og «Kommunedirektørens innstilling». Saksfremlegget opplyser følgende om rettslige forhold: Kommunestyret har vedtatt at hyttene på Skodsbergåsen skal koble seg til kommunalt vann og avløp. Tilkobling av blant annet hyttene på Skodsbergåsen har vært en forutsetning for selvkostberegningene når det gjelder vann og avløp og de investeringene som er gjort på områdene. Kommunen mangler imidlertid tydelig hjemmel for å pålegge dette. Denne hjemmelen er tenkt ivarettatt i kommuneplanens arealdel som er under behandling.
- VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt ble ferdigstilt to måneder på overtid i 2020. Byggeregnskapet endte på 1 975 176 kr (ekskl. mva), det vil si 125 000 kr under prosjektbudsjettet.

VA-tilkobling for Buer hyttefelt 2021

VA-tilkobling for Buer hyttefelt pågår. Investeringsprosjektet gjennomføres som følger (se også kap. 6.2.2 om anskaffelsen):

- Kommunen leide Multiconsult til å utarbeide byggesøknaden for Buer hyttefelt, bl.a. av kapasitetsgrunner. «Søknad om rammetillatelse og dispensasjon for etablering av kommunalt VA til Buer hyttefelt» ble behandlet av avdeling plan, byggesak, oppmåling/geodata og spredt avløp i desember 2020. Søknaden ble godkjent 04.02.2021 av hovedutvalg drift og utvikling.
- Aremark kommunestyre vedtok prosjektplanen 08.04.2021. Vedlagt saken var *Prosjektplan for etablering av tilkoblingspunkt til kommunalt vann- og avløpsnett for Buer hyttefelt*, som inneholdt et kostnadsoverslag på totalt 4,3 mill. kr (ekskl. mva), inkludert mottatt tilbud fra entreprenør på 2,96 mill. kr og 10 % uforutsett. Ferdigstillelse 01.10.2021 forventes. Kommunestyret vedtok at prosjektet finansieres ved allerede bevilgede midler (5,0 mill. kr i budsjett 2021).
- Saksfremlegget til kommunestyret 08.04.2021 opplyser: Kommunestyret har vedtatt at hyttene på Buer hyttefelt skal koble seg til kommunalt vann og avløp. I kommuneplanens arealdel § 2.2.4 Vann og avløp, vedtatt 18.02.2021, er det hjemlet i bestemmelsene at fritidsbebyggelse skal så langt det er mulig være tilknyttet offentlig vann- og avløpsnett.
- Buer hyttefelt har 58 abonnenter som har forpliktet seg til å koble seg til anlegget. Dette vil bety 2 900 000 kr i inntekter fra tilkoblingsgebyrer for kommunen. I tillegg får kommunen inn kommunale avgifter på vann og avløp fra disse hvert år fremover. Det tas høyde for utvidelse av hyttefeltet til inntil 99 hytter.
- Investeringsutgiftene fordeles med 50 % på vann og 50 % på avløp, fordi det er behov for trykkøkingsstasjon for vann og pumpestasjon for avløp.

4.2.3 Politisk forankring

VA-investeringer

Aremark kommunestyre bevilget følgende investeringsmidler til vann/avløp i 2020 og 2021:

| Aremark kommunes VA-investeringer (ekskl. mva) | Budsjett 2020 | Budsjett 2021 |
|--|----------------|---------------|
| VA-investeringer | 12,05 mill. kr | 5,0 mill. kr |

Kilder: *Budsjett 2020 og Økonomiplan 2020–2023* (s. 19) og *Budsjett 2021 og Økonomiplan 2021–2024* (s. 19).

Kommunens planlagte VA-investeringer i treårsperioden 2021–2023 reduseres betydelig fra forrige til nåværende økonomiplan:

| Aremark kommunes VA-investeringer (ekskl. mva) | 2021–2023 |
|---|---------------|
| VA-investeringer, Budsjett 2020 og Økonomiplan 2020–2023 | 22,6 mill. kr |
| VA-investeringer, Budsjett 2021 og Økonomiplan 2021–2024 | 7,0 mill. kr |

Kilder: *Budsjett 2020 og Økonomiplan 2020–2023* (s. 19) og *Budsjett 2021 og Økonomiplan 2021–2024* (s. 19).

Budsjett 2021 og Økonomiplan 2021–2024 forklarer (s. 53): Det er krav om at kommunen har større kapasitet for vannleveranse enn hva som er dagens situasjon. For å bli mindre sårbar, må kommunen over tid kanskje sette opp et vanntårn til. Lokaliseringen må avklares nærmere. Dette er kostnader som foreslås forskjøvet til etter planperioden.

Renovasjonsinvestering

Kontrakten *Avfallsinnsamling i Halden og Aremark kommuner* ble inngått med NordRen AS, Sørum, 16.08.2018. Kontrakten varer til 2026 (pluss to års opsjon). Ekstra søppelbeholdere for papir/papp/kartong (PPK) ble utplassert i 2020.

Kommunedirektørens saksfremlegg til drifts- og utviklingsutvalget og kommunestyret (25.04.2019) gir følgende saksopplysninger: Aremark kommune har nå muligheten til å utvide renovasjonsordningen. Gjennom avtale med Halden for innsamling av husholdningsavfall er det mulig å begynne sortering av papir, papp og kartong for alle som har restavfallsbeholdere. I så fall vil man kunne fjerne papircontainerne som står ved miljøstasjonene. Nye beholdere for papir, papp og kartong til koste ca. 300 kr per beholder. Kostnad for utkjøring er ca. 100 kr per beholder. Kostnad for innsamling hver 4. uke er ca. 20 kr per beholder. Alle prisene er inkludert mva. Kommunestyret vedtok at kommunedirektøren bes belyse budsjettmessige konsekvenser og endringer i gebyrsatsene og legge dette frem i en sak for kommunestyret før ordningen innføres.

