



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 5-2017

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER OG OPPFØLGING AV RAMMEAVTALER

SØRUM KOMMUNE

MARS 2017

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering, samlet vurdering og konklusjon	i
Rådmannens uttalelse til rapporten	iv
Anbefalinger	v
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Avgrensning	1
1.4 Revisjonskriterier	1
1.5 Oppbygging av rapporten	2
2 Metode	3
2.1 Revisjon av offentlige anskaffelser	3
2.2 Datainnsamling og datagrunnlag	3
2.2.1 Dokumenter	3
2.2.2 Intervjuer	3
2.3 Utvalg	4
2.3.1 Utvalg for problemstilling 1	4
2.3.2 Utvalg for problemstilling 2	5
3 Revisjonskriterier	8
3.1 Regelverk for offentlige anskaffelser	8
3.1.1 Lovens formål og grunnleggende krav	8
3.1.2 Hva er en kontrakt	8
3.1.3 Ulike typer anskaffelser og reguleringen av disse	9
3.1.4 Krav til dokumentasjon av anskaffelsen	10
3.1.5 Beregning av anskaffelsens verdi	10
3.1.6 Særlig om rammeavtaler	11
3.1.7 Utlede kriterier	12
3.2 Oppfølging av rammeavtaler	12
3.2.1 Om oppfølging av rammeavtaler	12
3.2.2 Krav til avrop (og rammeavtale)	12

3.2.3	Utlede kriterier	14
3.3	Roller, ansvar og fullmakter for offentlige anskaffelser i kommunen	14
3.3.1	Innledning	14
3.3.2	Effektiv internkontroll	14
3.3.3	Rolle- og ansvarsavklaring innen offentlige anskaffelser	15
3.3.4	Utlede kriterier	16
4	Overblikk over organisering	17
4.1	Organisering	17
4.2	Bruken av eHandel	18
4.3	Konkurransgjennomførings- og oppfølgingsverktøy (KGV/KVO)	18
4.4	Antall avtaler	18
4.5	Ressurser	19
5	Kontroll av anskaffelser	20
5.1	Innledning	20
5.2	Begrepsforklaring	20
5.3	Overordnet kontroll av konkurranseutsetting av anskaffelser	22
5.4	Revisjonskriterier	22
5.5	Avtale om byggevarer og trelast (NRI 1508) – rammeavtale (varer)	22
5.5.1	Innledning	22
5.5.2	Anskaffelsesprosessen	22
5.5.3	Vurdering	23
5.6	Avtale om elektrikertjenester (IINR 1207-3) – rammeavtale (tjenester)	23
5.6.1	Innledning	23
5.6.2	Anskaffelsesprosessen	23
5.6.3	Vurdering	24
5.7	Avtale om tømrertjenester (NRI 1509) – rammeavtale (tjenester)	25
5.7.1	Innledning	25
5.7.2	Anskaffelsesprosessen	25
5.7.3	Vurdering	25
5.8	Avtale om service og vedlikehold på heiser i kommunale bygg (IINR 1114) – rammeavtale (tjenester)	26
5.8.1	Innledning	26
5.8.2	Anskaffelsesprosessen	26
5.9	Avtale om asfaltarbeid (NRI 1502) – rammeavtale (tjenester)	27

5.9.1	Innledning	27
5.9.2	Anskaffelsesprosessen	27
5.9.3	Vurdering	27
5.10	Avtale om biladministrasjon (IINR 1101) – rammeavtale (tjenester)	28
5.10.1	Innledning	28
5.10.2	Anskaffelsesprosessen	28
5.10.3	Vurdering	29
5.11	Avtale om biladministrasjon med tilhørende tjenester (NRI 1603) – rammeavtale (tjenester)	29
5.11.1	Innledning	29
5.11.2	Anskaffelsesprosessen	30
5.11.3	Vurdering	30
5.12	Avtale om innsamling og transport av slam – kontrakt (tjenester)	31
5.12.1	Innledning	31
5.12.2	Anskaffelsesprosessen	31
5.12.3	Vurdering	31
5.13	Avtale om vintervedlikehold av kommunale veger – kontrakt (tjenester)	32
5.13.1	Innledning	32
5.13.2	Anskaffelsesprosessen	32
5.13.3	Vurdering	32
5.14	Avtale om snøbrøyting – rammeavtale (tjenester)	33
5.14.1	Innledning	33
5.14.2	Anskaffelsesprosessen	33
5.14.3	Vurdering	33
5.15	Avtale om entreprenørtjenester innen bygge- og anleggsarbeider – rammeavtale (tjenester)	34
5.15.1	Innledning	34
5.15.2	Anskaffelsesprosessen	34
5.15.3	Vurdering	35
5.16	Avtale om kjøp av konsulenttenester innen byggeledelse	35
5.16.1	Innledning	35
5.16.2	Anskaffelsesprosessen	35
5.16.3	Vurdering	36
5.17	Avtale om kjøp av skolebøker – rammeavtale (varer)	36

5.17.1 Innledning	36
5.17.2 Anskaffelsesprosessen	36
5.17.3 Vurdering	37
5.18 Avtale om kontorrekvisita, kopipapir og fritt skolemateriell (IINR 1400) – rammeavtale (varer)	37
5.18.1 Innledning	37
5.18.2 Anskaffelsesprosessen	37
5.18.3 Vurdering	38
5.19 Avtale om leker, spill og formingsmaterieell (IINR 1301) – rammeavtale (varer)	38
5.19.1 Innledning	38
5.19.2 Anskaffelsesprosessen	38
5.19.3 Vurdering	39
5.20 Oppsummering og samlet vurdering	39
6 Oppfølging av rammeavtaler	41
6.1 Utvalget av avrop	41
6.2 Gjøres avropene skriftlige og er de arkivert	42
6.2.1 Innledning	42
6.2.2 Rutiner på området	42
6.2.3 Kontroll med et utvalg av kontrakter	42
6.3 Er avropet innenfor kontraktens gjenstand?	43
6.4 Er avropene gjennomført innenfor rammeavtalens løpetid?	43
6.4.1 Rutiner på området	43
6.4.2 Kontroll med et utvalg kontrakter	43
6.5 Er den samlede verdien for alle avrop innenfor rammeavtalens verdi?	44
6.6 Vurdering	45
7 Internkontroll – roller og ansvar	46
7.1 Er roller, ansvar og fullmakter avklart og nedfelt skriftlig på overordnet nivå?	46
7.2 Er roller, ansvar og fullmakter avklart for den enkelte anskaffelsesprosess?	50
7.3 Vurdering	51
LITTERATUR, KILDER OG TABELLER	53
VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	55

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad bestemmelsene om offentlige anskaffelser etterleves i Sørum kommune, og om kommunen har tilfredsstillende intern kontroll med hensyn til avklarte rolle- og ansvarsforhold på området.

Revisjonen ser i denne rapporten på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad etterleves regelverket for offentlige anskaffelser for vare- og tjenestekontrakter?
2. Følges rammeavtaler i kommunen opp på en tilfredsstillende måte?
3. I hvilken grad er internkontrollen tilfredsstillende med hensyn til avklarte rolle- og ansvarsforhold i administrasjonen innenfor feltet offentlige anskaffelser?

De fleste rammeavtaler er inngått av Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI). Dette innebærer at revisjonen også blir en kontroll av NRI. Ansvar for innkjøpssamarbeidet er lagt til rådmannen i Sørum gjennom en vertskommuneavtale.

De gjennomgåtte anskaffelsene ble valgt ut med utgangspunkt i kommunens regnskaper for 2015 og 2016 innenfor virksomhetene kommunalteknikk, eiendom og skoler.

Revisjonens oppsummering, samlet vurdering og konklusjon

I hvilken grad etterleves regelverket for offentlige anskaffelser for vare- og tjenestekontrakter?

Revisjonens gjennomgang viser at de aller fleste anskaffelser/kjøp i Sørum kommune blir gjort som avrop på rammeavtaler inngått av NRI eller kommunen selv. Revisjonen har foretatt en overordnet kontroll blant de anskaffelser/kjøp som ikke er gjort som avrop på rammeavtaler. Denne analysen viser at anskaffelser i stor utstrekning blir konkurranseutsatt. Det er likevel noen områder der det handles for mange mindre beløp hos enkelte leverandører. Kommunen bør være oppmerksom på forhold, der summen av alle beløp i en periode, kan bli så store at det vil falle inn under kravet til utlysning og behandling av anskaffelsen etter strengere krav i regelverket. Dette er viktig for å unngå ulovlige direkte anskaffelser som blir sett på om alvorlige brudd på regelverket.

I og med at mange avtaler som kommunen benytter seg av er inngått av NRI, og det faktum at NRI er en del av Sørum kommune og rådmannens ansvar, er det i utvalget av kontrakter kontrollert mange som er inngått av NRI. Kontrollen viser at alle anskaffelsene er korrekt lyst ut i forhold til terskelverdiene i regelverket og den art av kontrakt som skal anskaffes. Revisjonen finner noen avvik med hensyn til klassifisering i utlysningen av kontrakter, uten at dette har påvirket korrekt anvendelse av reglene. Men i visse tilfelle kan feil klassifisering føre til regelbrudd fordi det er et grunnleggende element for å anvende regelverket riktig, og man bør derfor være oppmerksom på

dette for å unngå feil. Undersøkelsen viser videre at det for flere anskaffelser er dels motstrid mellom selve utlysings skjema og konkurransegrunnlaget med hensyn til opsjoner knyttet til kontrakten. Det kan etter revisjonens vurdering være formålstjenlig at man finner en praksis som avhjelper dette. Revisjonens gjennomgang viser også at det er noen mangler ved protokollføring. Det gjelder særlig at mange protokoller ikke er datert og signert. Revisjonen vil i denne sammenheng særlig peke på at protokollføring bør følge parallelt med fremdriften i anskaffelsen. Det å produsere den i etterkant når den blir etterspurt er ikke god forvaltnings-skikk på dette området. For alle anskaffelser gjort av NRI finnes signerte kontrakter, og disse er arkivert.

Denne undersøkelsen har også tatt for seg 5 anskaffelser kunngjort av kommunalteknikk¹. Slik revisjonen vurderer det er regelverket anvendt feil i 2 av 5 anskaffelser. Det betyr at disse i utgangspunktet er ulovlige direkteanskaffelser.

Det er ikke ført protokoll som fyller kravene i FOA i 4 av de 5 anskaffelsene. Revisjonen vil peke på at protokollføring er sentralt for at kommunen kan imøtekomme lovens krav om etterprøvnbarhet av sine anskaffelser. Avslutningsvis vil revisjonen også bemerke at gjennomgang av kontraktene viser at 2 av 5 kontrakter som inngår i kontrollen ikke er signert. Revisjonen mener det er viktig at kommunen har signerte originale kontrakter i sitt arkiv.

Følges rammeavtaler i kommunen opp på en tilfredsstillende måte?

Revisjonen har kontrollert ulike forhold som kan gi et bilde av kommunens bruk og oppfølging av rammeavtaler. Undersøkelsen viser at kommunen på sentralt nivå mangler rutiner og maler for at avropene skal gjøres skriftlige. Kontrollen av et utvalg av kommunens transaksjoner viser også at avrop i praksis enten ikke er blitt skriftliggjort og/eller arkivert. Det er etter revisjonens vurdering viktig med skriftlighet og arkivering av avrop for at kommunen skal ha mulighet til å kunne følge opp sine kontrakter og leveranser på en god måte.

Revisjonen vurderer at kjøpene som er gjort på rammeavtalene er innenfor de varer/tjenester som faller inn under det rammeavtalene omfatter, og at det samlede beløpet av transaksjoner omsatt på den enkelte leverandør ikke vesentlig overskrider rammeavtalens anslåtte verdi. Gjennomgangen viser også at transaksjonene stort sett er foretatt innenfor den perioden avtalen gjelder. I ett av tilfellene avdekker revisjonen imidlertid at det er foretatt et forholdsvis stort antall kjøp hos leverandøren etter rammeavtalens utløp. Det kan ikke utelukkes at noen av disse kjøpene er gjort som egne anskaffelser etter regelverket, men omfanget, arten av kjøp og samlet beløp gjør at revisjonen vurderer det som mest sannsynlig at kjøpene er gjort på rammeavtalen etter dens utløp.

