

Oppfølgende undersøkelse
Servicebygg og tilhørende anlegg
Leirfjord kommune
Rapport

2024

UND1007



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en oppfølgende undersøkelse på oppdrag fra Leirfjord kommunes kontrollutvalg i perioden februar – april 2024.

Oppdal, 12. april 2024

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Bestilling av en oppfølgende undersøkelse	6
1.3 Metode	7
2 Anskaffelser.....	8
2.1 Problemstilling	8
2.2 Rammeverk	8
2.3 Faktagrunnlag	12
2.4 Revisors vurdering.....	14
3 Prosjektregnskap.....	17
3.1 Problemstilling	17
3.2 Bevilgning.....	17
3.3 Bokførte kostnader	17
3.4 Revisors vurdering.....	18
4 Sammenfattende vurdering	19
Kilder.....	20

Tabell

Tabell 1. Anskaffelser i 2023 eksklusiv mva per leverandør	12
Tabell 2. Fordelingsnøkkel for anskaffelser fra Grunnpartner AS	13
Tabell 3. Prosjektregnskap for 2023 per kostnadsart	17

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgås bakgrunnen for en oppfølgende undersøkelse, bestillingen og metoden revisor har brukt for å løse oppdraget.

1.1 Bakgrunn

Den 30. juni 2023 bestilte kontrollutvalget en undersøkelse om prosjektet for ladestasjon med servicebygg og tilhørende anlegg. I revisjonsrapporten som ble lagt frem for kontrollutvalget i sak 11/2023 den 28.09.2023 ble det pekt på flere kritikkverdige forhold.

Kontrollutvalgets behandling

Kontrollutvalget ba kommunestyret om særlig å merke seg følgende fra revisjonsrapporten:

- Konseptet og avtalen om et samarbeid med HKV om ladestasjon og servicebygg ble ikke behandlet av folkevalgt organ.
- Kommunestyret fikk et mangelfullt skriftlig beslutningsgrunnlag under budsjettbehandlingen. Bevilgningsforslaget var ikke forenlig med kommunelovens krav til realistisk budsjett, og kravene i kommunens investeringsreglement om realistiske kostnadsoverslag og tallfesting av driftskonsekvenser ble ikke etterlevd. Usikkerheten ble ikke omtalt.
- Administrasjonen later ikke til å ha gjort noe forsøk på å tilpasse løsningene til bevilgningen under detaljprosjekteringen.
- Formannskapets adgang til å bruke hasteparagrafen var mangelfullt utredet.
- Finansieringsplanen for prosjektet er ikke fullt ut forenlig med lovkrav.

Videre heter det i kontrollutvalgets uttalelse:

«Kontrollutvalget har fått informasjon om hvordan administrasjonen har forsøkt å tilpasse løsningene til bevilgningen under behandling av rapporten. Jf. kommunedirektørens uttalelse til kontrollutvalgets sak [vedlegg 2 til saken].

Utvalgets innfallsvinkel er at avvikene som kommer fram i rapporten først og fremst bør betraktes i et systemperspektiv. Hovedformålet med kontrollarbeidet i kommunen er å bidra til læring og kvalitetsforbedring over tid. Kontrollutvalget ber derfor kommunedirektøren om å rapportere skriftlig til kontrollutvalget hvordan:

- a) kommunestyrets merknader er fulgt opp og
- b) hvilke forbedringstiltak som er iverksatt.

Frist for kommunedirektørens rapportering til kontrollutvalget settes til 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling av rapporten.»

Kontrollutvalget fremmet saken med følgende innstilling til kommunestyret:

«Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse. Kontrollutvalget understreker at kommunestyret, som har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, vurderer både rapporten og kontrollutvalgets uttalelse på fritt grunnlag, og at utvalgets innstilling ikke utelukker at kommunestyret har egne merknader.»

Kommunestyrets behandling

Kommunestyret behandlet rapporten i sak 84/2023 den 13.12.2023 med slikt vedtak:

1. Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.

I løpet av 2024 skal kommunestyret sette investeringsprosjekter på dagsorden. Relevante reglement skal gjennomgås, og administrasjonen skal redegjøre for planlagt internkontroll av framtidige prosjekter. Kommunestyret ber kommunedirektør og ordfører sørge for at vi får på plass rutiner for prosjektstyring, kvalitetssikring og politisk forankring av prosjekter som sikrer at man unngår lignende hendelser i framtida.