Kommunedirektøren fremmet en ny sak til kommunestyret 20.06.2019 der utplassering av 1310 PPK-beholdere ble estimert å koste 614 652 kr, inkludert 15 % uforutsett. Investeringen endte med å koste 596 101 kr (476 881 kr + mva for beholdere, utkjøring og informasjon), det vil si 18 000 kr under politisk vedtatt prosjektbudsjett, ifølge regneark fra saksbehandler teknisk.

Økonomiplanen avsetter ikke investeringsmidler til renovasjon i 2021–2024.

Politisk behandling av investeringsprosjekter over 2 mill. kr

Økonomisjefen oppsummerer at investeringsprosjekter over 2,0 mill. kr behandles av Aremark kommunestyre i flere stadier:

1. I idé-/konseptfasen vedtar kommunestyret hovedplaner, som *Hovedplan for vann, avløp og miljø 2020–2029*, og årlige handlingsplaner.
2. Kommunestyret vedtar i egen sak å igangsette planleggingsfasen med detaljprosjektering og anbudsinnhenting.

3. Kommunestyret avsetter økonomisk ramme i årsbudsjett og økonomiplanperiode. Når investeringsprosjekter forsinkes fra ett år til neste, vedtas budsjettregulering.
4. Kommunestyret vedtar prosjektplan med detaljert fremdriftsplan og prosjektbudsjett, ofte basert på innhentet anbud, og med finansiering i allerede bevilgede midler (årsbudsjett). Først da kan gjennomføringsfasen starte.

Økonomisjefen opplyser at investeringsprosjekter i høy grad ble forsinket i 2020. Både tilbygg/ombygg av Aremark barnehage og VA-investeringer kom på etterskudd. Administrasjonen fremmet derfor budsjettregulering på slutten av året, der investeringsmidler ble overført til 2021 (jf. punkt 3 over). Kommuner er pålagt å skyve på budsjettmidler ved forsinkelser i investeringsprosjekter, noe Aremark har praktisert i flere år, påpeker økonomisjefen.

4.2.4 Rapportering av investeringsprosjekter

Kommunedirektøren fremmer tertialrapporter for formannskap og kommunestyre i mai og september. *Regnskapskontroll 2020 – tertialrapport 2/20* har vedlagt en oversikt over investeringer per 31.08.2020. Investeringsoversikten viser at budsjett 2020 inneholdt investeringer for totalt 38,9 mill. kr (ekskl. mva), hvorav bare 5,8 mill. kr var brukt etter åtte måneder. Oversikten opplyser at tilførselsledning Skodsbergåsen hyttefelt er igangsatt og planlagt ferdig i 2020. VAR-området kommenteres slik: Det er en utfordring å få godt grep på situasjonen rundt utbygging og utvikling av vann- og avløpsnett som må sees i sammenheng med vannkapasitet og myndighetskrav rundt forsyningssikkerhet, brannvann mv. Det er ved denne tertialrapporten lagt inn realistiske prognoser på disse områdene. Rådmannen jobber med oppfølging av kommunestyrets vedtak før sommeren ved behandling av VA-planen.

Tertialrapport pr 30.04.2021 inneholder vedlegget «Investeringer pr 30.04.21». Regnearket viser at av investeringsbudsjettet for 2021 på 42,0 mill. kr (ekskl. mva) var 14,0 mill. kr (33,3 %) regnskapsført etter 1. tertial. Kommentarer til fremdrift og kostnader gis. VA-tilkobling for Buer hyttefelt kommenteres slik: Kontrakt med entreprenør; klart for oppstart.

Tertialrapporter omtalte tidligere ikke alltid investeringer. Fra og med 2021 skal tertialrapporter alltid omtale både drift og investering, opplyser økonomisjefen.

4.3 Vurderinger

Reglementer og rutiner

Aremark kommune har, etter revisjonens vurdering, omfattende reglementer og rutiner for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter.

Aremark kommunes *Delegeringsreglement* og *Økonomireglement* (med «Reglement for investeringsprosjekt») ble oppdatert i desember 2020 på bakgrunn av ny kommunelov. *Prosjektstyringsmodell* ble vedtatt av kommunestyret 24.06.2021. Økonomireglementets reglement for investeringsprosjekt betoner at løsningsalternativer skal fremlegges i tidlig fase av investeringsprosjekter, at bevilgninger normalt gis i årsbudsjett, og at investeringsprosjekter skal rapporteres til folkevalgte i tertialrapporter. Prosjektstyringsmodellen gir en god avklaring av organisering, faser og politisk forankring i investeringsprosjekter, men siden styringsdokumentet nylig ble vedtatt, har revisjonen ikke undersøkt hvordan det fungerer i praksis.

Regelen i prosjektstyringsmodellen om at investeringer over 2,0 mill. kr skal forelegges kommunestyret, bør etter revisjonens vurdering også fremgå av økonomireglementet.

Utredning av VAR-investeringsprosjekter

Kommunen har tiltak som etter revisjonens vurdering kan sikre forsvarlig utredning av investeringsprosjekter på området vann, avløp og renovasjon (VAR), herunder av behov, alternativer og kostnader i beslutningsgrunnlaget.

En ny stilling som «prosjektleder» i virksomhet plan, miljø og teknikk ble opprettet i budsjett 2020; prosjektleder (bygg) tiltrådte i februar 2020. Fire ansatte i virksomheten bruker til sammen ca. 1,6 årsverk på prosjektledelse. *Hovedplan for vann, avløp og miljø 2020–2029* har som vedlegg en handlingsplan som rulleres årlig. Hovedplan og økonomiplan har nå redusert utbyggingstakten for VA-anlegg. Kommunen konsoliderer stillingen før et nytt vanntårn eventuelt bygges i Aremark sentrum. Bedre tid gir grundigere prosjektering. Løsningsalternativer fokuseres for vanntårn så vel som VA-ledninger.

VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt ble gjennomført i 2020 innenfor vedtatt prosjektbudsjett og tidsramme. Også renovasjonsinvesteringen i 2020 (utplassering av 1310 papir/papp/kartong-beholdere) holdt seg innenfor budsjett.