¹ Utvalget av kontrakter er gjort i den perioden kommunalteknikk var organisert som eget foretak.

I hvilken grad er internkontrollen tilfredsstillende med hensyn til avklarte rolle- og ansvarsforhold i administrasjonen innenfor feltet offentlige anskaffelser?

Revisjonen har lagt til grunn at på overordnet nivå bør roller og ansvar være avklart og nedfelt skriftlig med hensyn til anskaffelsesprosesser. Kommunen har dette nedfelt i reglementer, retningslinjer og prosedyrer. Revisjonen vurderer at roller og ansvar mellom virksomhetene, innkjøpskonsulent og NRI er avklart på overordnet nivå.

Revisjonen har videre lagt til grunn at roller, ansvar og fullmaktsstruktur bør være avklart for den enkelte anskaffelsesprosess. Det bør være tydelig hvor i organisasjonen fullmaktene ligger, herunder behov for å tilknytte beløpsgrenser. Revisjonen har ikke funnet noe nærmere om hvem som har fullmakt til å undertegne kontrakter, utløse opsjoner eller si opp kontrakt om kjøp av varer og tjenester og oppfatter det slik at virksomhetsleder har fullmakt til å gjennomføre anskaffelser og inngå kontrakt innenfor rammene av vedtatt budsjett innenfor virksomhetsleders ansvarsområde.

Etter revisjonens vurdering er det etablert rolledeling mellom innkjøpskonsulent i økonomiavdelingen og virksomhetene, men ansvar og fullmakter er ikke helt på plass i praksis når det enkelte kjøp skal gjennomføres. Fullmaktene er knyttet til økonomi og den enkelte virksomhetsleders anvisningsmyndighet og budsjettansvar. Kommunen selv, kommunalteknikk og eiendom inngår rammeavtaler og gjennomfører enkeltanskaffelser, herunder store entrepriser. Rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* (KRD 2009, 63) peker på at kommunene i sin praksis og eventuelle regelverk ofte har et uformelt og til dels utydelig forhold til kategorier av anskaffelser, herunder hvilken type anskaffelser enhetslederen har myndighet til å gjøre. Revisjonens vurdering er at fullmakter knyttet til godkjenning av utlysning av konkurranser og fullmakter til å underskrive på kontrakter ikke er på plass. Det samme gjelder fullmakt til å utløse opsjoner eller si opp kontrakter. Revisjonen vil avslutningsvis trekke fram at det som er påpekt ovenfor langt på vei bør finne sin løsning når kommunen tar i bruk det nye konkurransegjennomføringsverktøyet KGV.

På denne bakgrunn konkluderer revisjonen slik på problemstillingene:

Problemstillinger	Konklusjoner
<p>Problemstilling 1 I hvilken grad etterleves regelverket for offentlige anskaffelser for vare- og tjenestekontrakter?</p>	<p>For de ti anskaffelsene som er kontrollert og gjennomført av NRI etterleves regelverket for offentlige anskaffelser i stor grad. Revisjonenes gjennomgang viser noen mindre avvik.</p> <p>For de fem anskaffelsene som er kontrollert og som er gjennomført av kommunalteknikk, etterleves ikke regelverket i tilstrekkelig grad. Kontrollen viser avvik på sentrale punkter i anvendelsen av regelverket.²</p>
<p>Problemstilling 2 Følges rammeavtaler i kommunen opp på en tilfredsstillende måte?</p>	<p>Kommunenes oppfølging av rammeavtaler er ikke fullt ut tilfredsstillende fordi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avrop gjøres i liten grad skriftlig og kommunen har ikke god nok internkontroll på dette området. • Kontrollen avdekker avvik ved at én rammeavtale er i bruk etter utløpsdato.
<p>Problemstilling 3 I hvilken grad er internkontrollen tilfredsstillende med hensyn til avklarte rolle- og ansvarsforhold i administrasjonen innenfor feltet offentlige anskaffelser?</p>	<p>Når det gjelder rolle- og ansvarsforhold i administrasjonen er internkontrollen på overordnet nivå i stor grad tilfredsstillende.</p> <p>Når det gjelder den enkelte anskaffelsesprosess er ansvar og fullmakter i mindre grad tilfredsstillende.</p>

Rådmannens uttalelse til rapporten

Rapporten er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er datert 14. mars 2017. I svaret vises til at de funn som revisjonen redegjør for i rapporten, er godt gjenkjennelige for rådmannen og samsvarer med rådmannens utgangspunkt for allerede igangsatte tiltak for å forbedre arbeidet på innkjøpsområdet.

Høringssvaret følger i sin helhet som vedlegg.

² I virksomhetene skoler og eiendom er anskaffelsene gjennomført utelukkende av NRI i perioden som er valgt ut for kontroll.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Rådmannen må sikre at alle anskaffelser innenfor kommunalteknikk blir gjennomført i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser.
2. Rådmannen bør sørge for at rammeavtaler i tilstrekkelig grad blir fulgt opp, særlig gjelder dette at avrop blir skriftliggjort slik at kommunen kan følge opp sine kontrakter på en tilfredsstillende måte.
3. Rådmannen bør sørge for at internkontrollen med hensyn til roller, fullmakts- og ansvarsforhold er avklart for gjennomføring av den enkelte anskaffelse.

Jessheim, 17. mars 2017



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll



Inger Berit Faller
prosjektleder

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2014-2016 og kontrollutvalgets vedtak³ er det gjennomført en forvaltningsrevisjon om anskaffelser i Sørums kommuner. Undersøkelsen er gjennomført i perioden september 2016 til februar 2017.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad bestemmelsene om offentlige anskaffelser etterleves i Sørums kommuner, og om kommunen har tilfredsstillende intern kontroll med hensyn til avklarte rolle- og ansvarsforhold på området.

Forvaltningsrevisjonen har følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad etterleves regelverket for offentlige anskaffelser for vare- og tjenestekontrakter?
2. Følges rammeavtaler i kommunen opp på en tilfredsstillende måte?
3. I hvilken grad er internkontrollen tilfredsstillende med hensyn til avklarte rolle- og ansvarsforhold i administrasjonen innenfor feltet offentlige anskaffelser?

De fleste rammeavtaler er inngått av Nedre Romerike Innkjøpsamarbeid (NRI). Dette innebærer at revisjonen også blir en kontroll av NRI.

1.3 Avgrensning

Anskaffelsene ble valgt ut med utgangspunkt i kommunens regnskaper for 2015 og 2016 innenfor virksomhetene kommunalteknikk, eiendom og skoler.

1.4 Revisjonskriterier

For å besvare problemstillingene formuleres det revisjonskriterier. Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som benyttes som grunnlag for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i og utledet fra autoritative kilder innenfor det reviderte området.

Aktuelle kilder til revisjonskriterier i denne undersøkelsen er sentrale krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

³ Vedtak i møte 6.9.2016 under sak 37/16

1.5 Oppbygging av rapporten

I kapittel to beskrives datagrunnlaget, datainnsamlingen og anvendte metoder. I tillegg redegjøres for dataenes reliabilitet (pålitelighet) og validitet (gyldighet). I kapittel tre utledes revisjonskriteriene. Deretter, i kapittel fire, gis et overblikk over kommunens organisering.

For å svare på den første problemstillingen undersøker revisjonen, i kapittel fem, i hvilken grad regelverket for offentlige anskaffelser for vare- og tjenestekontrakter etterleves. For å svare på den andre problemstillingen undersøker revisjonen, i kapittel seks, om rammeavtalene følges opp på en tilfredsstillende måte i kommunen. For å svare på den tredje problemstillingen undersøker revisjonen, i kapittel sju, i hvilken grad internkontrollen er tilfredsstillende med hensyn til avklarte rolle- og ansvarsforhold i administrasjonen.

Rådmannens høringssvar er omtalt i sammendraget foran i rapporten og følger i sin helhet som vedlegg.

Revisjonens oppsummering, samlet vurdering og konklusjoner samt anbefalinger er plassert i sammendraget foran i rapporten.

2 METODE

2.1 Revisjon av offentlige anskaffelser

Undersøkelsen tar for seg Sørums kommunes (og NRIs) etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser, samt kommunens oppfølging av rammeavtaler. For å undersøke dette, har revisjonen gjennomført en analyse på et utvalg av kommunens vare- og tjenestekontrakter. Dette utvalget består av avtaler som hører til virksomhetene eiendom, kommunalteknikk og skolene.

2.2 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen baserer seg på data som er trukket ut fra dokumenter og intervjuer.

2.2.1 Dokumenter

Revisjonen har innhentet og gjennomgått aktuelle dokumenter som er sendt fra kommunen, samt lastet ned relevante dokumenter fra Doffin. Det ble også sendt flere forespørsler til kommunen etter hvert som vi oppdaget behov for ny informasjon.

Dokumentene kan deles inn i tre grupper. Det ene settet av dokumenter omhandler papirer som er nødvendig for kontroll av gjennomføringen av anskaffelser. Dokumentene er hentet inn for den enkelte avtale for seg, og omfatter blant annet dens utlysning, konkurransegrunnlag, protokoll, avtaledokument og avrop. Den andre gruppen av dokumenter består av skriftlige rutiner og retningslinjer fra kommunen og innkjøpssamarbeidet, samt delegeringsreglement og relevante skjemaer. Regnskapstall, innhentet fra kommunens systemer, utgjør den siste gruppen.

2.2.2 Intervjuer

Undersøkelsen er, i tillegg til dokumenter, supplert med intervjuer. Revisjonen gjennomførte intervjuer med aktører som vurderes å ha sentrale roller innen offentlige anskaffelser, samt virksomhetsledere innenfor de utvalgte virksomheter. Formålet med intervjuene er først og fremst å samle inn detaljer om innhold i de skriftlige rutiner innen offentlige anskaffelser, samt praktiseringen av disse. Det ble gjennomført til sammen fire separate intervjuer, fordelt på to dager. Den første dagen intervjuet revisjonen innkjøpskonsulent i Sørums kommune og innkjøpssjef for innkjøpssamarbeidet NRI. Den andre dagen ble etterfulgt av intervjuer med virksomhetsleder for eiendom og virksomhetsleder for kommunalteknikk i Sørums kommune.

Intervjuene er gjennomført som delvis strukturerte intervjuer. I forkant av intervjuene utarbeidet revisjonen tilpassede intervjuguider, som ble brukt for å sikre at intervjuobjektet dekket de forhold som revisjonen fant nødvendig for å besvare våre problemstillinger. Et referat ble også ført, som senere ble sendt for verifisering. Intervjuobjektene har dermed fått mulighet til å korrigere og rette opp revisjonens nedskrevne opplysninger i ettertid.

2.3 Utvalg

Problemstilling 1 og 2 besvares ved at revisjonen trekker ut funn på bakgrunn av en analyse på et utvalg av kommunens avtaler. Utvalgene vil være forskjellige for de to problemstillingene, men like fullt med tette koblinger til hverandre. Dette følger av avtaler i utvalget som benyttes for å besvare problemstilling 2 er alle hentet fra det større utvalget som er lagt til grunn for å besvare problemstilling 1. I avsnittene nedenfor redegjøres nærmere om utvalget forbeholdt de forskjellige problemstillingene.

2.3.1 Utvalg for problemstilling 1

I tråd med forutsetninger, har revisjonen avgrenset analysen til kontroll av utvalgte avtaler innenfor eiendom, kommunalteknikk og skoler. Kontrollen baseres på avtaler inngått i nyere tid, begrenset til avtaler med virkning fra 2012 eller senere.

Avtaler som inngår i utvalget ble trukket ut på bakgrunn av den omsetningen som kommunen har med den enkelte leverandør, med utgangspunkt i regnskapstall fra 2016. Leverandørene ble i hovedsak valgt ut i fra høyeste omsetning. Den enkelte leverandør ble også vurdert etter hvorvidt leverandøren tilbyr ytelser som faller inn under de tre virksomheter nevnt over. Av hensyn til problemstilling 2, foretrekker revisjonen også å kontrollere avrop av et større beløpsmessig omfang. Dette ble til en viss grad hensyntatt ved at revisjonen valgte ut leverandører som kommunen i gjennomsnitt har foretatt store kjøp hos i kroner, målt etter leverandørens omsetning i forhold til antallet kjøp.