Saken sendes i retur til kontrollutvalget for videre behandling og kommunestyret ber om at de blant annet ser på:

1. Om inngåelse av avtale med HKV og gjennomføringen i samarbeidsprosjektet er i tråd med lov om offentlige anskaffelser.
2. Om endelige bokførte kostnader og prosjektregnskap samsvarer med formannskapetets tilleggsbevilgningssak 24/2023 av 11.05.2023

1.2 Bestilling av en oppfølgende undersøkelse

I kontrollutvalgets sak 03/2024 den 20.02.2024 ble det fattet følgende vedtak:

«Kontrollutvalget bestiller en oppfølgende undersøkelse av kommunens behandling av et bestemt investeringsprosjekt, etter ønske fra kommunestyret [jf. vedtak sak 84/2023]. Oppdraget utføres av Revisjon Midt-Norge på basis av saksfremlegget samt de innspill som fremkom i kontrollutvalgets møte 20. februar 2024.»

I saksfremlegget fra kontrollutvalgets sekretær ble følgende skissert:

«Det er nærliggende å foreslå at anmodningen fra kommunestyret om å undersøke to problemstillinger nærmere gjennomføres som et [nytt] revisjonsoppdrag. Sekretariatet

har vært i kontakt med Revisjon Midt-Norge, som har indikert pr. epost at oppdraget kan gjennomføres innenfor en tidsramme på 40 timer. Forvaltningsrevisor vil samarbeide med kommunens regnskapsrevisor når det gjelder prosjektrengskapet. Grunnleggende fakta knyttet til anskaffelsesprosessen er for øvrig kort beskrevet på side 17 i den opprinnelige rapporten [vedlegg 1].»

1.3 Metode

Oppdraget er håndtert som en undersøkelse, og trenger dermed ikke å følge revisjonsstandarden for forvaltningsrevisjon. For å sikre god struktur og rammer for gjennomføringen har revisor likevel lagt seg nært opp til NKRF's¹ standard RSK 001. Prosedyren med å gi kommunedirektøren anledning til å uttale seg til en foreløpig rapport er imidlertid ikke fulgt. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Leirfjord kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisor har samlet fakta gjennom dokumentgjennomgang, skriftlige spørsmål og regnskapsrapporter. Regnskapsdata er undersøkt i samarbeid med oppdragsansvarlig for kommunens finansielle revisjon.

For å få større klarhet i anskaffelsene og regnskapsførselen, stilte revisor den 27. februar noen konkrete spørsmål per epost til kommunedirektøren. Svar og tilhørende dokumentasjon ble mottatt 9. april. Revisor har også fått svar fra HKV på konkrete spørsmål om selskapets rammeavtaler og kontrakter, samt hvordan kostnadene for felles anskaffelser ble fordelt. Revisor har i tillegg sendt spørsmål til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, men bare fått generelle svar på spørsmål om lovanvendelsen i den konkrete saken.

Revisor vurderer faktagrunnlaget som tilstrekkelig for å svare på problemstillingene i oppdraget. Personellskifte hos Leirfjord kommune innebærer imidlertid en risiko for at relevante saksopplysninger ikke har blitt fanget opp.

De to problemstillingene kommunestyret har bedt om svar på er besvart i hvert sitt kapittel.

¹ Norges kommunerevisorforbund

2 ANSKAFFELSER

2.1 Problemstilling

Kommunestyret har bedt om svar på

om inngåelse av avtale med HKV og gjennomføringen i samarbeidsprosjektet er i tråd med lov om offentlige anskaffelser

2.2 Rammeverk

Lov om offentlige anskaffelser²

Loven gjelder for alle anskaffelser over kroner 100.000 eksklusiv merverdiavgift. I § 4 heter det:

«Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper for konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.»

I Regjeringens veileder til reglene om offentlige anskaffelser³ er de grunnleggende prinsippene forklart slik:

Konkurranse: For anskaffelser over terskelverdiene for kunngjøring, ivaretas konkurranse gjennom prosedyrekravene. Under terskelverdiene må oppdragsgiver gjøre oppdraget kjent for «*et rimelig antall leverandører*». Konkurranskravet gjelder så langt som mulig, og avvik fra prinsippet kan eksempelvis være tillatt dersom det kun er én leverandør i markedet.

Likebehandling: Det er forbudt å diskriminere tilbydere på grunnlag av nasjonalitet og lokal tilhørighet, og likedan usaklig forskjellsbehandling på annet grunnlag. Likebehandlingsprinsippet innebærer at all informasjon som blir gjort tilgjengelig for en leverandør, samtidig må gjøres tilgjengelig for de andre leverandørene. Prinsippet innebærer videre at oppdragsgiver ikke kan evaluering fordeler og ulemper ved tilbudene på ulike måter.