Politisk forankring

Etter revisjonens vurdering forankrer kommunen investeringsprosjekter over vedtatt beløpsgrense politisk ved at prosjektplan og bevilgning vedtas av kommunestyret.

Kommunestyret vedtok i desember 2019 at investeringsprosjekter over 1,0 mill. kr som hovedregel skal forelegges formannskap/kommunestyre. Beløpsgrensen ble høynet til 2,0 mill. kr i *Prosjektstyringsmodell* som kommunestyret vedtok 24.06.2021.

Etter revisjonens vurdering har Aremark kommune forbedret sin praksis når det kommer til å prosjektere vann- og avløpsinvesteringer i sin helhet i idéfasen, konseptfasen og planleggingsfasen, slik at endringer i gjennomføringsfasen unngås. Dette henger sammen med tre tiltak i 2020: årlig rullering av VA-handlingsplan; investeringer over 1 mill. kr (nå 2 mill. kr) skal godkjennes av formannskap/kommunestyre i flere faser; og en noe langsommere investeringstakt. Til sammen gir dette mer realisme i prosjekteringen og dermed bedre politisk forankring.

Rapportering på investeringsprosjekter

Aremark kommunes tertialrapporter skal fra og med 2021 alltid omtale både drift og investering. De to tertialrapportene som revisor har sett på (tertrialrapport 2/2020 og 1/2021) har en investeringsoversikt som vedlegg. Investeringsprosjekters fremdrift og økonomiske status kommenteres kort. Kommunedirektøren har etter revisjonens vurdering rapportert på investeringsprosjekter i tertialrapportene.

4.4 Konklusjon og anbefaling

Aremark kommunes planlegging og saksutredning av investeringsprosjekter og anskaffelser på området vann, avløp og renovasjon (VAR) har fra 2019 i hovedsak vært i samsvar med vedtak.

Revisjonen har følgende anbefaling til Aremark kommune:

- *Økonomireglement* bør oppdateres i «Reglement for investeringsprosjekt» med regelen om at investeringer over 2,0 mill. kr skal forelegges kommunestyret.

5 RUTINER FOR KONTRAKTSOPPFØLGING

Problemstilling 2: Har kommunen utarbeidet rutiner for oppfølging av kontrakter? Herunder skal revisjonen spesielt se på hvilke forpliktelser kommunen er bundet til ved kloakkpumpe-kontrakten, samt hvorvidt kontrakten kan innebære noen økonomisk risiko for kommunen.

5.1 Revisjonskriterier

Kommuneloven § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen, herunder «nødvendige rutiner og prosedyrer», legges til grunn også for problemstilling 2.

Følgende revisjonskriterium legges til grunn for problemstilling 2:

- a. Aremark kommune skal ha rutiner for kontraktsoppfølging.

Kontrollutvalget ba særskilt om at revisjonen ser på hvilke forpliktelser kommunen er bundet til ved kloakkpumpe-kontrakten. Denne delen av fremstillingen er beskrivende – uten revisjonskriterier, vurdering og konklusjon.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Rutiner for kontraktsoppfølging

Gjennom innkjøpssamarbeidet Smartkom har Aremark kommune tilgang til ca. 30 rammeavtaler. Kommunen har i tillegg noen enkeltkontrakter for bygg- og anlegg for leveranser som pågår.

Økonomisjefen poengterer i intervju med revisor at Skodsberg renseanlegg-saken medførte økt bevissthet om oppfølging av kontrakter i investeringsprosjekter. Rammeavtalers varighet følges opp av innkjøpssamarbeidet Smartkom Østfold. At gjeldende rammeavtaler blir fulgt, kontrolleres av økonomiavdelingen. Aremark kommunes administrasjon kontrollerer hver eneste inngående faktura og praktiserer kontrollsteg i Visma økonomi (kommunens regnskapssystem), ifølge økonomisjefen.²

Økonomireglements «Reglement for anvisning» (s. 15) har 13 sjekkpunkter for attestering og anvisning, herunder bl.a.:

- Den som konterer/attesterer skal påse at levering er i samsvar med bestilling, og pris og betalingsbetingelser er i henhold til innkjøpsavtale.
- Den som anviser skal påse at disponeringen av budsjettmidlene er formelt, reelt og økonomisk i orden. Det skal foreligge oversikt over hvilke kontrakter som legger bindinger på budsjettbevilgingene ut driftsåret.

Enkeltkontrakter i byggeprosjekter følges opp av prosjektleder (bygg) og i VA-prosjekter av VA-ingeniør i samråd med teknisk sjef. Bygg- og anleggskontrakter følges opp i byggherremøter underveis og ved sluttbefaring. I prosjekt VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt har administrasjonen fremlagt fem detaljerte referater fra byggherremøter for revisor. Sluttbefaringsreferater påpeker eventuelle feil og mangler, opplyser VA-ingeniøren.

² Kontrollsteg vil si en kontroll som utføres i den elektroniske fakturaflyten etter at en faktura er attestert og anvist og før utgiftsposten overføres til selve regnskapet. Hvilke fakturaer og hva som kontrolleres, bestemmes av valgte styringsparametre i regnskapssystemet.

Are mark kommunes *Innkjøpsstrategi*, som kommunestyret vedtok 24.06.2021, inneholder strategi 4 Vektlegging av vårt samfunnsansvar (se kap. 6.2.1 nedenfor). Også tidligere har kommunen hatt kontrollrutiner. Arbeidstilsynet gjennomførte i november 2019 tilsyn med Are mark kommunes kontroll med lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter. Arbeidstilsynet ga et pålegg (16.01.2020). Kommunedirektøren (rådmannen) svarte (26.02.2020) at kommunen har innkjøps samarbeid med Marker kommune, og ved kontraktsoppfølging brukes innkjøps samarbeidets maler og rutiner for leverandørkontroll av krav til lønns- og arbeidsvilkår, som er utarbeidet av Marker kommune basert på Difi's rutine. Kommunedirektøren vedla *Prosedyre for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår og påseplikten*. Arbeidstilsynet konkluderte (24.03.2020) med at pålegget var oppfylt.