Med et sett av leverandører som kandidater til utvalget, undersøkte revisjonen deretter om disse har inngått avtaler med kommunen. Revisjonen fikk av kommunen bekreftet avtaler med majoriteten av de utvalgte leverandører. Noen leverandører ble utelukket fra analysen som følge av at kommunen manglet dokumentasjon på avtale eller at leverandør ikke var tilknyttet en avtale med kommunen i det hele tatt. Med utvelgelsen fikk revisjonen dermed også undersøkt i hvilken grad anskaffelser er konkurranseutsatt.

Utvelgelsen resulterer i et utvalg bestående av 15 avtaler, både avtaler inngått av kommunen selv og innkjøpssamarbeidet NRI. Nedenfor presenteres en tabell over utvalgte avtaler, med relevante opplysninger.

Tabell 1 Liste over avtaler i utvalg

Avtalekode	Beskrivelse av ytelse	År	Virksomhet	Oppdragsgiver
NRI 1508	<i>Byggevarer og trelast</i>	2015	Eiendom	NRI
IINR 1207	<i>Elektrikertjenester</i>	2012	Eiendom	NRI
NRI 1509	<i>Tømrertjenester</i>	2015	Eiendom	NRI
IINR 1114	<i>Service- og vedlikeholdsavtale på heiser i kommunale bygg</i>	2012	Eiendom	NRI
NRI 1502	<i>Asfaltarbeid</i>	2015	Kommunalteknikk	NRI
IINR 1101	<i>Biladministrasjon</i>	2012	Kommunalteknikk	NRI
NRI 1603	<i>Biladministrasjon med tilhørende tjenester</i>	2016	Kommunalteknikk	NRI
-	<i>Innsamling og transport av slam</i>	2012	Kommunalteknikk	Sørum kommune
-	<i>Vintervedlikehold av kommunale veger</i>	2012	Kommunalteknikk	Sørum kommune
-	<i>Vintervedlikehold av kommunale veger</i>	2016	Kommunalteknikk	Sørum kommune
-	<i>Entreprenørtjenester innen bygge- og anleggsarbeider</i>	2014	Kommunalteknikk	Sørum kommune
-	<i>Konsulenttjenester innen byggeledelse</i>	2012	Kommunalteknikk	Sørum kommune
NRI 1516	<i>Skolebøker</i>	2016	Skoler	NRI
IINR 1400	<i>Kontorrekvisita, kopipapir og fritt skolemateriell</i>	2014	Skoler	NRI
IINR 1301	<i>Leker, spill og formingsmateriell</i>	2013	Skoler	NRI

2.3.2 Utvalg for problemstilling 2

Med problemstilling 2 skal revisjonen svare på i hvilken grad rammeavtaler følges opp på en tilfredsstillende måte. Dette besvares gjennom en kontroll av rammeavtalen som helhet, samt på et utvalg av avrop som hører til rammeavtalen.

Denne analysen baserer seg på seks blant de 13 rammeavtalene (avtaler plukket over). Avtalene er tilfeldig valgt ut, under en forutsetning om at de utvalgte avtalene sammen skal representere alle tre virksomhetene. De utvalgte avtalene er presentert i tabellen nedenfor⁴.

⁴ To av avtaler består av flere leverandører (avtale med entreprenørtjenester og avtale med konsulenttjenester). Kun én av leverandørene kontrolleres (tilfeldig valgt).

Tabell 2 Liste over utvalgte rammeavtaler

Avtalekode	Beskrivelse av ytelse	År	Virksomhet
NRI 1508	<i>Byggevarer og trelast</i>	2015	Eiendom
IINR 1207	<i>Elektrikertjenester</i>	2012	Eiendom
NRI 1502	<i>Asfaltarbeid</i>	2015	Kommunalteknikk
-	<i>Entreprenørtjenester innen bygge- og anleggsarbeider</i>	2014	Kommunalteknikk
-	<i>Konsulenttjenester innen byggeledelse</i>	2012	Kommunalteknikk
NRI 1516	<i>Skolebøker</i>	2016	Skoler

Revisjonen skal også kontrollere forhold ved det enkelte avrop som kommunen har gjennomført med de seks utvalgte leverandører. Som utgangspunkt for utvelgelsen av avrop, hentet revisjonen ut en statistikk over alle transaksjoner bokført i kommunens regnskapssystemer for perioden 2015-2016. Deretter ble ti av disse (for hver leverandør) tilfeldig trukket ut til kontroll. Det skal presiseres at transaksjonene ikke trenger å være gjort via den rammeavtalen som kontrolleres, for eksempel kan de være gjort via andre avtaler eller som en direkte anskaffelse.

I tabellen under vises de ulike transaksjonene (bilagene), spesifisert med fakturanummer.

Tabell 3 Liste over utvalgte bilag

Nr	Byggevarer og trelast	Elektriker-tjenester	Asfaltarbeid	Entreprenør-tjenester	Konsulent-tjenester	Skolebøker
1	100029340	94750	1209030240	1243	10795	819128
2	100029864	95875	1209030210	1164	11274	824059
3	100032150	95863	1209035453	1254	10723	819099
4	100030893	95487	1209035454	1308	11082	845932
5	100032732	94773	1209037692	1331	10724	824052
6	100031950	94787	1209038826	1208	10846	849978
7	100032294	95776	1209038824	1184	11043	850031
8	100029918	95540	1209039869	1354	11574	838343
9	100032773	95565	1209041129	1376	10889	846096
10	100030186	95367	- ⁵	1251	12530	844764

⁵ Det ble foretatt i alt ni transaksjoner med leverandøren i 2015-2016.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene utgjør den målestokken som kommunens praksis på et område måles opp mot. Dermed danner revisjonskriteriene et grunnlag for de analyser og vurderinger som foretas, og konklusjoner som trekkes. Typiske kilder til revisjonskriterier kan blant annet være lover, forskrifter, politiske vedtak eller anerkjent teori, og god forvaltningspraksis på området (reelle hensyn)⁶.

I denne undersøkelsen utledes revisjonskriteriene fra sentrale krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

3.1 Regelverk for offentlige anskaffelser

3.1.1 Lovens formål og grunnleggende krav

Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) regulerer alle anskaffelser foretatt av statlige, kommunale, fylkeskommunale og offentligrettslige organer, jf. FOA § 1-2 og LOA § 2. Formålet med anskaffelsesregelverket er etter FOA § 1-1 og LOA § 1 å bidra til økt verdiskapning i samfunnet gjennom å sikre mest mulig effektiv ressursbruk av offentlige midler på anskaffelser. Dette hensynet ivaretas av FOA § 3-1, der det stilles en rekke grunnleggende krav til hvordan offentlige anskaffelser skal gjennomføres, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Blant annet skal

- anskaffelser så langt det er mulig utsettes for konkurranse
- det foretas en likebehandling av leverandører
- konkurransen gjennomføres i henhold til god anbuds- og forretningskikk
- all informasjon som er av betydning for gjennomføring av konkurransen skal foregå i skriftlige former.

Det følger videre av FOA §§ 13-2 og 22-2 at oppdragsgiver skal tildele kontrakt på basis av enten tilbudet som er det mest fordelaktige⁷ eller tilbudet som har den laveste prisen.

3.1.2 Hva er en kontrakt

En anskaffelsesprosess avsluttes med at oppdragsgiver signerer en kontrakt med valgt leverandør. I FOA § 4-1 bokstav a defineres en kontrakt som en «gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom minst en oppdragsgiver og minst en leverandør». I det kontrakten er underskrevet,

⁶ Vurdering om hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller liknende

⁷ Kriterier for en slik vurdering kan være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice og teknisk bistand, og tid for levering eller ferdigstillelse

har partene inngått et kontraktsforhold med visse betingelser og rettigheter som de vedtar som bindende for seg. For eksempel kan leveransen, priser, betalings- og leveringsbetingelser og frister være forhold som reguleres i en kontrakt. Kontraktsforholdet vil først og fremst være styrt av alminnelig kontraktsrett, der regelverket for offentlige anskaffelser hovedsakelig fastsetter regler for gjennomføring av en anskaffelse.

3.1.3 Ulike typer anskaffelser og reguleringen av disse

FOA er delt inn i tre hoveddeler, og avhengig av anskaffelses *art og verdi* kommer ulike deler av forskriften til anvendelse, jf. FOA § 2-1. Forskriftens del I regulerer alle offentlige anskaffelser som er underlagt forskriften, uavhengig av art og verdi. Forskriftens del II og del III gjelder for kontrakter av høyere beløpsverdi, og komplementerer de grunnleggende bestemmelsene i del I. Forskriften er oppbygd slik at flere og strengere formelle krav slår inn med kontraktens størrelse. Etter forskriften vil anskaffelsens verdi i forhold til oppgitte EØS-terskelverdier ha betydning for hvilke deler av regelverket som skal følges. For denne revisjonen er følgende EØS-terskelverdier av interesse⁸.

Tabell 4 Oversikt over EØS-terskelverdier

Terskelverdier fra 2014			
FOA	Terskelverdi før 15.06.2014	Terskelverdi 15.06.14 - 09.02.2016	Terskelverdi 09.02.2016
§ 2-2 (1) kjøp av varer og tjenester	1,6 mill.kr	1,55 mill.kr	1,75 mill.kr
§ 2-2 (1) Bygge- og anleggsprosjekter	40 mill.kr	39 mill.kr	44 mill.kr

For vare- og tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter med anslått verdi⁹ på mellom kr 500 000 (nasjonal terskelverdi) og EØS-terskelverdi, gjelder forskriften del I og del II, jf. FOA § 2-1 (1) og (2). Denne typen anskaffelser kreves kunngjort nasjonalt på Doffin¹⁰, jf. FOA § 9-1, og skal som hovedregel utlyses ved åpen/begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandling, jf. FOA § 5-1.

Vare- og tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter med anslått verdi som overstiger EØS-terskelverdiene faller derimot inn under forskriften del I og del III, jf. FOA § 2-1 (1) og (4). Forskriften krever at denne typen anskaffelser skal kunngjøres i hele EØS-området gjennom TED-databasen¹¹, jf. FOA § 18-1. Dette innebærer kunngjøring både på Doffin og i TED-databasen. I hovedsak skal

⁸ Regelverket er endret i dag, men for den perioden vi ser på er det disse verdiene og dette regelverket som gjaldt på tidspunktet.

⁹ På utlysningstidspunktet.

¹⁰ Doffin: den norske offisielle kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser.

¹¹ TED-database: den europeiske offisielle kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser.

slike anskaffelser foretas ved åpen/begrenset anbudskonkurranse, men konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling kan benyttes ved oppfylte vilkår, jf. § FOA 14-1. Alle kunngjøringer skal skje i samsvar med kunngjørings skjema fastsatt av departementet.

Når det gjelder tjenestekontrakter, skiller forskriften videre mellom prioriterte tjenester og uprioriterte tjenester, jf. FOA vedlegg 5 og vedlegg 6. Kontrakter som omfatter uprioriterte tjenester følger bestemmelsene i forskriften del I og del II, selv om verdien på anskaffelsen skulle overstige EØS-terskelverdiene. Dersom en anskaffelse består av både prioriterte og uprioriterte tjenester, skal anskaffelsen regnes som en prioritert tjeneste dersom verdien av de prioriterte tjenestene er høyere enn verdien av de uprioriterte, jf. FOA § 2-4, (3). Ved oppfylte særskilte vilkår, kan kontrakter under EØS-terskelverdiene kunngjøres etter kun regler i forskriften del I, jf. FOA § 2-1, (2). Dette gjelder blant annet anskaffelser med kun en leverandør i markedet, anskaffelser med usedvanlig fordelaktig tilbud og anskaffelser som utsettes for grunnet uforutsette omstendigheter.

3.1.4 Krav til dokumentasjon av anskaffelsen

Fra de grunnleggende krav som stilles til alle anskaffelser regulert av forskriften, kommer det frem at alle de vurderinger og den dokumentasjon som er betydningsfull for gjennomføringen av konkurransen skal være nedskrevet, jf. FOA § 3-1 (7). I tillegg stiller forskriften spesifikke krav til dokumentasjon for anskaffelser som overstiger en viss størrelse.