Forutberegnelighet: Anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene, og den skal sikre åpenhet om alle stadier i prosessen. Leverandørene skal kunne stole på at opplysningene om konkurransen blir fulgt. Dette omfatter hva som skal anskaffes, hvordan konkurransen skal gjennomføres, hvilke krav som stilles til leverandørene, hvilke kriterier som legges til grunn for valget, og omfanget og lengden på kontrakten.

² LOV-2016-06-16-68

³ www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/

Etterprøvnbarhet: Det skal være mulig å sjekke om oppdragsgiver har fulgt reglene for konkurransen. Dette innebærer at det må kunne dokumenteres hva som har foregått, og hvilke beslutninger som er tatt. Oppdragsgiver må derfor fortløpende sikre at dokumentasjonen er skriftlig, klar og utfyllende nok til at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få god nok forståelse av oppdragsgivers vurderinger.

Forholdsmessighet: Anskaffelsen skal gjennomføres på en måte som står i forhold til kontraktens art, omfang, verdi og kompleksitet.

Anskaffelsesforskriften⁴

For anskaffelser mellom 100.000 og den nasjonale terskelverdien på 1,3 millioner kroner eksklusiv merverdiavgift gjelder bare de alminnelige bestemmelsene i forskriftens del I. Det er ingen spesielle prosedyrekrav, men de grunnleggende prinsippene i anskaffelseslovens § 4 må overholdes.

For anskaffelser over 1,3 millioner kroner, men som ikke overstiger EØS-terskelverdiene, skal oppdragsgiver enten kunngjøre en åpen eller en begrenset nasjonal tilbudskonkurranse (del II). Oppdragsgiver skal utarbeide et konkurransegrunnlag og angi kravspesifikasjoner. Det kan stilles krav til leverandørens kvalifikasjoner, og det skal være angitt hvilke tildelingskriterier som skal benyttes. Konkurransen kan dreie seg om en rammeavtale, hvor én eller flere leverandører i en tidsbegrenset periode får rett til å levere de varer eller tjenester som avtalen omfatter. Når det foreligger en rammeavtale, kan det inngås kontrakter om enkeltanskaffelser uten ny kunngjøring.

Anskaffelser over EØS-terskelen skal følge forskriftens del III, og lyses ut i EØS-området som åpen eller begrenset anbudskonkurranse. For bygge- og anleggskontrakter var EØS-terskelverdien i 2023 56 millioner kroner, og for vare- og tjenestekjøp 2,2 millioner kroner.

Forskriften angir hvilke typetilfeller som kan gi lovlig adgang til å inngå kontrakter uten å følge forskriftens del II⁵:

- Oppdragsgiver kan bare inngå kontrakt med en bestemt leverandør i markedet.
- Oppdragsgiver har fått et usedvanlig fordelaktig tilbud.
- Uforutsette omstendigheter gjør at anskaffelsen ikke kan utsettes.
- Uforutsette omstendigheter gjør det strengt nødvendig å anskaffe tilleggsytelser fra samme leverandør.

⁴ FOR-2016-08-12-974

⁵ § 5-2

- Oppdragsgiver inngår kontrakt etter en mislykket åpen eller begrenset tilbudskonkurranse.
- Anskaffelsen gjelder varer og tjenester kjøpes på børs eller lignende marked.
- Dekningskjøp som er nødvendig fordi en konkurranse må avlyses.

Konsesjonskontraktforskriften⁶

En *konsesjonskontrakt* er etter § 1-2 definert slik:

1. En konsesjonskontrakt er en tjenestekontrakt eller en bygge- og anleggskontrakt der vederlaget består enten utelukkende av retten til å utnytte tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidene eller en slik rett sammen med betaling, og der driftsrisikoen er overført fra oppdragsgiveren til leverandøren.
2. Driftsrisikoen knyttet til tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidene kan enten gjelde etterspørsels- eller leverandørrisikoen eller begge deler. Driftsrisikoen anses overført når leverandøren under normale driftsforhold ikke er garantert å tjene inn sine investeringer eller få dekket kostnader som påløper i driften. Risikoen som overføres til leverandøren, skal innebære en reell eksponering for svingninger i markedet, slik at det anslåtte potensielle tapet for leverandøren ikke skal være ubetydelig.

Forskriften gjelder for konsesjonskontrakter med en anslått verdi over kr 100.000. Forskriftens del I gjelder for alle kontrakter som er omfattet av forskriften, mens del II og III bare gjelder for kontrakter med en anslått verdi over EØS-terskelverdien på 56 millioner kroner.