Kommunedirektøren opplyste også til Arbeidstilsynet at ved påbygging av Are mark barnehage tar kommunen sikte på å foreta kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for et utvalg av arbeiderne. Økonomisjefen opplyser til revisor at denne kontrollen vil bli utført etter sommerferien 2021.

Innkjøps samarbeidet Smartkom jobber med å utlyse anbud på rammeavtaler for arkitekt og rådgivende ingeniører (elektro, VVS etc.), som vil bli inngått ved inngangen til 2022. Rammeavtalene vil gjøre det lettere å leie inn arkitekt og rådgivende ingeniører, bl.a. til byggeledelse.

5.3 Vurderinger

Rutiner for kontraktsoppfølging

Are mark kommune har, etter revisjonens vurdering, rutiner for kontraktsoppfølging.

Økonomireglements «Reglement for anvisning» pålegger de som attesterer og anviser inngående fakturaer å påse at levering er i samsvar med bestilling og at priser og betalingsbetingelser er i samsvar med rammeavtale eller enkeltkontrakt. Også vilkår om samfunnsansvar følges opp, bl.a. ved kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for bygningsarbeidere. Virksomhet plan, miljø og teknikk følger opp bygg- og anleggskontrakter i byggherremøter og ved sluttbefaring.

Nye rammeavtaler med rådgivende ingeniører kan forbedre prosjektering og byggeledelse. Byggeledere følger opp at leveranser samsvarer med bygge- og anleggskontrakter.

5.4 Konklusjon

Are mark kommune har rutiner for kontraktsoppfølging.

5.5 Kloakkpumpekontrakt – økonomisk risiko

Tvisten om pumpestasjoner mellom leverandøren Park & Anlegg AS og Are mark kommune ble avklart i et møte 19.02.2021, der partene kom til enighet om en løsning. Saken kom opp for kommunestyret 08.04.2021.

Kommunedirektørens saksfremlegg opplyser bl.a. følgende:

- **Saksopplysninger:** Kontrakten med Are Anlegg AS – nå Park & Anlegg AS – for utbygging av trykkavløp og kjøp av villa pumpestasjoner i Are mark kommune ble inngått 18.03.2015 og går ut 18.03.2021. I kontrakten står det at kommunen skal kjøpe 650 villa pumpestasjoner. Per dags dato

har kommunen kjøpt totalt 296 villa pumpestasjoner (kalt LPS pumpestasjon), og kommunen kommer ikke til å kjøpe alle de resterende pumpene på grunn av stans i utbygging av trykkavløp. Kommunen har betalt 27 000 kr per LPS pumpestasjon i innkjøp og solgt videre for samme sum.³

- **Vurdering:** I *Hovedplan for vann, avløp og miljø 2014–2026* er det utarbeidet en tidsplan for utbygging av trykkavløp i Aremark kommune. I 2014 ble det inngått avtale med Sweco som utarbeidet et konkurransegrunnlag for totalentreprise for utbygg av trykkavløp i Aremark. Are Anlegg AS vant anbudet Den totale kontraktssummen var på 27 587 320 kr (ekskl. mva) inklusiv kjøp av 650 LPS pumpestasjoner. 28.04.2016 vedtok kommunestyret en utvidelse av vedtatt utbygging av vann og avløp. Det medførte at kommunen har kjøpt, og utbetalt, arbeid for totalt 30 858 000 kr (ekskl. mva) fra Are Anlegg AS, noe som er 3 271 000 kr over kontraktsbeløpet. Både Skjulstad hyttefelt og Skodsbergåsen hyttefelt fikk lov å velge andre pumper inne på hyttefeltene. Planen for utbygging av vann og avløp i Aremark har endret seg fra 2014 til 2020. Etter at den forrige hovedplan ble vedtatt, har kommunen vedtatt andre strekninger og prioriteringer enn det som var utgangspunktet.
- **Kommunedirektørens innstilling:** «Aremark kommune kompenserer Park & Anlegg med inntil kr 316.000,- eks. mva. i forbindelse med avslutning av kontrakt av 18.03.2015.» Kommunestyret vedtok dette.

Park & Anlegg AS vurderte i januar 2021 å kreve en kompensasjon på 700 000 kr (350 pumper * 2000 kr i fortjeneste per pumpe). Den minnelige løsningen endte betydelig lavere.

Teknisk sjef opplyser at kommunen ikke ville ha inngått en slik kontrakt i dag. Så lenge pumpene kan kommunisere med kommunens driftssystem, har kommunen ikke anledning til å pålegge private å kjøpe et spesielt pumpemerke.

Kommuneadministrasjonen har altså fremforhandlet en minnelig løsning på kloakkpumpetvisten. Erstatningsbeløpet endte på 316 000 kr, det vil si 1,1 % av kontraktsbeløpet.

³ LPS vil si Low Pressure Sewer fra Skandinavisk Kommunalteknikk AS.

6 VAR-ANSKAFFELSER I SAMSVAR MED REGELVERK

Problemstilling 3: Er anskaffelser på området vann, avløp og renovasjon gjennomført i samsvar med regelverket om offentlige anskaffelser?

6.1 Revisjonskriterier

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven, 2017) og *Forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften, 2017) gjelder for de fleste anskaffelser kommuner foretar.

Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften, 2016) gjelder anskaffelser over 100 000 kr på forsyningsområdet. Forsyningsforskriften gir ikke like omfattende prosedyreregler som anskaffelsesforskriften. Dersom en anskaffelse er omfattet av forsyningsforskriften, men oppdragsgiver likevel ønsker å følge anskaffelsesforskriften, er det adgang til dette. Reglene i anskaffelsesforskriften må da følges gjennom hele anskaffelsesprosessen.