Forskriften stiller krav om at alle anskaffelser som overstiger kr 100 000 skal dokumenteres skriftlig med protokoll, jf. FOA § 3-2. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen, blant annet beskrivelse av ytelsen som er til anskaffelse, valg av leverandør, anslått kontraktsverdi og tiltak for reell konkurranseutsetting. Det stilles ulike minimumskrav til innholdet i en protokoll for anskaffelser under og over nasjonal terskelverdi, regulert i vedlegg 3 og 4 til forskriften. Protokollen må arkiveres.

3.1.5 Beregning av anskaffelsens verdi

Prosedyrene for beregning av anskaffelsens verdi er utledet av FOA § 2-3 (1). Hovedregelen er at oppdragsgiver skal foreta en beregning av det samlede beløpet som oppdragsgiver forventes å betale for de kontrakter som er tilknyttet anskaffelsen i løpet av dens løpetid, inklusive opsjoner og forlengelser. Denne beregningen danner grunnlaget for å avgjøre om kontrakten er over eller under EØS-terskelverdi, og får således betydning for hvilke deler av regelverket som kommer til anvendelse på anskaffelsen. Beregnet verdi skal komme frem av protokollen.

I forskriften stilles det videre krav om at beregningen skal være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøring og at anskaffelsen ikke skal deles opp i mindre deler med formål om å unngå at bestemmelser i denne forskriften slår inn, jf. FOA § 2-3 (2) og (4). For tjenestekontrakter vil beregningsgrunnlaget også variere etter kontraktens løpetid. Tjenestekontrakter med en varighet på 48 måneder eller mindre og uten fastsatt samlet pris, skal beregnes på bakgrunn av anslag av anskaffelsens samlede verdi for hele kontraktens løpetid. For tidsbegrensede tjenestekontrakter eller tidsbegrensede tjenestekontrakter med en løpetid på mer enn 48 måneder og uten fastsatt samlet pris, skal beregningsgrunnlaget ta utgangspunkt i en månedlig rate multiplisert med 48.

3.1.6 Særlig om rammeavtaler

Rammeavtaler inngås typisk for kjøp av varer og tjenester man til stadighet har behov for, og innebærer potensielt store administrative besparelser for oppdragsgiver. Dette ved at man slipper å kunngjøre av de enkelte kontraktene, men kan heller gjøre avrop på en rammeavtale jf. FOA § 18-4, (3). Avrop representerer med andre ord et unntak fra de grunnleggende kravene om konkurranseutsetting ved kontraktinngåelser. Siden utstrakt bruk av rammeavtaler kan virke konkurransehemmende, inneholder forskriften en bestemmelse om at rammeavtaler som hovedregel ikke kan inngås for mer enn fire år av gangen, jf. FOA § 6-1 (4).

En rammeavtale er ikke å anse som en selvstendig kontrakt som sådan, men heller et sett med forhåndsavtalte vilkår som skal gjelde for de enkelte kontraktene som inngås i løpet av perioden rammeavtalen varer (Difi 2016, 24). I FOA § 4-2 f) heter det at en rammeavtale er:

... avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Avtalen har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig forhold knyttet til pris og volum.

Inngåelse av rammeavtaler følger de samme kravene som stilles til inngåelse av enkeltanskaffelser, for eksempel med hensyn til kunngjøring, tidsfrister, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, jf. FOA § 6-1(1) og § 15-1 (1). Av forskriften lyder det at verdien på rammeavtalen skal basere seg på den høyeste anslåtte verdien av alle forventede enkeltkontrakter i rammeavtalens totale løpetid, jf. FOA § 2-3 (15). Det er særlig viktig å få påpekt at anslått samlet verdi på rammeavtalen skal fremgå av kunngjøringsskjema (utlysning), og det vil ikke være tilstrekkelig at dette eventuelt kommer frem i et konkurransegrunnlag, jf. FOA § 18-1¹². I sak 2009/73 har KOFA¹³ fastslått plikten til å oppgi kontraktens samlede mengde eller omfang i kunngjøringen. Det skrives følgende om hensynet bak regelen:

Hensynet bak regelen om at oppdragsgiverne skal oppgi slike opplysninger i kunngjøringen er at tilbyderne i størst mulig grad skal kunne avgjøre om det er grunnlag for inngivelse av tilbud. At opplysningene blir angitt senere i konkurransegrunnlaget kan ikke avhjelpe en manglende angivelse av kontraktens omfang i kunngjøringen. Klagenemnda finner på denne bakgrunn at innklagede har brutt regelverket ved ikke å oppgi kontraktens samlede mengde eller omfang i kunngjøringen av konkurransen.

Tildeling av kontrakter innenfor rammeavtalen omtales på fagspråket som avrop. Et avrop er ikke en ny selvstendig anskaffelsesprosess, men kan betraktes som avslutningen av den anskaffelsesprosessen som ble påbegynt med kunngjøringen av selve rammeavtalen. Avropet skal foretas på grunnlag av de premisser som er fastsatt i rammeavtalen jf. FOA §§ 6-2 (1) og 15-2 (1). Dette impliserer blant annet at avrop må være gjennomført innenfor den tidsrammen rammeavtalen gjelder og de gjenstander som faller inn under avtalen (flere detaljer i neste avsnitt).

¹² Jf. Direktiv 2004/18/EF artikkel 36.

¹³ KOFA er klageorgan for offentlige anskaffelser.

3.1.7 Utlede kriterier

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad etterleves regelverket om offentlige anskaffelser for vare- og tjenestekontrakter?	<ul style="list-style-type: none"> • Anskaffelser skal være konkurranseutsatt • Anskaffelser skal være korrekt utlyst i henhold til dens art og verdien på kontakten • Anskaffelsesprotokoller skal være korrekt ført i henhold til krav i forskrift • Skriftlig kontrakt skal være datert og undertegnet av begge parter, og arkivert hos kommunen

3.2 Oppfølging av rammeavtaler

3.2.1 Om oppfølging av rammeavtaler

Med kontraktsoppfølging menes å «overvåke» alle forhold og situasjoner som oppstår i det en kontrakt signeres til den avsluttes. God kontraktsoppfølging skal sikre en vellykket anskaffelse, gjennom oppfølging av leveransen og ved å ivareta de forpliktelser som påhviler partene i henhold til kontrakten (Difi 2016, 11).

Tilnærmingen for kontraktoppfølging av enkeltkontrakter og rammeavtaler vil være forskjellig. Oppfølgingen av enkeltkontrakter begrenser seg til en vurdering av de faktiske forhold ved den ene leveransen opp mot vilkår angitt i kontrakt. Oppfølgingen av rammeavtaler er mer omfattende, og krever at de enkelte anskaffelsene (avrop) sees i sammenheng opp mot de kontraktsmessige vilkår samlet, samt mot betingelser fastsatt spesifikt for den konkrete anskaffelsen (anskaffelser.no¹⁴).

3.2.2 Krav til avrop (og rammeavtale)

I Difi sin veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser nevnes det flere forhold som bør vurderes i forbindelse med fullføring av rammeavtaler. Under følger en liste over momenter som avropene og rammeavtalene i denne forvaltningsrevisjonen vil bli kontrollert etter.

Skriftlighet

En vesentlig forskjell mellom enkeltkjøp og rammeavtaler er at alle vilkår for den enkelte anskaffelse i en rammeavtale (avrop) ikke er nødvendigvis fastsatt i en kontrakt. Dette har sammenheng med at det alltid vil være tilknyttet usikkerhet ved inngåelse av rammeavtaler, da en rammeavtale har til formål å dekke et fremtidig behov som man kanskje ikke har full kjennskap til på inngåelsestidspunktet, for eksempel antall avrop som gjøres, og hva de enkelte avrop konkret består i (ytelse, mengde, leveringstidspunkt, etc.). Ved gjennomføring av avrop, vil derfor partene også måtte enes om et sett av vilkår spesifikt for det konkrete avropet, utover de generelle

¹⁴ <https://www.anskaffelser.no/prosess/gjore-anskaffelser/anskaffelsesprosessen/kontraktsoppfolging>

betingelsene som følger av kontrakt. Dette betyr med andre ord at selve rammeavtalen ikke evner å regulere alle de faktiske forhold ved anskaffelsen, da den bare regulerer vilkår fastsatt i kontrakt (anskaffelser.no¹⁵). Etter revisjonens oppfatning kan det, av rettslige hensyn, stilles et krav om at avrop som ikke er av bagatellmessig art bør inngås skriftlig. For å sikre at alle faktiske premisser for avropet, generelle som spesifikke, er regulert skriftlig mellom partene. Dette vil også sikre kommunens oppfølging av det enkelte avrop, at tjenesten blir levert til rett tid eller at varene er av den art og mengde som avtalt. Dette følger langt på vei også av kravet til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet i anskaffelsesaker (Difi 2016, 25).

Leveranse

I en kontrakt har partene blitt enige om et sett med betingelser, blant annet hvilke varer eller tjenester som skal leveres og hvem avtalen gjelder for. Når avtalen benyttes, skal den utelukkende brukes til anskaffelse av varer som faller inn under de områder som rammeavtalen omfatter. Dersom arten på leveransen avviker vesentlig fra det som er avtalt i rammeavtalen, kan dette medføre at anskaffelsen blir å betrakte som en ulovlig direkte anskaffelse. I kontrakten bør det derfor gis klare og presise beskrivelser av ytelsen, slik at unødvendige uenigheter om «kontraktens gjenstand» avverges fra å oppstå i etterkant.

Tidsperiode

En rammeavtale vil alltid strekke seg over en gitt tidsperiode. Alle avrop som gjøres på en rammeavtale skal være foretatt innenfor det tidsrommet som avtalen gjelder. Avropet er imidlertid uavhengig av leveringstidspunkt. Dette betyr at avropet er gyldig selv om ytelsen skulle bli levert etter rammeavtalens utløp – så lenge avropet ble foretatt under avtalens løpetid.

I kontrakter inngått av det offentlige er det blitt vanlig å legge inn opsjon på forlengelse av kontraktens varighet, det vil si at oppdragsgiver gis mulighet til å forlenge avtalen for et forutbestemt tidsrom, basert på de samme vilkår som følger av kontrakten. En forlengelse av avtale innebærer at oppdragsgiver og oppdragstaker påtar seg forpliktelser utover den perioden som i utgangspunktet ble avtalt. Forlengelsen får dermed utover det økonomiske også en juridisk virkning, og bør, på lik linje med kontrakt, også uttrykkes i et eget skriftlig dokument¹⁶.

Verdi

En grunnleggende forutsetning i regelverket for offentlige anskaffelser er at bruken av rammeavtalen (summen av alle avropene) ikke kan gå vesentlig utover den verdien på rammeavtalen som ble kunngjort. At fakturert beløp går vesentlig utover rammeavtalens omfang er et forhold som kvalifiserer anskaffelsen i å bli betraktet som en ulovlig direkte anskaffelse. Hva som anses som vesentlig i denne sammenheng vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

¹⁵ <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/rammeavtaler>

¹⁶ I nyere tid er det blitt vanlig å inkludere en opsjon om forlengelse som utløses automatisk, med mindre oppdragsgiver har meddelt beskjed om noe annet (gjerne innen en frist like før avtalens opphør) (Difi 2016, 29).

Som et utgangspunkt, foreligger vesentlig endring hvis det kan tenkes at dette forholdet har påvirket utfallet av anbudskonkurransen (Difi 2016,15).

I henhold til regelverket skal oppdragsgiver på tidspunktet for kunngjøring av konkurranse foreta en forsvarlig vurdering av kontraktens verdi. Dersom det viser seg det fakturerte beløpet vesentlig overgår den anslåtte verdien, kan dette i utgangspunktet tyde på at vurderingen av kontraktens verdi ikke har vært forsvarlig. Oppdragsgiver har likevel, uavhengig av kvaliteten på vurderingen av kontraktens verdi, et prinsipielt ansvar til å tilpasse sitt forbruk etter den verdien som ble beskrevet i kunngjøringen. Det vil derfor være en viktig at kommunen etablerer rutiner som gjør at de har en viss kontroll med totalbruken av en rammeavtale. Dette vil også generelt bidra til bedre kontraktsstyring.