Klageorganet for offentlige anskaffelser har behandlet noen saker⁷ hvor de har vurdert hvor vidt det forelå en konsesjonskontrakt etter bestemmelsene i forskriften eller ikke. **KOFA-sak 2021/1098** gjaldt en forespørsel til fire leverandører om tilbud på drift av Ullensvang kommunes anlegg for bobilparkering. Kommunen hadde forholdt seg til at dette var en leiekontrakt, mens det i klagen fra en av tilbyderne ble hevdet at det var en konsesjonskontrakt. Det springende punktet i KOFA sin vurdering var forskriftens betingelse om at driftsrisikoen må være overført fra oppdragsgiver til leverandør for å bli regnet som en konsesjonskontrakt. Kontrakten mellom kommunen og leverandøren hadde en bestemmelse om at leien skulle utgjøre 10 % av omsetningen, og leietaker skulle ta regning og risiko for alle driftsutgifter. Dette tilsa etter KOFA sitt syn at leverandøren «*under normale driftsforhold ikke er garantert å tjene inn sine*

⁶ FOR-2016-08-12-976

⁷ Klagesaker er offentlig tilgjengelige på www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa

investeringer eller få dekket kostnader som påløper i driften», og kom til at kommunen hadde brutt regelverket.

Nærings- og fiskeridepartementet⁸ har i et svar på spørsmål fra Stortingets transport- og kommunikasjonskomité kommet inn på samme tema. Der heter det:

«Utleie av kommunal eiendom, inkludert utleie av kommunens eget areal til ladeaktør, vil generelt ikke innebære en anskaffelse etter anskaffelsesregelverket. (...) Dersom en kommune skulle organisere leie av areal til en ladeaktør som en konsesjonskontrakt, eller er usikker på om den konkrete organiseringen faller inn under konsesjonskontraktforskriften, kan kommunen søke veiledning fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), som er statens fagorgan for anskaffelser i offentlig sektor.»

Revisor har fremlagt faktum i saken til DFØ, og anmodet om svar på følgende spørsmål:

- *Har DFØ kjennskap til om tilsvarende saker har blitt vurdert opp mot konsesjonskontraktforskriften?*
- *Slik fakta er fremstilt, mener dere at forskriften kommer til anvendelse?*

I svaret fra DFØ av 22.02.2024 vises det til forskriftens ordlyd, med følgende utdyping:

«Spørsmålet er således todelt. Det første som må vurderes er om leverandørens vederlag består av «retten til å utnytte tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidene...». Dette kan typisk være retten til å etablere en parkeringsplass, ladestasjon eller liknende på offentlig eiendom. Den neste vurderingen er om driftsrisikoen er overført fra oppdragsgiveren til leverandøren. Hvis etableringen av ladestasjonene innebærer investeringskostnader for leverandøren som de etter kontrakten ikke er garantert å få dekket, vil dette tale for at driftsrisikoen er overført.»

DFØ viste videre til at de bare gir generell veiledning om regelverket, og at de derfor ikke kan svare mer konkret på revisors spørsmål.

Samordnede innkjøp

§ 7-8 i anskaffelsesforskriften regulerer adgangen for to eller flere oppdragsgivere til å foreta samordnede innkjøp. Oppdragsgiveren kan anskaffe bygge- og anleggsarbeider gjennom innkjøpssentraler. Ifølge § 4-3 er en innkjøpssentral definert som en oppdragsgiver som foretar

⁸ Nærings- og fiskeridepartementet: brev av 19. september 2023 til Stortingets transport- og kommunikasjonskomité.

samordnede innkjøp og eventuelt utfører tilknyttede innkjøpstjenester. Med samordnede innkjøp menes det aktiviteter som på permanent grunnlag enten

1. anskaffer varer og tjenester til bruk for oppdragsgivere.
2. tildeler kontrakter eller inngår rammeavtaler om varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider for oppdragsgivere.

Det er en forutsetning at oppdragsgivere som kan benytte kontraktene blir angitt i konkurransegrunnlaget.

2.3 Faktagrunnlag

Avtalen med Helgeland Kraft Vannkraft AS (HKV)

Avtalen av 16.03.2022 ble inngått uten forutgående kunngjøring eller konkurranse. HKV fikk en eksklusiv rett til å selge ladetjenester fra et område som kommunen skulle tilrettelegge for formålet. «*Tomten skal leies ferdig planert og istandgjort*», heter det i avtalen. Revisor har fått opplyst at HKV betaler en månedlig grunnleie til kommunen på kr 1.600.