Teknisk sjef opplyser at Aremark kommunes VA-investeringer legger anskaffelsesforskriften til grunn – ikke forsyningsforskriften.

Anskaffelsesloven har følgende formål (§ 1): Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Anskaffelsesloven fastsetter (§ 4) at oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Dette innebærer at en offentlig oppdragsgiver (kunde) ikke skal diskriminere leverandører, hindre konkurranse eller dele opp anskaffelser for å omgå bestemmelsene.

Anskaffelsesloven sier følgende i § 5 Miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn: Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremmer klimavennlige løsninger, herunder hensyntar livssyklus-kostnader. Offentlige oppdragsgivere skal også ha rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter.

Anskaffelsesloven sier følgende i § 6 Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter: Departementet kan i forskrift pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer å ta inn klausuler i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter som skal sikre lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av allmenngjorte eller landsomfattende tariffavtaler for de aktuelle bransjene.

Anskaffelsesforskriften sier følgende i § 7-1 Dokumentasjonsplikt: Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.

I anskaffelsesforskriften heter det følgende om tildelingskriterier (§ 18-1): Oppdragsgiveren velger tilbud på grunnlag av pris og kvalitet (kan spesifiseres). I anbudskonkurranser skal tildelingskriteriene vises i konkurransegrunnlaget, slik at tilbyderne vet hva de blir målt på. (Reglene er mer detaljerte for store oppdrag.)

Anskaffelsesforskriften bestemmer følgende i § 8-20 Kommunikasjon og § 22-1 Krav om bruk av elektronisk kommunikasjon: For oppdrag over 1,3 mill. kr (nasjonal terskelverdi) skal all kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom oppdragsgiveren og leverandørene skje skriftlig ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler.

Anskaffelsesforskriften fastsatte i § 32-2 Overgangsregler, at 2017–2018 var en innføringsfase for digitale verktøy i offentlige anskaffelser.⁴

Oppdragsgiver må velge anskaffelsesprosedyre, som hovedregel åpen eller begrenset tilbudskonkurranse. Anskaffelsesforskriften opererer med følgende terskelverdier (tabellen leses nedenfra):

| Terskelverdi (ekskl. mva): | Type terskelverdi: |
|----------------------------|---|
| 51,5 mill. kr: | Anskaffelser i bygg og anlegg må kunngjøres på TED. |
| 7,2 mill. kr: | Anskaffelser av helse- og sosialtjenester må kunngjøres på TED. |
| 2,05 mill. kr: | EØS-terskelverdi: Anskaffelser av varer og tjenester må kunngjøres (med KGV) på TED. |
| 1,3 mill. kr: | Nasjonal terskelverdi: Anskaffelser av varer og tjenester må kunngjøres med KGV på Doffin. |
| 100 000 kr: | <i>Lov om offentlige anskaffelser</i> gjelder for anskaffelser over 100 000 kr. |

Terskelverdier 2021. Anskaffelsens verdi måles over det antall år kontrakten varer, f.eks. sum over fire år. KGV: konkurransegjennomføringsverktøy, dvs. digital kunngjøring av anskaffelse og kommunikasjon med tilbydere. TED (Tenders Electronic Daily): EUs offisielle database for offentlige anskaffelser, jf. Data.europa.eu. Doffin: den norske kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser, jf. Digitaliseringsdirektoratets Doffin.no.

Kommuneloven § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen, herunder «nødvendige rutiner og prosedyrer», legges til grunn også for problemstilling 3.

Basert på dette legges følgende revisjonskriterier til grunn:

- Aremark kommune skal ha innkjøpsrutiner som sikrer at anskaffelser skjer i tråd med regelverk om offentlige anskaffelser.
- Aremark kommune skal ha tiltak for å sikre at VAR-anskaffelser etterlever regelverk om offentlige anskaffelser.

6.2 Datagrunnlag

6.2.1 Innkjøpsrutiner i tråd med regelverk om offentlige anskaffelser

Innkjøpsreglement

Aremark kommunes *Økonomireglement* (2020) inneholder «Reglement for innkjøp» (s. 27), der det står at innkjøpsreglement for Aremark kommune er under utarbeidelse. Med Marker kommunes innkjøpsreglement som mal utarbeidet økonomisjefen i mai Aremark kommunes *Innkjøpsreglement*, som kommunestyret vedtok 24.06.2021.

Innkjøpsreglement inneholder åtte kapitler, der bl.a. følgende fremkommer:

- Innledning:** Alle innkjøp skal ha sitt grunnlag i vedtatt budsjett, samt delegeringsreglement.
- Formål:** Innkjøpsreglementet skal gi en effektiv utnyttelse av kommunens ressurser og sikre at: Lov og forskrift om offentlige anskaffelser følges. Klare myndighets- og ansvarsforhold er etablert. Dokumentasjon av innkjøp er etablert og lett tilgjengelig. Feil oppdages gjennom internkontroll og rettes i

⁴ KGV ble pålagt for anskaffelser over 1,3 mill. kr i kommunal sektor da det nye anskaffelsesregelverket trådte i kraft 01.01.2017, ifølge KS Innkjøpsforum (KSI).

tide. Ordningen skaper tillit hos innbyggere, leverandører og ansatte. Og miljøaspektet ved innkjøp blir ivaretatt.