3.2.3 Utlede kriterier

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad følges rammeavtaler opp på en tilfredsstillende måte?	<ul style="list-style-type: none"> • Avrop av en viss størrelse og kompleksitet bør være skriftlig og arkivert hos kommunen • Avrop skal omfatte de ytelser som inngår i rammeavtalen og være utført innenfor rammeavtalens løpetid • Verdien på alle foretatte avrop skal ikke vesentlig overskride rammeavtalens totalverdi

3.3 Roller, ansvar og fullmakter for offentlige anskaffelser i kommunen

3.3.1 Innledning

Med kommunal egenkontroll menes den kontrollen kommunen selv gjennomfører i egen virksomhet basert på kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og rådmannens internkontroll (KS 2013, 23). Gode internkontrollrutiner i kommunen er et nødvendig virkemiddel for å kunne sikre kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen, at lover og regler etterleves og at uønskede hendelser unngås (KS 2013, 3).

3.3.2 Effektiv internkontroll

PwC utarbeidet i 2009 rapporten «Internkontroll i kommunene», og der defineres internkontroll som «et formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformes og gjennomføres på bakgrunn av vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser». I definisjonen legges det stor vekt på formalisering; nedfelte rutiner og retningslinjer skal bidra til læring og utvikling - i motsetning til sedvane og udokumenterte rutiner (PwC, 5). Etter kommunelovens § 23-2, heter det at det er ledelsens ansvar å sørge for en betryggende kontroll av kommunens aktiviteter. Ledere må til enhver tid påse at det foretas en grundig oppfølging av at internkontrollen etterleves og fungerer på en god måte (DFØ 2013a, 8). For å være effektiv må

internkontrollen integreres i driften og implementeres på en måte som sikrer systematikk og kvalitet i oppgavegjennomføringen. En slik integrering skal gi både ledere og medarbeidere en trygghet for at oppgavene utføres på en samfunnstjenlig måte, ved at tjenesten som ytes er i tråd med lover og regler, samt fellesskapets verdier (DFØ 2013a, 6). Det å ha et formalisert og velfungerende internkontrollsystem reduserer sannsynligheten for at feil og misligheter inntreffer, og gjør dermed virksomheten bedre rustet mot de utfordringene som måtte komme (DFØ 2013a, 7).

Direktoratet for Økonomistyring har utarbeidet en veileder for internkontroll. Der går det frem at en effektiv internkontroll skal bygge på et godt fundament. Som leder, har man et ansvar for blant annet å:

- etablere et styrings- og kontrollmiljø som reflekterer ønsket holdning og kultur
- tydeliggjøre ansvar, myndighet og roller i virksomheten
- dokumentere etablert internkontroll i styrende dokumenter, og dokumentere gjennomført internkontroll
- etablere informasjons- og kommunikasjonsflyt som er tilpasset styrings- og kontrollbehovet

Denne revisjonen vil spesielt ta for seg kulepunktet to. Det finnes flere eksempler på at svikt i internkontroll har utspring i at ansatte har fått tildelt ansvar eller myndighet for oppgaver de ikke var kjent med eller som ikke var forstått fullt ut. Det er derfor viktig å tydeliggjøre myndighet, roller og ansvar i virksomheten (DFØ 2013a,11).

3.3.3 Rolle- og ansvarsavklaring innen offentlige anskaffelser

I 2009 etablerte Kommunal- og regionaldepartementet en arbeidsgruppe for å undersøke hvordan egenkontrollen kunne styrkes på ulike områder. Arbeidet resulterte i rapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane», der tilråding nr. 27-29 omfatter krav som bør stilles til internkontrollen i anskaffelsessaker:

- *Tilråding 27:* Kommunen bør ha tydelege retningslinjer for anskaffingar som mellom anna skil mellom rammeavtalar, direkteanskaffingar og avrop på rammeavtalar. Retningslinjene bør også ha beløpsgrenser for å skilje mellom ulike typar anskaffingar.
- *Tilråding 28:* Ansvar og roller i anskaffingsprosessen må definerast tydeleg. Særlig er det viktig å vere tydelig på kva anskaffingar som kan gjerast av resultateiningane sjølve, og kva for nokre som skal gjerast av staben. Det må òg definerast i kva tilfelle staben skal involverast undervegs.
- *Tilråding 29:* Ansvaret for anskaffingsprosessen bør vere tydeleg. Det vil seie ansvaret for policy og rutinar så vel som ansvaret for kontrollar for å sikre etterleving av prosesskrav og avtalar som kommunen har inngått.

I rapporten «Internkontroll i kommunene», som disse tilrådingene tar utgangspunkt i, pekes det på at kommunen i sin praksis og interne regelverk ofte har uformelle og dels uklare kategoriseringer av anskaffelser, herunder for hvilken type anskaffelser som ansatte har myndighet til å behandle. Et

flertall av kommunale og statlige virksomheter velger likevel å operere med flere innkjøpsfunksjoner med ansvar for ulike type anskaffelser, gjerne styrt av en uskreven regel om at store anskaffelser skal tas sentralt og mindre anskaffelser utføres av desentraliserte enheter. PwC foreslår i rapporten at kommunene bør utarbeide mer formaliserte regler og veiledning for ønsket praksis på området. Her går det frem at tydelige beskrivelser for grupperinger av anskaffelser med hensyn på art og verdi vil kunne gi en klar og tydelig rolle- og ansvarsfordeling i anskaffelsesprosessen. Medarbeidere som forstår og kjenner sine roller antas å kunne bidra til høyere kvalitet og effektivitet i anskaffelsesprosessen, samt redusere risiko for regelbrudd og misligheter (PwC, s.18).

Difi peker i et evalueringsverktøy for offentlige anskaffelser på at det er viktig å ha en klar og tydelig fullmaktstruktur med klare rapporteringslinjer. God organisering gir godt samsvar mellom ansvar, myndighet og ressurser (Difi 2013). Difi redegjør for internkontroll for offentlige innkjøp på sin hjemmeside. Blant viktige tiltak for å oppnå internkontroll på innkjøpsområdet trekkes fram rolle- og ansvarsdeling og et fullmaktssystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp (Difi 2017).

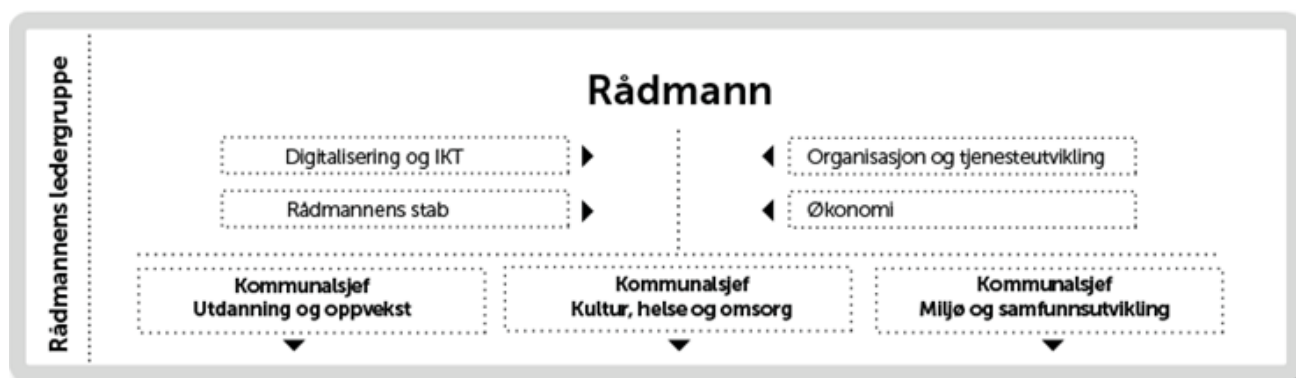
3.3.4 Utlede kriterier

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad er internkontrollen tilfredsstillende med hensyn til avklarte rolle- og ansvarsforhold i administrasjonen innenfor feltet offentlige anskaffelser?	<ul style="list-style-type: none"> • Overordnet bør roller, ansvar og fullmakter være avklart og nedfelt skriftlig. • Roller, ansvar og fullmaktstruktur bør være avklart for den enkelte anskaffelsesprosess.

4 OVERBLIKK OVER ORGANISERING

4.1 Organisering

Kommunen har organisert seg slik fra 1.1.2016:



Kilde: Administrativt organisasjonskart for Sørums kommune, hentet fra kommunens nettside 30.9.2016.

Tjenesteområdet utdanning og oppvekst er organisert med 17 virksomheter, herunder skolene; tjenesteområdet kultur, helse og omsorg er organisert med 11 virksomheter og tjenesteområdet miljø og samfunnsutvikling er organisert med fire virksomheter, herunder eiendom og kommunalteknikk.

I denne rapporten ser revisjonen nærmere på anskaffelser under gammel organisering med foretakene og etter at ny organisasjonsmodell kom på plass. Revisjonen ser ikke nærmere på organiseringen med foretakene og det er den nye organiseringen uten foretakene som er vist ovenfor.

Rådmannen har det overordnede ansvaret for gjennomføringen av kommunal innkjøpsordning og interkommunal innkjøpsordning (NRI). NRI er organisert som et vertskommunesamarbeid der Sørums kommune er vertskommune. Rådmannens ansvar er administrativt videredelegert til økonomisjefen i Sørums når det gjelder Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI) som er organisert under økonomisjefen. Økonomiavdelingen er organisert i en stabsfunksjon under rådmannen.

Når det gjelder kommunal innkjøpsordning har rådmannen delegert ansvaret til kommunalt innkjøpsansvarlig, budsjettansvarlig leder og fagansvarlige innenfor angitte produkt-/avtaleområder. Innkjøpsansvarlig (innkjøpskonsulent) er plassert under økonomi i likhet med NRI.

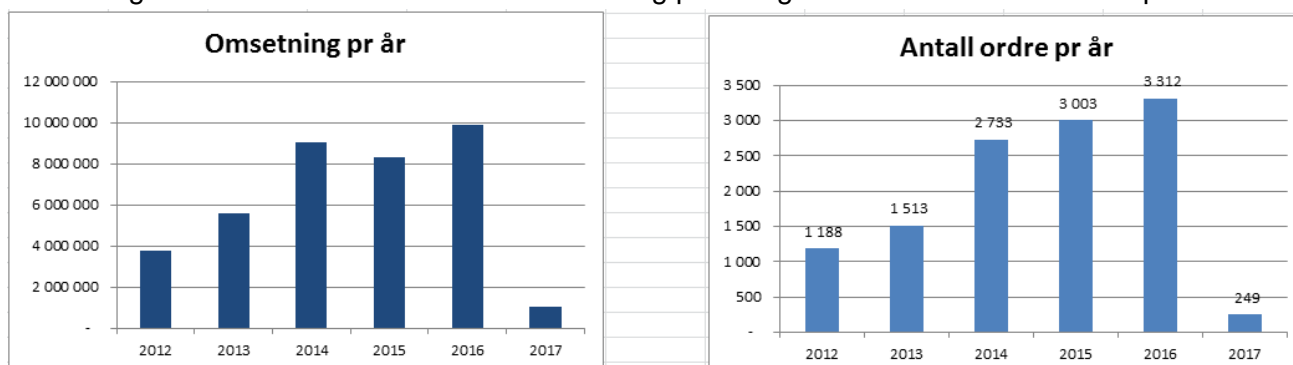
I Sørums kommune er det den enkelte virksomhet som bestiller de varer og tjenester de har behov for; det er ikke et sentralt bestillerkontor. Det er rammeavtaler for en rekke varer og tjenester og tilbud for disse utlyses enten av NRI eller av den enkelte virksomhet (og foretak etter tidligere

organisering). Anbud for rammeavtaler som har en totalverdi på minst en halv million skal utlyses på Doffin. Dette kan også være tilfelle for anbud med lavere verdi (sorum.kommune.no/innkjop).

4.2 Bruken av eHandel

Kommunen benytter eHandel og fører statistikk over bruken. eHandel er en løsning for effektiv administrasjon av innkjøp som er ment å sikre avtalelojalitet, frigjøre tid, gi bedre økonomistyring, gi kontroll og oversikt, samt mulighet for å hente ut statistikk og rapportering og elektronisk dokumentutveksling (Visma Unique AS).

Under følger kommunens statistikk over omsetning per år og statistikk over antall ordre per år.



Kilde: Sørums kommune, innkjøpskonsulent

Statistikken viser at eHandel har vært i bruk i kommunen i noen år og at omfanget er økende.