Anskaffelser i prosjektet

Punkt 3 i avtalen av 16.03.2022 beskriver hvem som skal dekke kostnadene til de ulike elementene i prosjektet. Understående tabell viser hvilke anskaffelser per leverandør som er ført i kommunens regnskap i 2023.

Tabell 1. Anskaffelser i 2023 eksklusiv mva per leverandør

	Leverandør	Beløp	Anskaffelsesprosess
1.	EntrepreTOR AS	2.585.069,92	Åpen tilbudskonkurranse
2.	Helgeland Kraft AS/GrunnPartner AS	2.041.234,00	Bruk av HKVs rammeavtale
3.	Tanken Arkitektur AS	547.743,20	Bruk av HKVs kontrakt
4.	Torsjon AS	337.956,00	Bruk av LKs rammeavtale
5.	GrunnPartner AS	177.630,50	Bruk av HKVs rammeavtale
6.	Mathisen Drift AS	23.178,00	Unntatt fra anskaffelsesloven

Kilde: Regnskapsdata 2023 Leirfjord kommune.

Tabell 1 viser at anskaffelsene fra EntrepreTOR AS og GrunnPartner AS (direkte etter pkt 5 og indirekte etter pkt 2) kom over terskelverdien på 1,3 millioner for nasjonal kunngjøring av konkurranse. Anskaffelsen fra Tanken Arkitektur AS og Torsjon AS lå under den nasjonale terskelverdien, og var bare omfattet av anskaffelseslovens grunnleggende prinsipp. Anskaffelsen fra Mathisen Drift AS var mindre enn kr 100.000, og ikke underlagt anskaffelsesloven.

Vedr pkt 2 i tabellen: HKV var regningsmottaker for fakturaer fra GrunnPartner AS. I en faktura fra HKV til Leirfjord kommune av 30.09.2023 kreves det refusjon for en andel av beløpet. Fakturaunderlaget viser at Leirfjord kommune ble belastet med 48 prosent av kostnadene, og at dette var beregnet etter en detaljert fordelingsnøkkel.

Tabell 2. Fordelingsnøkkel for anskaffelser fra Grunnpartner AS

Kostnadselement	LKs andel	HKVs andel
Fundament for ladestolper, benker, søppelbøtter, kabelgrøft, kabel i rør, graving for lekeapparater, støping av ringmur og lagerleie	0 %	100 %
Blomstereng, kantstein, belegningsstein, asfalt, tredekke, oppfylling og planering av masser, rigg og drift, overvanns- og spillvannsledning, sandfangkum, graving og omfylling av VA-anlegg, prosjektledelse VA-anlegg, bortkjøring av overskuddsmasse, levering av forurenset masse, heving av gang- og sykkelvei, opparbeidelse uteareal	50 %	50 %
Gråvannskum, legging av fiberrør, forlengelse av vannledning inkl. rør, stoppekran og deler, vannledning til servicebygg, grøfterensk, tomteopparbeidelse til servicebygg	100 %	0 %

Kilde: underlag til faktura fra HKV til Leirfjord kommune

I HKV-konsernet er det bare nettselskapet Linea AS som er underlagt reglene for offentlige anskaffelser. HKV opplyser til revisor at rammeavtalen med GrunnPartner AS ble inngått før etableringen av konsern, og at den således gjelder for alle divisjoner. Anskaffelsen fulgte regelverket etter forsyningsforskriften⁹ til anskaffelsesloven. Anskaffelsen var beregnet til å komme over EØS-terskelverdien, og ble kunngjort på Doffin¹⁰ 22.08.2017 etter forskriftens del II. Rammeavtalen med GrunnPartner AS hadde varighet fra 02.05.2018 til 01.05.2023 inklusive opsjonstid. I konkurransegrunnlaget ble det ikke angitt andre oppdragsgivere enn HKV. HKV opplyser til revisor at alle deres anskaffelser på konsern- eller selskapsnivå kun omfatter selskaper de eier eller samarbeider med. Ifølge HKV nevnes alle som omfattes av deres avtaler i konkurransegrunnlaget, og volumet blir angitt.

HKV opplyser videre at kontrakten med Tanken Arkitektur AS utelukkende gjelder for de delene av konsernet som ikke er underlagt anskaffelsesreglene, og at anskaffelsen dermed ikke fulgte disse bestemmelsene.