3. **Ansvar og myndighet:** Virksomhetsledere er delegert innkjøpsansvar for sine enheter. Innkjøpskoordinator har på kommunedirektørens vegne ansvar for koordinering av kommunens innkjøpsarbeid. Alle anskaffelser opp til 1,3 mill. kr (ekskl. mva) kan foretas av virksomhetsleder. Alle innkjøp over 1,3 mill. kr skal gjøres i samarbeid med Innkjøpsrådgiver ved Smartkom innkjøpssamarbeid. Visma TendSign KGV-verktøy skal benyttes der det er mulig, men er pålagt for alle anskaffelser over 1,3 mill. kr.⁵ Innkjøpsrådgiver i Smartkom kan kontaktes for bistand ved alle innkjøp.
4. **Lovfestede prinsipper for alle innkjøp:** 11 prinsipper som skal følges ved innkjøp.
5. **Kort beskrivelse av innkjøpsprosessen:** Det skal ved innkjøp sjekkes ut om kommunen har en rammeavtale for aktuell vare/tjeneste; i så fall skal innkjøpet gjøres hos denne leverandøren (avrop). Der rammeavtale ikke foreligger, beskrives innkjøpsprosessen for ulike innkjøpsverdier:
 - *Innkjøpsverdi under 100 000 kr:* Anskaffelser under 100 000 kr ble unntatt fra anskaffelsesregelverket fra 1. juni 2015. Innkjøper trenger ikke lenger dokumentere at flere leverandører er kontaktet i forkant av innkjøpet. Det understrekes likevel at det alltid vil være fornuftig å foreta en sondering i markedet.
 - *Innkjøp mellom 100 000 kr og nasjonal terskelverdi 1,3 mill. kr:* Man skal forespørre tre leverandører, ha en konkurranse og føre en protokoll over dette.
 - *Innkjøp over nasjonal terskelverdi 1,3 mill. kr og opp til EØS-terskelverdi 2,0 mill. kr:* Prosedyre for åpen tilbudskonkurranse skal følges.
 - *Innkjøp over EØS-terskelverdi 2,0 mill. kr:* Prosedyre for åpen/begrenset tilbudskonkurranse skal følges.
 - Kapitlet redegjør videre for administrativ prosedyre (åpen og begrenset tilbudskonkurranse), utarbeidelse av konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoll for alle innkjøp over 100 000 kr, evaluering av tilbud og valg av leverandør, kontraktsinngåelse og klage, offentlighet og journalføring, og leveranseoppfølging.
6. **Skjematisk oversikt over anskaffelsesprosessen.**
7. **Sjekkliste ved anskaffelser.**
8. **Behovsmelding av anskaffelser:** Behov for bistand fra Smartkom skal meldes i skjema.

Innkjøpsstrategi

Økonomisjefen har også utarbeidet Aremark kommunes *Innkjøpsstrategi*, som kommunestyret vedtok 24.06.2021.

Innkjøpsstrategi setter opp følgende mål for kommunens anskaffelsesarbeid (s. 3): Aremark kommune skal ha gode, effektive og bærekraftige anskaffelser. Målet skal oppnås gjennom fire strategier, der bl.a. følgende fremkommer:

1. **Optimalisere kommunens innkjøp:** Her står tiltak som å øke innkjøpsfaglig kompetanse hos innkjøpere, ledere og politikere med interne kurs, å samordne innkjøpsprosesser bedre mellom virksomhetene, og å samarbeide med andre kommuner der det er hensiktsmessig.
2. **Etablering av klare ansvarlinjer og kontrollmekanismer:** Rutiner for anskaffelsesprosessen i KGV etableres. Rutiner, veiledere, maler og verktøy skal legges lett tilgjengelig på Compilo (kommunens kvalitetssystem).
3. **Bruk av mulighetene i markedet:** Kommunen skal gjennomføre innkjøp som legger til rette for deltakelse fra lokalt næringsliv der det er mulig og innenfor regelverket, så langt det foreligger kon-

⁵ Visma.no opplyser at TendSign ble overtatt av Merzell Group 10.12.2020. Merzell.com opplyser: Merzell Tendsign KGV har tidligere vært kjent som Visma Tendsign, men er nå blitt en del av Merzells produktportefølje for innkjøpere.

kurransedyktige lokale alternativer. Lokalt næringsliv skal stimuleres og kvalifiseres til å inngå samarbeidsløsninger som setter dem i stand til å delta i anbudskonkurranser på innkjøp. Kommunen skal så langt det lar seg gjøre utnytte potensialet og utvikle lokalsamfunnet.

4. **Vektlegging av vårt samfunnsansvar:** Aremark kommune skal ta forholdsregler for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser. Tiltak er å stille strenge krav i anskaffelser til at underleverandører og leverandører har lønns-, arbeids- og skattemessige forhold i orden, følge etiske retningslinjer for Aremark kommune, og etablere rutiner og årlig vurdere tiltak som forebygger muligheter for misligheter og korrupsjon knyttet til anskaffelser, samt at alle anskaffelser skal sette krav eller kriterier som bidrar til at miljøbelastningen reduseres.

Innkjøpssamarbeid

Innkjøpssamarbeidet Smartkom Østfold startet i 2019 med Marker, Skiptvet og Aremark kommuner, der Marker er vertskommune. Innkjøpssamarbeidet har to ansatte i til sammen 1,0 årsverk (2021).

Innkjøpssamarbeidet forvalter ca. 30 rammeavtaler, hvorav ca. 12 rammeavtaler fornyes i 2021. Aremark kommune har i tillegg en del rammeavtaler sammen med Halden kommune. Innkjøpsledere i Østfold-kommunene og Viken fylkeskommune har også et uformelt innkjøpsnettverk.

Innkjøpsleder i Marker kommune opplyser at innkjøpssamarbeidet yter rådgivning, men kommunene har selv ansvar for sine innkjøp. Kommunene bør kontakte innkjøpssamarbeidet i forkant av anskaffelser, slik at feil unngås.

Aremark kommunes økonomisjef er innkjøpskoordinator i kommunen. Hun sier at Aremark i høy grad har nytte av innkjøpsspesialistene i innkjøpssamarbeidet. Kommunens innkjøpere kan her rådføre seg i store og små innkjøpsspørsmål.

Teknisk sjef samstemmer i nytten av innkjøpssamarbeidet. Hun opplyser at serviceavtale for vannverket er inngått med leverandører til vannverket. For kommunens formålsbygg er det inngått driftsavtaler for ventilasjon og brannsløkkeanlegg mv. Aremark kommune trenger noen flere rammeavtaler i driften. Tilbudsforespørsel til gravemaskinfirmaer blir utlyst i 2021.