4.3 Konkurransgjennomførings- og oppfølgingsverktøy (KGV/KVO)

Kommunen er i ferd med å anskaffe og implementere to nye verktøy for henholdsvis konkurransegjennomføring (KGV) og konkurranseoppfølging (KOV). Dette er nye verktøy som skal tas i bruk i forbindelse med kunngjøring av anbud og oppfølging av avtaler/kontrakter.

Det er planlagt at dette tas i bruk som obligatorisk verktøy ved alle inngåelser av rammeavtaler og alle enkeltanskaffelser over 100 000 kroner som foretas i kommunen (referat). Det foreligger en arbeidsplan for implementering av KGV. Rapporten går ikke nærmere inn på dette i denne revisjonen, men får opplyst i intervju med innkjøpskonsulent at implementering av KGV vil medføre at kun tre personer, herunder innkjøpskonsulent, får brukertilgang til å utlyse anbud.

4.4 Antall avtaler

Kommunen har 46 leverandører på eHandel. Omtrent 90 rammeavtaler er inngått av NRI og skal følges når innkjøp foretas i kommunen. I tillegg har kommunen omtrent 35 avtaler, inklusive serviceavtaler, kontrakter og egne rammeavtaler (oversikt over gyldige avtaler).

4.5 Ressurser

Kommunens innkjøpskonsulent er ansatt i delt stilling mellom avtaleinngåelser (50 %) og innkjøpssystemet (50 %).

NRI består i februar 2017 av fire ansatte; innkjøpssjef, to innkjøpsrådgivere og en innkjøpsassistent. Det planlegges å utvide med en femte stilling.

Innkjøpskonsulent opplyser at det er 150 brukere som kan bestille varer via eHandel. Hun trekker fram at det er altfor mange hensyntatt at brukerne må være kjent med kontering og fakturabehandling for god gjennomføring av kjøp (avrop).

Virksomhetsleder eiendom peker på at det i praksis er de 12 driftsoperatørene som har fullmakt til å gjennomføre avrop slik det er i dag. Dette er to byggeledere, tekniske ingeniører samt to renholdere. Renholderne handler stort sett på rammeavtaler via eHandel. Antall innkjøpere er snevret inn og driftsoperatørene kjøper inn til de byggene som den enkelte har ansvar for. Fullmaktene framgår av stillingsbeskrivelser og på skjema om delegering av anvisningsmyndighet.

5 KONTROLL AV ANSKAFFELSER

5.1 Innledning

Kapitlet tar for seg kommunens etterlevelse av sentrale krav i regelverket for offentlige anskaffelser. Revisjonen har blant annet undersøkt om anskaffelsen har vært konkurranseutsatt, om sentrale elementer i konkurransen er riktig gjennomført og dokumentert, samt om kontrakt foreligger. Revisjonen avgrensar dermed undersøkelsen til å vurdere om gjennomføringen av anskaffelsen innfrir sentrale krav i regelverket, og om kravet til protokollering og arkivering er ivaretatt. En kontroll av selve utfallet av anbudskonkurransen faller utenfor denne revisjonen.

Kontrollen gjennomføres hovedsakelig som en systematisk dokumentanalyse, der dokumentasjon relatert til utførelsen av anskaffelsen blir gjennomgått. Analysen tar utgangspunkt i et utvalg av kommunens vare- og tjenestekontrakter (enkeltkontrakter og rammeavtaler) tilhørende virksomhetene eiendom, kommunalteknikk og skole. I alt er det 16 avtaler som inngår i analysen, hvorav fem avtaler er forbeholdt eiendom, åtte forbeholdt kommunalteknikk og tre forbeholdt skoler. Disse omfatter avtaler inngått av innkjøpssamarbeidet NRI og kommunen selv.

5.2 Begrepsforklaring

Nedenfor presenteres en redegjørelse av viktige begreper som brukes gjennom kontrollen.

Definisjoner og forklaringer	
Nasjonal terskelverdi	Antatt verdi av kontrakten som skal anskaffes vurderes opp mot nasjonal terskelverdi for å avgjøres hvilke deler av regelverket som skal komme til anvendelse. Den nasjonale terskelverdien utgjorde 500 000 på det tidspunktet anskaffelsene vi undersøker ble gjennomført. Anskaffelser med omfang over nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdier skal gjennomføres etter forskriften del I og del II, og kunngjøres på Doffin.
Doffin	Den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser.
EØS-terskelverdi	Anskaffelser med anslått verdi over EØS-terskelverdi skal i utgangspunktet gjennomføres etter forskriften (FOA) del I og III. Medfører at anskaffelsen må utlyses i EØS-område på TED-databasen. Det blir fastsatt egne EØS-terskelverdier for vare- og tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter: For eksempel var de henholdsvis 1,6 mill kr og 44 mill kr per 15.06.14.
TED-databasen	Den europeiske kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser.
Vare- og tjenestekontrakt	En varekontrakt er en kontrakt som omhandler kjøp, leasing eller leie med eller uten rett til kjøp, av varer. En tjenestekontrakt er en kontrakt om utførelsen av tjenester, unntatt kontrakter som omfatter bygg og anlegg. Forskriften skiller videre mellom prioriterte eller uprioriterte tjenester ¹⁷ , der tjenestetypen som anskaffelsen gjelder også har betydning for hvilke deler av regelverket som kommer til anvendelse.
CPV-referanse	Et referansenummer som viser til EU-kommisjonens produkt- og tjenestekoder. I utlysningen skal anskaffelsen anordnes med CPV-referanse som gjenspeiler anskaffelsens ytelse (klassifisering). Ut fra koden kan man også vurdere hvorvidt anskaffelse er en vare- tjeneste- eller byggekontrakt.
Rammeavtale	En avtale mellom oppdragsgiver og leverandør som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kjøp/avrop som skal tildeles i løpet av perioden avtalen gjelder.
Avrop	Et kjøp på en rammeavtale, basert på de kontraktsvilkår som er forhåndsavtalt i rammeavtalen.
Opsjon/forlengelse	En opsjon er en rett, men ikke en plikt, til en endring av kontrakt ved utløsning. Konkrete detaljer om endringen skal være spesifisert i kontrakt ved avtaleinngåelsen. Revisjonen vil i særlig grad undersøke opsjon i forbindelse med forlengelse av kontrakt utover den opprinnelige varigheten.
NRI (tidl. IINR)	Et vertskommunesamarbeid for innkjøp mellom kommunene Aurskog-Høland, Enebakk, Fet, Nittedal, Rælingen og Sørumsund. Sørumsund kommune er vertskommune for NRI.
Ulovlig direkte anskaffelse	En anskaffelse hvor oppdragsgiver i strid med reglene i forskriftens for offentlige anskaffelser ikke har kunngjort konkurranse, eller en anskaffelse hvor oppdragsgiver bare har kunngjort i Doffin når det etter den forskriften foreligger en plikt til å kunngjøre i TED-databasen.

Kilde: Romerike revisjon IKS

¹⁷ Tjenester angitt i FOA vedlegg 5 er prioriterte tjenester og tjenester angitt i FOA vedlegg 6 er uprioriterte tjenester.

5.3 Overordnet kontroll av konkurranseutsetting av anskaffelser

I kapittel 2 ble det beskrevet nærmere om utvelgelsen av avtaler. I den forbindelse fikk revisjonen også foretatt en stikkprøve på hvorvidt anskaffelser er blitt konkurranseutsatt. Gjennom utvelgelsen har revisjonen avdekket at det stort sett er inngått avtaler med de leverandører som er blitt kontrollert. Leverandører som ikke revisjonen kan se at det er inngått avtaler med, omfatter som hovedregel små beløp og et lavt antall kjøp. Revisjonen gjør oppmerksom på at mangel på avtale ikke nødvendigvis betyr at anskaffelsen er gjennomført i strid med regelverket. Eksempelvis kan anskaffelser av en bagatellmessig liten beløpsstørrelse være gjennomført som en direkte anskaffelse, og unntas således enkelte bestemmelser fra anskaffelsesregelverket. Kommunen har også anskaffet ytelse av et omfang (både i størrelse og beløp) som revisjonen mener burde ha tatt utgangspunkt i en inngått avtale med de leverandører dette gjelder.

5.4 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet flere revisjonskriterier i kapittel 3. For å svare i hvilken grad regelverket for offentlige anskaffelser etterleves, vil funnene vurderes opp mot følgende revisjonskriterier.

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad etterleves regelverket om offentlige anskaffelser for vare- og tjenestekontrakter?	<ul style="list-style-type: none"> • Anskaffelser skal være konkurranseutsatt • Anskaffelser skal være korrekt utlyst i henhold til dens art og verdien på kontakten • Anskaffelsesprotokoller skal være korrekt ført i henhold til krav i forskrift • Skriftlig kontrakt skal være datert og undertegnet av begge parter, og arkivert hos kommunen

5.5 Avtale om byggevarer og trelast (NRI 1508) – rammeavtale (varer)

5.5.1 Innledning

NRI lyste ut anbudet om kontrakt vedrørende byggevarer og trelast 17.2.2015. På bakgrunn av kunngjøringen fikk en av tilbyderne kontrakt, som trådte i kraft 1.6.2015. Det fremgår av kontrakten at avtalen skal i løpe i to år, med opsjon på forlengelse med ytterligere to år. Avtalen er i utlysningen verdsatt til 10-15 millioner kroner for hele dens totale løpetid.

5.5.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

I tråd med anskaffelsens art og verdi foreligger det utlysning både på Doffin og i TED-databasen for anskaffelse om byggevarer og trelast, der anbud er kunngjort som åpen anbudskonkurranse. Anskaffelsen er i utlysningen gitt CPV-referanse som i første rekke omhandler «Byggematerialer» (44111000). Avtalen spesifiseres til å vare i totalt fire år, uten tilknytning til opsjoner. I tillegg oppgis totalverdi på avtalen til 10-15 millioner kroner.

I vedlagt konkurransegrunnlag følger det at verdi på kontrakt skal være 3 millioner kroner i året, samt at rammeavtalen vil ha en varighet på to år, med mulighet til forlengelse på 1+1 år.

Protokoll

Det er ført en elektronisk protokoll på avtale om byggevarer og trelast. Innholdet i denne er i samsvar med innhold i utlysning vedrørende anskaffelsesprosedyre, varighet og verdi.

Seks leverandører skal ha etterspurt om anbudsdokumenter. Halvparten gav tilbud, der en av disse senere avvises. Begrunnelse for tildeling er gitt, med tall og tabell som understøtter valg av tilbyder. Begrunnelsesbrev er oversendt alle tre berørte leverandører.

Protokollen er ikke datert og signert.

Skriftlig kontrakt

Kontrakt på avtalen ble signert den 10.6.15 av begge parter. Signatur fra oppdragsgiver tilhører innkjøpssjef for NRI.

5.5.3 Vurdering

Anskaffelsen er utlyst korrekt i henhold til dens art og verdi. Angivelse av mulighet for forlengelse av avtalen (opsjon) kan fremstå som noe motstridende i måten den er ført i utlysningsskjema. Protokoll er ført, og i tråd med opplysninger gitt i utlysningen. Denne mangler derimot datering og signatur. Kontrakt foreligger med signatur fra begge parter.

5.6 Avtale om elektrikertjenester (IINR 1207-3) – rammeavtale (tjenester)

5.6.1 Innledning

Et anbud om elektrikertjenester ble kunngjort av IINR. Denne gir opphav til flere rammeavtaler, i hovedsak en rammeavtale for hver kommune i innkjøpssamarbeidet. Sørum kommune inngikk avtale om elektrikertjenester for perioden 2012-2014, med mulighet til forlengelse på ytterligere 1+1 år. Avtalen skal dekke kommunale behov innen elektrikertjenester, og omfatter blant annet servicearbeid som mindre renovering, modernisering og utbedringer etter internkontroller.

5.6.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

Anbudet er utlyst som en åpen anbudskonkurranse på både Doffin og i TED-databasen. Avtalen skal i hovedsak omhandle «Elektrisitet» (CPV-referanse 09310000 som hovedvokabular). Det ønskes en rammeavtale med en varighet på totalt fire år, med spesifisering om at gyldighet utover de to første årene betinger forlengelse med 1+1 år. Det oppgis likevel i selve utlysningen at avtalen ikke er tilknyttet opsjon eller mulighet til forlengelse.