⁹ FOR-2016-08-12-975

¹⁰ Databasen for offentlige anskaffelser

Prosjektlederen hos HKV begrunner valget av leverandører til prosjektet slik:

«Intensjonen med å bruke våre (HKVs) entreprenører på området var at det var svært vanskelig å ha to sett med entreprenører på et så lite område. Det vil også i stor grad ha komplisert samhandlingsprosessen; logistikken og HMS»

2.4 Revisors vurdering

Avtalen med HKV av 16.03.2022

Etter revisors vurdering er det mye som tyder på at HKV sin eksklusive rett til å anlegge ladestasjon var omfattet av forskriften om konsesjonskontrakter, og dermed av anskaffelsesreglene. I denne vurderingen har vi lagt vekt på parallellene til KOFA sin avgjørelse i klagesaken mot Ullensvang kommune om driften av et kommunalt anlegg for bobilparkering, samt svaret fra DFØ.

For i det hele tatt å komme inn under anskaffelsesreglene, må avtalen kunne anses som en *kontrakt om anskaffelse* i regelverkets forstand. En kontrakt er definert slik:

«gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører»¹¹

Etter revisors vurdering tilfredsstillende avtalen mellom Leirfjord kommune og HKV av 16. mars 2022 denne definisjonen. Det er imidlertid ikke snakk om en kontrakt der en oppdragsgiver betaler for anskaffelse av varer eller tjenester. Avtalen kommer dermed ikke inn under anskaffelsesforskriften. Spørsmålet blir da om kontrakten i stedet kommer inn under konsesjonskontraktforskriften. Dersom så er tilfelle, vil anskaffelsesloven også gjelde. I motsatt fall, vil avtalen falle utenom virkeområdet til anskaffelsesreglene i sin helhet.

Etter konsesjonskontraktforskriftens § 1-2, første ledd er det et krav at

«(...) vederlaget består enten utelukkende av retten til å utnytte tjenesten (.....) eller en slik rett sammen med betaling»

Denne betingelsen er etter revisors vurdering oppfylt. Kontrakten gir HKV eksklusiv rett til å anlegge ladestasjon på et kommunalt areal tilrettelagt for formålet, og å ta seg betalt fra bilistene.

¹¹ Konsesjonskontraktforskriften § 4-1

Dernest er det en betingelse i forskriften at «*driftsrisikoen er overført fra oppdragsgiver til leverandør*». I § 1-2, andre ledd heter det at

«Driftsrisikoen anses overført når leverandøren under normale driftsforhold ikke er garantert å tjene inn sine investeringer eller få dekket kostnader som påløper i driften. Risikoen som overføres til leverandøren, skal innebære en reell eksponering for svingninger i markedet, slik at det anslåtte potensielle tapet for leverandøren ikke skal være ubetydelig»

Også denne betingelsen er etter revisors vurdering oppfylt. At avtalen gir HKV ensidig rett til å avvikle stasjonen etter fem år dersom den mangler kommersielt grunnlag, kan ikke forhindre at selskapet i mellomtiden risikerer å gå på betydelige tap.

Gitt at forskriften kom til anvendelse, skulle kommunen etter § 5-2 (1) ha beregnet kontraktsverdien på grunnlag av leverandørens forventede omsetning i kontraktsperioden. Dersom denne verdien oversteg 56 millioner kroner, skulle det vært utarbeidet et konkurransegrunnlag, kvalifikasjons- og tildelingskriterier skulle vært fastsatt, og konkurransen skulle vært kunngjort. Oppdragsgiver fastsetter selv prosedyrereglene for slike konkurranser, og det er tillatt å forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene. Dersom anslått omsetning var mellom kroner 100.000 og 56 millioner kroner, var det tilstrekkelig at de grunnleggende kravene i anskaffelseslovens § 4 ble ivaretatt. Konkurransen skulle i så fall blitt gjort kjent for «et rimelig antall leverandører», og kravene til likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvnbarhet skulle vært etterlevd.

Anskaffelser i prosjektet

Revisor finner det tvilsomt at kommunens anskaffelser fra GrunnPartner AS og Tanken Arkitektur AS skjedde i tråd med anskaffelsesreglene. Kommunen vurderte det som hensiktsmessig å benytte HKV sine avtaler i stedet for å gjennomføre egne konkurranser. Spørsmålet er om kommunen hadde adgang etter regelverket til å slutte seg til HKV sine kontrakter, eller om det eventuelt forelå en situasjon hvor en unntaksbestemmelse kunne påberopes.

Selv om HKV sin rammeavtale med GrunnPartner AS ble inngått etter reglene for offentlige anskaffelser, er det ikke gitt at Leirfjord kommune hadde lovlig adgang til å koble seg på avtalen. KOFA la i sak 2015/65 til grunn at

«En oppdragsgivers tilslutning til en kontrakt mellom en annen oppdragsgiver og en leverandør, innebærer som utgangspunkt at den nye oppdragsgiverens kjøp ikke er kunngjort i henhold til regelverket.»