Innkjøpsrutiner generelt

Økonomisjefen uttaler i intervju med revisor at hovedregelen ved innkjøp i Aremark kommune er å gå ut i markedet og forespørre flere leverandører. Kommunens innkjøpere fører innkjøpsprotokoll ved alle innkjøp over 100 000 kr. Ansatte anstrender seg for å foreta konkurransebaserte innkjøp med likebehandling og etterprøvnbarhet. Rammeavtalene etterlevs i hovedsak, men ved hasteinnkjøp av dagligvarer blir nærbutikken Joker brukt en del. Økonomisjefen mener at kommunens innkjøpspraksis er «innafor», men det er rom for forbedring. Å støtte lokalt næringsliv, for ikke å si vennskap og kjennskap, er ikke førende for kommunens innkjøp; den tid er forbi. Nasjonalt anskaffelsesregelverk skal følges uansett. Men anskaffelsesregelverket er komplisert; det er lett å trække feil. Tendsign KGV bidrar til å kvalitetssikre at innkjøpet skjer i tråd med anskaffelseslovverket, samt at det ivaretar kravet til elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy og sikrer fullstendig dokumentering i anskaffelsesprotokoll.

6.2.2 VAR-anskaffelsers etterlevelse av regelverk om offentlige anskaffelser

VAR-anskaffelser generelt

Teknisk sjef sier i intervju med revisor følgende om VAR-anskaffelser: Innkjøp på rundt 50 000 kr skjer som regel ved at administrasjonen henvender seg til en leverandør som kommunen har rammeavtale eller byggekontrakt med. Ved VAR-innkjøp fra 100 000 kr og inntil 1,3 mill. kr (nasjonal terskelverdi) rettes forespørsler til minst tre leverandører (tilbydere) i markedet. I nye, store prosjekter, som VA-tilkobling for Buer hyttefelt, utarbeides fullstendig dokumentasjon.

VA-ingeniøren sier i intervju med revisor følgende: Å innhente tilbud fra flere leverandører har vært retningslinje i Aremark kommune særlig siden 2017. Ved innkjøp på rundt 50 000 kr der kommunen ikke har rammeavtale, forespørres minst to leverandører. Over 100 000 kr (inntil 1,3 mill. kr) innhentes tilbud fra minst tre leverandører. Teknisk sjef er svært opptatt av å følge lov/forskrift om offentlige anskaffelser. Regelverket er komplisert, men flere i virksomheten er gode på det, og innkjøpssamarbeidet Smartkom bistår kommunen.

VA-ingeniøren opplyser videre at første gang kommunen benyttet Tendsign KGV var i anbudsforespørsel for tilbygg/ombygg av Aremark barnehage i 2020. VA-tilkobling for Buer hyttefelt i 2021 er andre gang Tendsign KGV benyttes.

VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt 2020

VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt ble ferdigstilt i november 2020. Prosjektet ble anskaffet som følger (se også kap. 4.2.2 om investeringsprosjektet):

- Hovedoppdragets verdi ble anslått til 1,1 mill. kr, det vil si under terskelverdien (1,3 mill. kr) for kunngjøring på Doffin. KGV ble ikke benyttet.
- Konkurransesgrunnlag ble sendt ut med e-post 27.03.2020 til fem entreprenører. Tildelingskriteriet var lavest pris. Frist for å levere inn tilbud var 24.04.2020.
- Tilbudsbefaring fant sted 02.04.2020.
- Tre firmaer leverte godkjente tilbud innen fristen. Anbudsprotokollen (24.04.2020) viser at disse tilbød utførelse for følgende totalpriser: Park & Anlegg AS, 1 489 000 kr (+ mva); Leif Grimrud AS, 2 945 000 kr; Høvik Grus og Anlegg AS, 3 473 590 kr. Park & Anlegg AS hadde lavest pris. De to andre tilbyderne lå henholdsvis 98 % og 133 % over.
- Kommunestyret vedtok prosjektplanen 28.05.2020.
- Kontrakt med Park & Anlegg AS ble signert 05.06.2020.
- I tillegg til entreprenøren kom åtte mindre leveranser av prosjektering, elektroinstallasjon, strømfor- syning, fiber-kabel, vannmåler og overvåkingssystem, hvorav to leveranser over 100 000 kr og seks under. Mindre leveranser utgjorde til sammen 20 % av prosjektbudsjettet. 10 % uforutsett kom i tillegg.
- VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt ble ferdigstilt i november 2020, to måneder etter vedtatt tidsplan.
- Anskaffelsen er dokumentert med referat fra tilbudsbefaring, mottatte tilbud, anbudsprotokoll, bygg- herremøtereferater, endringsmeldinger og diverse e-poster (fremlagt for revisor).

VA-tilkobling for Buer hyttefelt 2021

VA-tilkobling for Buer hyttefelt pågår. Prosjektet anskaffes som følger (se også kap. 4.2.2 om investeringsprosjektet):

- Kommunedirektøren engasjerte Multiconsult AS til å utarbeide konkurransegrunnlaget for totalentreprise og til å stå som ansvarlig søker for tiltaket.

- Virksomhet plan, miljø og teknikk vurderte at VA-anskaffelsen falt inn under anskaffelsesforskriftens «Del II. Anskaffelser under EØS-terskelverdiene og særlige tjenester» (anskaffelse i bygg/anlegg på 1,3 mill.–51 mill. kr). Man valgte derfor å benytte Tendsign KGV og kunngjøre anskaffelsen på Doffin (09.02.2021).
- 17 leverandører var inne og så på utlysningen.
- Det kom inn ett fullstendig tilbud innen fristen: Tilbudet fra Park & Anlegg AS var på 2 960 877 kr (ekskl. mva). Kontrakt ble signert 28.04.2021.
- I saksfremlegget til kommunestyret 08.04.2021 presiserer kommunedirektøren: Buer VA-utbygging AS skal ikke kjøpe villapumpestasjoner fra kommunen.