Anbudet er i henhold til utlysning kunngjort som en parallell rammeavtale med maksimalt fem leverandører. Her spesifiseres det videre at leverandørene kan legge inn tilbud per kommune eller for kommunene samlet. Ingen opplysninger om totalverdien på avtalen følger av utlysning.

Det er lagt ved et konkurransegrunnlag, der verdi på avtale er spesifisert. Denne er fordelt enkeltvis på de fem kommunene, samt allokert etter drift og investering¹⁸. For de fem kommunene settes det av årlig beløp på 6,8 millioner kroner på drift og 5,8 millioner kroner på investering. Av disse er 1,6 millioner kroner årlig på drift og 2 millioner kroner årlig på investering forbeholdt Sørums kommuner.

Protokoll

Protokoll er ført skriftlig. Avtalen angis til å omfatte tjenester og gjelde for 2 år, med påfølgende spesifisering om mulighet til forlengelse med 1+1 år. Anslått verdi på avtale sammenfaller med verdi oppgitt i konkurransegrunnlag. Konkurransen gjennomføres som en åpen anbudskonkurranse, med spesifisering om at det åpnes for deltilbud per kommune. NRI begrunner deltilbud per kommune med at de ønsker å fremme lokal konkurranse.

Ifølge protokoll er det 19 leverandører som har lastet ned anbudsdokumenter. Oppdragsgiver mottok til sammen ni tilbud, hvor ett ble avvist. Anbudskonkurransen resulterer i fire ulike kontrakter med fire ulike leverandører. Enebakk, Nittedal og Sørums kommuner inngår egne avtaler, mens Fet og Rælingen inngår en felles avtale. Ingen begrunnelse for valg av leverandør er gitt eksplisitt i protokoll.

Protokoll er signert av to personer, men ikke datert.

Skriftlig kontrakt

Rammeavtale om elektrisk tjenester med Sørums Elektriske er kontraktfestet, med virkning fra 9.7.12. Det skriftlige avtaledokumentet er datert og signert av innkjøpssjefen for IINR.

5.6.3 Vurdering

I henhold til de opplysninger som er angitt i relevante dokumenter, vurderer revisjonen anskaffelsen til å være underlagt bestemmelsene i FOA del I og del III. Anbudet er kunngjort i riktige databaser ved at det foreligger utlysning både nasjonalt og i EØS-området. Anslått verdi på avtale er en detalj som mangler i utlysningen, men dekkes omsider i konkurransegrunnlaget. Etter revisjonens syn er heller ikke anbudets CPV-referanse i samsvar med den faktiske leveransen. Revisjonen ser at anbudet er tilordnet en CPV-referanse som tilsier at avtalen dreier seg om levering av elektrisitet mens det i protokoll merkes for at avtalen gjelder tjenester. Revisjonen mener at avtalen først og fremst omfatter elektrisk tjenester og service, og mener i så måte at klassifiseringen som fremgår av utlysning ikke er korrekt, uten at det får betydning for korrekt anvendelse av regelverket i dette tilfellet.

Protokoll er ført i henhold til FOAs krav, men ikke signert. Kontrakten er datert og signert.

¹⁸ Et oppdrag defineres som et investeringsoppdrag dersom anskaffelsen overstiger 50 000 kr.

5.7 Avtale om tømrertjenester (NRI 1509) – rammeavtale (tjenester)

5.7.1 Innledning

Avtale om tømrertjenester trådte i kraft fra 15.8.15 og gjelder for kommunene Fet, Nittedal, Rælingen og Sørumsund. Avtalen omfatter byggearbeider på bygg og anlegg i nevnte kommuner. Byggearbeiderne kan blant annet være i forbindelse med nybygging, prosjektering, reparasjoner, rehabilitering, restaurering og renoveringsarbeider. Avtalen vil først og fremst være rettet mot mindre byggeoppdrag.

5.7.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

Anbud knyttet til ovennevnte anskaffelse er kunngjort både på Doffin og i TED-databasen, i samsvar med verdien og arten av det som skal anskaffes. Anbudet er utlyst som en parallell rammeavtale, med krav om maksimalt tre antall leverandører. Åpen anbudskonkurranse danner utgangspunktet for anbudet.

Utlysning er spesifisert med CPV-referansen 45422000. Dette tilsier at avtalen skal omfatte «Byggmester, tømrer- og snekkerarbeid». Varighet på rammeavtalen er satt til fire år, der det spesifiseres at avtalen gjelder for 2+1+1 år. Videre oppgis det i utlysningen at anskaffelsen inkluderer verken opsjoner eller mulighet til forlengelse. Omfanget på avtalen er i utlysningen anslått til 10,7 millioner kroner totalt.

Protokoll

Protokoll er fylt ut elektronisk i henhold til krav i forskriften. Det var totalt 19 leverandører som meldte seg i konkurranse for avtale om tømrertjenester. Fem av dem avleverer tilbud, der en leverandør blir tildelt kontrakten. En generell begrunnelse for tildelingen er uttrykt i vedlegg, mens begrunnelsesbrev skal være sendt til berørte leverandører den 24.6.2015.

Protokoll mangler både signatur og dato.

Skriftlig kontrakt

En kontrakt for nevnte avtale foreligger. Denne er også signert og datert.

5.7.3 Vurdering

Utlysningen foreligger både på Doffin og i TED-databasen, og inneholder viktige opplysninger om anbudet. Utlysningens opplysninger om forlengelse/opsjoner kan fremstå som noe motstridende.

Opplysninger i protokoll samsvarer med de oppgitt i utlysning. Dato og signatur mangler. Begrunnelse for tildelingen er henvist til vedlegg. Dette mener revisjonen er en opplysning som burde fremgå eksplisitt av protokollen.

5.8 Avtale om service og vedlikehold på heiser i kommunale bygg (IINR 1114) – rammeavtale (tjenester)

5.8.1 Innledning

I mai 2012 inngikk IINR en rammeavtale om levering av service og vedlikehold på heiser i kommunale bygg. Avtalen var gyldig i perioden 1.5.2012 - 30.4.2014, med mulighet til forlengelse på 1+1 år av gangen.

5.8.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

Anbud er kunngjort både på Doffin og i TED-databasen. Konkurransen på anskaffelsen skal føres som en åpen anbudskonkurranse, der det økonomisk mest fordelaktige tilbud velges på bakgrunn av en vurdering etter utvalgte tildelingskriterier. Anskaffelsen skal, basert på CPV-referansen 42416000 som hovedvokabular, hovedsakelig omhandle «Heiser, elevatorer med heisespann, elevatorer, rulletrapper, rullende fortau». Tilleggsvokabular er satt til vedlikehold av heiser «CPV 50750000».

Avtalens varighet er satt til to år, med spesifisering om opsjon på 1+1 års forlengelse. Den konkrete anslåtte verdien på avtalen fremgår ikke av selve utlysningen, men det gis en henvisning til konkurransegrunnlaget. Kontraktens verdi er i utlysningen estimert til 2,39 millioner kroner og at anskaffelsen gjøres i henhold til FOA del I og del III.

Protokoll

En signert og datert protokoll er ført elektronisk i henhold til krav i forskriften.

Det var elleve leverandører som ba om anbudsdokumenter, hvor en ikke gis mulighet til å delta i konkurransen på bakgrunn av strid mot generelle vilkår. Blant de gjenstående er det fem leverandører som har levert inn tilbud. En leverandør tildeles kontrakt, med videre begrunnelse for tildeling oppgitt i protokoll.

Skriftlig kontrakt

En skriftlig kontrakt for avtalen er signert av begge parter, datert 04.05.12.

Vurdering

Anbudet om service og vedlikehold av heis er kunngjort på Doffin og i TED-databasen i henhold til kontraktens art og verdi. Revisjonen finner flere svakheter ved utførelsen av utlysningen i tråd med anskaffelsens verdi.

I utlysningen gis en beskrivelse av avtalens ytelse og varighet, men ingen av dem er etter revisjonens vurdering tilfredsstillende oppgitt. Anbudet er spesifisert med en CPV-referanse som indikerer at avtalen er en varekontrakt, noe protokollen også antyder. Revisjonen stiller spørsmål ved om dette er helt i tråd med det som reelt er den største delen av kontrakten, nemlig service og vedlikehold av heis. Etter revisjonens vurdering er avtalen en tjenestekontrakt, og vurderer dermed klassifiseringen av avtalen ikke til å være helt korrekt. I dette tilfellet får feilklassifiseringen ingen

betydning for korrekt anvendelse av regelverket. Når det gjelder avtalens varighet, mener revisjonen det foreligger noe motstridende opplysninger om opsjoner gitt i utlysningsskjemaet og konkurransegrunnlaget.

Anskaffelsens anslåtte verdi står ikke oppført i selve utlysningen, men kommer frem i konkurransegrunnlaget.

Protokoll er ført skriftlig i henhold til krav i forskriften.

5.9 Avtale om asfaltarbeid (NRI 1502) – rammeavtale (tjenester)

5.9.1 Innledning

Sørum kommune inngikk i 1.5.2015 en avtale om asfaltarbeid på kommunale veger. Denne gjelder for to år med mulighet til forlengelse med ytterligere to år.

5.9.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

På Doffin og i TED-databasen foreligger en utlysning på anbud om asfaltarbeid. Anbudet gjennomføres som en åpen anbudskonkurranse. Med CPV-referansen 44113620 tilknyttet anbudet, tilsier dette at anbudet skal omfatte ytelser innen «Asfalt». Anslått totalverdi er angitt på to steder i utlysningen. På et punkt i utlysningen føres det opp en verdi på 68 millioner kroner, mens det på et annet er oppført et intervall tilsvarende 50-70 millioner kroner for hele kontraktens løpetid. Lengden på avtalen er totalt fire år (inkludert opsjoner). Det er på et punkt i utlysningen oppgitt at verken opsjoner eller mulighet til forlengelse foreligger.

Protokoll og tildelingsbrev

Protokollen er utført elektronisk. Anslått verdi, varighet og anskaffelsesprosedyre er i samsvar med opplysninger i utlysning, og krav i forskriften.

Anbud ble kunngjort som en åpen anbudskonkurranse. Seks leverandører forespurte om anbudsdokumenter, hvorav fire leverte tilbud. Leverandør med høyest score blir tildelt kontrakt, hvor resultater fra evalueringen også fremstilles i protokoll. Begrunnelsesbrev skal ifølge protokoll være sendt til alle berørte leverandører. Ingen signatur eller dato er anført i protokoll.

Skriftlig kontrakt

Kontrakt på avtalen foreligger og er signert av begge parter. Det er oppgitt i kontrakten at avtalen gjelder fra 1.5.2015 til 31.10.2017, med mulighet til forlengelse på 1+1 år av gangen.

5.9.3 Vurdering

Utlysning og protokoll oppfyller de formkrav som kan stilles. Anbudet er kunngjort i begge databaser (Doffin og TED-databasen) i tråd med regelverket. Revisjonen finner derimot at beskrivelsen av avtalens varighet i utlysning er noe motstridende ved at detaljer om opsjoner ikke er oppgitt. Avtalen er utarbeidet som en «2+1+1»-kontrakt, noe revisjonen mener ikke kommer tilstrekkelig godt frem av utlysningen.

Protokollen fyller kravene i forskriften, foruten at den mangler dato og signatur. Revisjonens gjennomgang av kontrakt viser at kontrakten strekker fra mai 2015 til oktober 2017, med mulighet til forlenging på to år (dermed utløp senest oktober 2019). I utlysning og protokoll derimot oppgis kontrakten opphørt ved utgangen av mars 2019, opsjoner inkludert. Med andre ord har den inngåtte kontrakten en varighet som er noe lenger enn varigheten som kontrakten ble utlyst som.

5.10 Avtale om biladministrasjon (IINR 1101) – rammeavtale (tjenester)

5.10.1 Innledning

Kommunen har i senere år endret praksis fra å eie biler selv til å leie biler gjennom utleiefirmaer. IINR og Lørenskog kommune gikk i 2011 sammen om å konkurranseutsette et tilbud om leasing av biler. Det skal omfatte alle administrative og driftsmessige tjenester ved et moderne bilhold.