KOFA har i flere saker¹² oppstilt strenge krav til at det tydelig må angis hvem som har rett til å slutte seg til kontrakter og hvilket omfang dette kan dreie seg om. Disse kravene er ikke innfridd, ettersom det ikke var angitt i konkurransegrunnlaget for rammeavtalen at Leirfjord kommune kunne benytte kontrakten.

Selv om hovedvekten av kommunens utgifter til maskinentreprenør ble betalt gjennom refusjonskrav fra HKV, er det revisors vurdering at kommunen selv var oppdragsgiver for en offentlig anskaffelse. Arbeidet ble utført på kommunal grunn, en andel av utgiftene ble ført i kommunens regnskap, og verdien ble aktivert som en eiendel. Dette tilsier at HKV sin funksjon som mellomledd i transaksjonene ikke kan tillegges noen betydning.

Revisor kan ikke se at HKV tilfredsstilte betingelsene i anskaffelsesforskriften for å fungere som en innkjøpsentral for samordnede innkjøp, ettersom det ikke var etablert noen ordning på permanent grunnlag.

Avtalen med det prosjekterende selskapet Tanken Arkitektur AS var inngått av HKV utenom regelverket om offentlige anskaffelser. Selv om beløpet kommunen betalte til selskapet lå under grensene for nasjonal kunngjøring, var kommunen pliktig til å påse at de grunnleggende konkurransereglene ble overholdt.

Revisor har forståelse for at det var hensiktsmessig for kommunen og HKV å benytte de samme leverandørene for anskaffelser som måtte samordnes. Men for å unnta anskaffelser fra konkurranse, må det i tillegg foreligge en hjemmel i regelverket. Revisor er usikker på hvordan KOFA ville vurdert argumentene dersom det hadde kommet en klage.

¹² Sak 2012/195, sak 2015/65 og sak 2018/24

3 PROSJEKTREGNSKAP

3.1 Problemstilling

Kommunestyret har bedt om svar på

om endelige bokførte kostnader og prosjektrekningskap samsvarer med formannskapetets tilleggsbevilgningssak 24/2023 av 11.05.2023

3.2 Bevilgning

Kommunestyret bevilget kr 2.500.000 inklusiv merverdiavgift til prosjektet i sitt opprinnelige budsjettvedtak for 2023.

I formannskapetets sak 24/2023 den 11.05.2023 ble det tilleggsbevilget kr 4.437.500, slik at ny bevilgning inklusiv merverdiavgift ble kr 6.937.500. Vedtaket ble fattet med hjemmel i kommunelovens hasteparagraf, og referert for kommunestyret den 15.06.2023.

I kommunestyrets sak 94/2023 den 13.12.2023 ble det tilleggsbevilget ytterligere kr 185.510, slik at endelig bevilgning inklusiv merverdiavgift for 2023 ble kr 7.123.010.

3.3 Bokførte kostnader

Under prosjekt 23419 «Bolyst» ble det i 2023 bokført utgifter inklusiv merverdiavgift på kr 7.294.530. Budsjettet ble dermed overskredet med kr 171.520.

Tabell 3. Prosjektrekningskap for 2023 per kostnadsart

32510	BYGG OG ANLEGGSKOSTNAD	409 804
32804	REGULERING/OPPARBEIDELSE AV BOLIGTOMTER	5 452 229
34290	UTGIFTSF. MOMSKOMP. - INVESTERING	1 278 982
35000	RENTER PÅ LÅN	153 515
	Sum prosjekt: 23419 Bolyst	7 294 530

Kilde: Leirfjord kommune, regnskap 2023

I 2022 ble det i tillegg kostnadsført kroner 220.759 på prosjektnummer 22415 «Infrastruktur/bolyst alternativ». Ifølge opplysninger fra kommunedirektøren var dette utgifter som i sin helhet gjelder det aktuelle prosjektet.

I revisjonens første rapport om prosjektet ble det pekt på at noen av utgiftene faller utenfor virkeområdet for momskompensasjon. Dette er fulgt opp av kommunen gjennom en forholdsmessig fordeling av momsutgiftene. Et korreksjonsbilag viser at det ikke lenger er krevd momskompensasjon for utgiftene til arealene for ladestasjon med tilhørende parkering,

eller tiltak på fylkeskommunal grunn. Korreksjonen av momskompensasjon medførte netto merkostnader på kr 149.221.

Revisor pekte i tillegg på at utgifter på fylkeskommunal grunn ikke er et lovlig låneformål. Også denne merknaden er hensyntatt i det avsluttede regnskapet for 2023.