Renovasjonsbeholdere 2020

Beholdere for papir/papp/kartong (PPK) ble utplassert i 2020. Renovasjonsprosjektet omfattet innkjøp av 1310 beholdere til Aremark kommune fra Total Holding AS (396 131 kr ekskl. mva), utkjøring av Halden kommune (70 300 kr) og informasjon til innbyggerne ved Suveren Kommunikasjon (10 450 kr). Anskaffelsen ble utført av Halden kommune på basis av samarbeidsavtale om forvaltning og drift av renovasjonsordningen mellom de to kommunene.

6.3 Vurderinger

Innkjøpsrutiner i tråd med regelverk om offentlige anskaffelser

Aremark kommune har, etter revisjonens vurdering, innkjøpsrutiner som kan sikre at anskaffelser skjer i tråd med regelverk om offentlige anskaffelser.

Kommunestyret vedtok *Innkjøpsreglement* og *Innkjøpsstrategi* 24.06.2021. Kommunen har etablert innkjøpsrutiner som er egnet til å sikre at anskaffelser etterlever grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

VAR-anskaffelsers etterlevelse av regelverk om offentlige anskaffelser

Aremark kommune har, etter revisjonens vurdering, tiltak for å sikre at VAR-anskaffelser etterlever regelverk om offentlige anskaffelser.

Aremark kommune fullførte VA-tilkobling for Skodsbergåsen hyttefelt (totalt 2,0 mill. kr ekskl. mva) i november 2020. Anskaffelsen ble gjennomført uten KGV og Doffin-kunngjøring, fordi kommunen estimerte hovedoppdragets verdi til 1,1 mill. kr. Anskaffelsen ble dokumentert med referat fra tilbudsbehandling, mottatte tilbud, anbudsprotokoll og byggherremøtereferater m.m.

VA-tilkobling for Buer hyttefelt er et større prosjekt (totalt ca. 4,3 mill. kr ekskl. mva) der hovedoppdraget ble anslått å ligge over nasjonal terskelverdi. Kommunen benytter derfor Tendsign KGV og har kunngjort anskaffelsen på Doffin. Dette medfører kunngjøringsform og dokumentasjon i tråd med anskaffelseslovverket.

6.4 Konklusjon

Aremark kommune har rutiner og tiltak som er egnet til å sikre at anskaffelser på området vann, avløp og renovasjon blir gjennomført i samsvar med regelverket om offentlige anskaffelser. De anskaffelsene som vi har undersøkt, er etter vår vurdering gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk og kommunens rutiner.

7 KILDER

Lover, forskrifter, statlige veiledere og bransjestandarder

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), 2018.
Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven), 2017.
Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), 2017.
Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), 2021, Regjeringen.no.
Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften), 2016.
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, 2019.
Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), Norges Kommunerevisorforbund (NKRF), 2020.
Anskaffelsesprosessen steg for steg, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), 2014, Dfo.no/anskaffelser.
KS Innkjøpsforum (KSI), Ks.no/innkjøpsforum.
Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag, Concept rapport nr. 45, NTNU, 2015.
Vare-, teneste- eller bygge- og anleggskontrakt?, Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), 2020, Klagenemndssekretariatet.no.

Aremark kommune

Budsjett 2021 og Økonomiplan 2021–2024.
Budsjett 2020 og Økonomiplan 2020–2023.
Årsmelding 2019 Aremark kommune.
Hovedplan for vann, avløp og miljø 2020–2029.
Innkjøpsstrategi, Aremark kommunestyre 24.06.2021.
Innkjøpsreglement, Aremark kommunestyre 24.06.2021.
Prosjektstyringsmodell, Aremark kommunestyre 24.06.2021.
Delegeringsreglement, 2020.
Økonomireglement, 2020.
Reglement for politiske utvalg, 2020.
Diverse kommunestyresaker.
Tertialrapporter per 31.08.2020 og 30.04.2021.
Aremark.kommune.no.
Referat fra møte 29.01.2021 mellom Aremark kommune og Park & Anlegg.
Kontrakt mellom Aremark kommune og Are Anlegg AS, 18.3.2015.
Avfallsinnsamling i Halden og Aremark kommuner, kontrakt med NordRen AS, 2018.
Prosedyre for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår og påseplikten, Marker kommune, 2020 (gjelder også for Aremark kommune).

Andre

Advokatfirmaet Guttorm Jacobsen AS: *Juridisk vurdering av Aremark kommunes rettigheter og forpliktelser i henhold til inngått kontrakt med Are Anlegg AS den 18. mars 2015*, 2017.
Indre Østfold Kommunerevisjon IKS: *Rehabiliteringen av Aremark skole og Skodsberg renseanlegg*, kartleggingsrapport 2018.

Fra: [Andreas Lervik](#)
Til: [Støten Casper](#); [Aremark post](#)
Kopi: [Mette Eriksen](#); [Henriette Cecilie Wisur-Olsen](#); [Hjort Didrik Arup](#); [Øystein Hagen](#)
Emne: SV: Oversendelse av høringsutkast av forvaltningsrevisjon "Tekniske tjenester - offentlige anskaffelser"
Dato: tirsdag 7. september 2021 12:32:50
Vedlegg: [image001.png](#)
[image002.png](#)

Viser til mail under.

Jeg har følgende uttalelse til forvaltningsrevisjonen "Tekniske tjenester - offentlige anskaffelser":
«Kommunedirektøren har merket seg Østre Viken kommunerevisjon IKS (ØVKR) vurderinger og konklusjoner og vil påse at disse vil bli fulgt opp i det videre.»

Med vennlig hilsen

Andreas Lervik
Kommunedirektør
Aremark kommune
Mobil: 934 34 698



I Aremark kommune vektlegges FNs bærekraftsmål i saksbehandlingen.



[Besøk oss på vår hjemmeside!](#)

[Besøk oss på Facebook!](#)