Kommunedirektøren opplyser at det ikke vil påløpe ytterligere kostnader i prosjektet.

3.4 Revisors vurdering

Bokførte kostnader i 2023 på kr 7.294.530 var kr 357.030 høyere enn kostnadsrammen som ble godkjent av formannskapet i sak 24/2023 den 11. mai 2023. Kommunestyret økte imidlertid kostnadsrammen med ytterligere kr 185.510 i en budsjettjustering den 13. desember, slik at budsjettoverskridelsen ble redusert til kr 171.520.

Etter revisors vurdering utgjør ikke overskridelsene i forhold til endelig budsjett noe vesentlig avvik. Det er imidlertid grunn til å peke på at kommunestyret i sin opprinnelige bevilgning la til grunn at prosjektet skulle få en kostnad på kr 2.500.000.

4 SAMMENFATTENDE VURDERING

Revisor har undersøkt om avtaleinngåelsen med HKV og anskaffelsene i prosjektet ble gjort i tråd med reglene for offentlige anskaffelser. Revisor vil presisere at det er KOFA som avgjør om kommunen har brutt regelverket eller ikke, og at en prøving hos KOFA forutsetter at det har blitt klaget.

Etter revisors vurdering tyder mye på at regelverket ikke har blitt fulgt. Dette bygger vi på følgende:

- Det ble ikke konkurrert om avtalen med HKV, selv om den har de typiske kjennetegnene for en konsesjonskontrakt underlagt en egen forskrift til anskaffelsesloven. HKV har fått en eksklusiv rett til å selge ladetjenester fra et område som kommunen har tilrettelagt for formålet. Vederlaget består i all hovedsak av retten til å utnytte anlegget, hvor HKV tar driftsrisikoen. Konsesjonskontrakter med omsetningsverdi over kr 100.000 faller inn under de grunnleggende konkurranseprinsippene i anskaffelsesloven. Kontrakter som er anslått til å gi leverandøren en omsetning over 56 millioner, skal lyses ut i EØS-området.
- Det ble utført bygge- og anleggsarbeid gjennom HKV sine kontrakter med GrunnPartner AS og Tanken Arkitektur AS.
 - Det var ikke oppgitt i HKVs konkurransegrunnlag for maskinentreprenør at Leirfjord kommune kunne slutte seg til kontrakten. Kommunens andel av anskaffelsen lå over terskelverdien for nasjonal kunngjøring.
 - HKV sin kontrakt med prosjekterende firma var ikke inngått etter reglene for offentlige anskaffelser. Selv om kontraktsverdien lå under terskelen for nasjonal kunngjøring, var kommunen pliktig til å påse at de grunnleggende prinsippene for anskaffelser ble fulgt.
 - Begrunnelsen for å unnta kontrakter fra konkurranse må ha en hjemmel i regelverket. Det er ikke tilstrekkelig at løsningen er hensiktsmessig.

Revisor har også undersøkt kostnadsføringen for prosjektet i 2023, og sammenholdt kostnadene med budsjettet. Sammenlignet med endelig budsjett for 2023 på kr 7.123.010, ble prosjektet overskredet med kr 171.520.

KILDER

Lov om offentlige anskaffelser. LOV-2016-06-16-68

Forskrift om offentlige anskaffelser. FOR-2016-08-12-974

Forskrift om konsesjonskontrakter. FOR-2016-08-12-976

Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektoren. FOR-2016-08-12-975

Nærings- og fiskeridepartementet: Veileder til anskaffelsesreglene.

www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/

Nærings- og fiskeridepartementet: brev av 19. september 2023 til Stortingets transport- og kommunikasjonskomité.

KOFA-avgjørelser. www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa

Revisjon Midt-Norge: Undersøkelse om investeringsprosjekt – servicebygg og tilhørende anlegg. Rapport fra undersøkelse for Leirfjord kommune av 11.09.2023.

Leirfjord kommune:

Kommunestyrets sak 76/2022 av 14.12.2022

Kommunestyrets sak FO 1/2023 av 15.06.2023

Kommunestyrets sak 84/2023 av 13.12.2023

Kommunestyrets sak 94/2023 av 13.12.2023

Formannskapetets sak 24/2023 av 11.05.2023

Kontrollutvalgets sak 08/23 av 30.06.2023

Kontrollutvalgets sak 11/2023 av 28.09.2023

Kontrollutvalgets sak 03/2024 av 20.02.2024

Avtale av 16.03.2022 mellom Helgeland Kraft Vannkraft AS og Leirfjord kommune

Regnskap for 2023



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no