Anbudet resulterte i en avtale, inngått 13.1.2012. Avtalen skal gjelde i to år, med mulighet til forlenging med to år.

5.10.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

Anbud for avtale om biladministrasjon er utlyst på Doffin og i TED-databasen. Denne anskaffelsen tillegges flere CPV-referanser. I hovedsak skal anskaffelsen, i henhold til angivelsen av CPV-referansen 34351100, gjelde «Dekk til biler», men også omfatte blant annet ytelser innenfor «Personbiler» (34110000) og «Forvaltning av bilpark, reparasjon og vedlikeholdstjenester» (50111000).

Det kommer frem av utlysning at oppdragsgiver ønsker å inngå rammeavtale med én leverandør for to år, med beskrivelse av mulighet til forlengelse på ytterligere to år. Oppdragsgiver innbyr til åpen anbudskonkurranse. Antatt verdi på anskaffelsen er ikke oppgitt i utlysningen.

Et konkurransegrunnlag er lagt ved utlysningen. Denne supplerer utlysningen med detaljer om blant annet krav og tildelingskriterier. I denne står det heller ingen nærmere spesifikasjoner om verdien på avtalen i kroner, men omfanget av bilparken er beregnet til å omhandle omtrent 350 biler, med en standard på 36 måneder og 25 000 km per år per bil.

Protokoll og begrunnelsesbrev

Revisjonen har fått oversendt en protokoll tilknyttet avtale om biladministrasjon. I protokollen oppgis samme varighet som i utlysning, 2+1+1 år. Det skal ha vært 20 leverandører som forespurte om anbudsdokumenter, hvorav fire fulgte opp med tilbud. Ingen begrunnelse for valg av leverandør er gitt i protokoll, men dette skal oppdragsgiver ha begrunnet ovenfor berørte leverandører i eget brev.

Protokollen synes å være ufullstendig, med mange felter i protokollskjemaet som forblir tomme. Blant annet er det ikke ført navn på protokollfører, totalverdi på kontrakt, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, anskaffelsesprosedyre, dato eller signatur.

Skriftlig kontrakt

Avtale om biladministrasjon er tilknyttet en skriftlig kontrakt. Denne er signert av både oppdragstaker og oppdragsgiver. Underskrift fra oppdragsgiver tilhører innkjøpssjef for NRI.

5.10.3 Vurdering

Det foreligger utlysning og protokoll på anskaffelsen. Revisjonen avdekker imidlertid flere svakheter ved utførelsen av disse.

Anskaffelsen er utlyst både på Doffin og i TED-databasen slik regelverket krever for denne typen anskaffelser med disse egenskapene. Det er derimot ikke oppgitt en antatt totalverdi i verken utlysning eller protokoll. I konkurransegrunnlaget oppgis imidlertid omfanget av kontrakten i volum. Fra intervju med innkjøpssjef i NRI den 9.2.2017, forteller hun at de foretrekker å presentere størrelsen på kontrakten i volum fremfor i kroner, begrunnet med at volum gir et mer presist anslag på kontraktsstørrelsen.

Revisjonen vil peke på at kontraktens verdi først og fremst beregnes for å avgjøre om kontrakten er over eller under terskelverdi, og at dette er viktig for å vurdere hvilke deler av regelverket som kommer til anvendelse. Dette er også begrunnelsen for at denne verdien skal protokolleres. Omfanget av kontrakt i volum kan ikke ses på som tilstrekkelig i en slik vurdering. I denne anskaffelsen har ikke den manglende verdiføringen fått betydning for korrekt anvendelse av regelverket fordi anskaffelsen allerede er gjennomført etter reglene som gjelder for anskaffelser over EØS-terskelverdi.

Videre stiller revisjonen spørsmålstegn ved klassifiseringen, der anskaffelsen i henhold til anvendt CPV-referanse skal først og fremst omfatte dekk til biler. Dette stemmer ikke fullt ut med de opplysninger som er angitt i konkurransegrunnlag og protokoll. Med den angitte CPV-referansen blir avtalen å anse som en varekontrakt, til tross for at beskrivelsen av ytelser tilsier at avtalen er en tjenestekontrakt. Revisjonen ønsker å presisere viktigheten av korrekt klassifisering, slik at anskaffelsen gjennomføres i henhold til de delene av regelverket som er forbeholdt anskaffelser med dens egenskaper. I dette tilfellet har ikke feilklassifiseringen fått betydning for hvilke deler av regelverket som er anvendt, men det kan man ikke utelukke i andre tilfeller der kontrakter blir feilklassifisert.

Protokoll er ført, men vurderes til ikke å være i tråd med forskriftens krav. Kontrakt er signert.

5.11 Avtale om biladministrasjon med tilhørende tjenester (NRI 1603) – rammeavtale (tjenester)

5.11.1 Innledning

En ny avtale om biladministrasjon trådte i kraft den 15.1.2016, og avløste kontrakten som er beskrevet ovenfor. Avtalen er inngått kun på vegne av medlemmene i NRI.

5.11.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

Anbud på anskaffelse om biladministrasjon skal være kunngjort som en åpen anbudskonkurranse, både på Doffin og i TED-databasen i henhold til kontraktens verdi. I utlysningen oppgis både antatt verdi (10 millioner kroner) og antatt varighet (5 år). Det gis ingen opplysninger om hvorvidt anskaffelsen er tilknyttet opsjon eller mulighet til forlengelse. Anskaffelsen er klassifisert med CPV-referansen 50111000 som hovedvokabular, tilsvarende «Forvaltning av bilpark, reparasjon og vedlikeholdstjenester». Andre ytelser som dekkes av avtalen er «Forvaltning av vognpark» (50111100) og «Reparasjon av vedlikeholdstjenester av biler» (50112000).

Protokoll

Revisjonen har i løpet av undersøkelsen mottatt to anskaffelsesprotokoller. Den første protokollen er ført elektronisk. Anskaffelsesprosedyre og antatt verdi er sammenfallende med de opplysninger angitt i utlysningen. Avtalen oppgis i protokollen til å gjelde for perioden 15.1.2016 – 1.2.2018. Totalt har ti leverandører bedt om tilgang til anbudsdokumenter. Fire av disse følger opp med tilbud, der en av disse tildeles kontrakten. Dette er dokumentert gjennom en tabell, der leverandørenes score på fastsatte tildelingskriterier fremkommer. Protokollen er ikke datert og signert.

Den andre anskaffelsesprotokollen fikk revisjonen tilsendt samme dag som intervjuet med innkjøpssjef for NRI ble gjennomført, den 9.2.2017. Protokollen inneholder mer eller mindre de samme opplysningene som den første. Denne er derimot signert, men datert samme dag som den ble sendt til revisjonen (9.2.2017).

Skriftlig kontrakt

Kontrakt ble signert av begge parter i slutten av januar 2016. I kontrakt oppgis det at avtaleperioden gjelder fra 15.1.2016 til og med 31.1.2019, med mulighet til forlengelse med 1+1 år.

5.11.3 Vurdering

Revisjonen vurderer gjennomføringen av anskaffelsesprosessen vedrørende avtale om biladministrasjon med tilhørende tjenester til å være god. Utlysningen og protokoll inneholder stort sett de momenter som forskriften stiller. Revisjonen finner derimot at det er motstridende opplysninger om avtalens varighet i de forskjellige dokumentene. Ifølge kontrakt har avtalen en varighet på 3+1+1, der de tre første årene spesifiseres til å løpe i perioden 15.1.16 – 31.1.19. Utlysningen tilsier også at avtalen har en varighet på 5 år, men avtaleperioden er derimot spesifisert både i utlysning og protokoll til 15.1.16 – 1.2.18. Avtaleperioden som fremgår av kontrakt løper dermed ett år lenger enn avtaleperioden som er spesifisert i utlysning. Klassifiseringen av denne avtalen stemmer med ytelsen som avtalen planlegges benyttet til.

Den første protokollen var i utgangspunktet ikke signert, men revisjonen fikk i etterkant av intervju en signert versjon. Denne var datert samme dag som intervjuet ble foretatt, og vil bli derfor i liten grad vektlegges i analysen. Revisjonen vurderer det slik at det er god forvaltningspraksis at protokoll blir fullført og signert i forbindelse med at anskaffelsen avsluttes, samt arkiveres.

5.12 Avtale om innsamling og transport av slam – kontrakt (tjenester)

5.12.1 Innledning

Sørum kommunalteknikk KF signerte den 17.1.2012 en avtale om innsamling og transport av slam fra avløpsanlegg og private husholdninger til mottak på Sørumsand renseanlegg.

5.12.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

Sørum kommune har engasjert et konsulentfirma til å utarbeide både utlysningen og konkurransegrunnlaget for nevnte anbud.

Anbud er kunngjort både på Doffin og i TED-databasen, som en åpen anbudskonkurranse. Det er klassifisert med CPV-referansen 90460000, det vil si at en potensiell avtale med utgangspunkt i anbudet skal gjelde «Tømming av septiktanker eller kloakkummer».

Den planlagte startdatoen på avtalen er satt til 1.1.2012 og avtalen forventes opphørt den 31.12.2014. Det følger videre av utlysningen at det foreligger opsjon på forlengelse av kontrakt på 1+1 år. Avtalen er utformet som en «3+1+1-kontrakt». Ingen anslått verdi på kontrakt er angitt i utlysningen.

Protokoll

Revisjonen får tilsendt kun en åpningsprotokoll. Det kommer frem at anbudet kunngjøres som en åpen anbudskonkurranse. Videre følger en opplisting av de fem leverandørene som har levert inn tilbud, med en spesifisering av den årlige prisen på tilbudene. I og med at dette kun er en åpningsprotokoll, er det heller ikke protokollført verdi av kontrakten eller utfallet av konkurransen. Åpningsprotokollen er signert av to representanter fra Hjellnes Consult as.

Skriftlig kontrakt

En skriftlig kontrakt ble inngått med Sørum kommunalteknikk KF og leverandør den 17.1.12, underskrevet av begge parter.

5.12.3 Vurdering

Anbudet er kunngjort både nasjonalt og i EØS-området. I utlysningen følger beskrivelser om arten på ytelsen og avtalens varighet, men ingen detaljer om den anslåtte verdien på avtalen er kunngjort i utlysningen. For denne anskaffelsen får ikke manglende verdiføring betydning for korrekt anvendelse av regelverket, siden anskaffelsen er gjennomført etter de strengere reglene (del I og del III). Revisjonen understreker imidlertid at mangel på verdiføring kan tenkes å ha en innvirkning på hvilke leverandører som velger å inngi tilbud.

Revisjonen etterspurte en anskaffelsesprotokoll, men fikk kun tilsendt en åpningsprotokoll. Denne oppfyller ikke alle formkrav som kan stilles til en fullverdig anskaffelsesprotokoll, da den mangler blant annet anslått verdi, utfallet av konkurransen, samt begrunnelse for utfallet.

Kontrakt foreligger, med datering og signatur påført.

5.13 Avtale om vintervedlikehold av kommunale veger – kontrakt (tjenester)

5.13.1 Innledning

Avtale om vintervedlikehold av kommunale veger i Sørums kommun ble inngått i 2012. Leveransen innebærer brøyting, rydding, strøing og salting av roder angitt i anbudet. Avtalen gjelder for brøytesesongene 12/13 og 13/14, med opsjon på ytterligere to sesonger.

5.13.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

På Doffin foreligger det en utlysning for avtale om vintervedlikehold av kommunale veier. Anskaffelsen kunngjøres som en enkeltkontrakt med åpen anbudskonkurranse som anskaffelsesprosedyre. Anbudet anføres med CPV-referansen 90620000, som omhandler «Snørydding og brøyting». Det er totalt sju roder som inngår i anbudet, der tilbyder kan levere tilbud på en eller flere roder.

Avtalen antas å begynne 29.9.2012 og slutte 17.5.2014. Leverandør(er) gis opsjon til å forlenge avtale med ytterligere to år for ett år om gangen. Videre angis det i utlysning at totalverdi er mellom 500 000 og 1 500 000 kr.

Anskaffelsesprotokoll

Revisjonen har etterspurt anskaffelsesprotokollen, men i denne anskaffelsen har ikke kommunen noen protokoll å vise til. Revisjonen kan dermed ikke si noe om antallet leverandører som leverte tilbud.

Kontrakt

Det ble inngått kontrakt for alle rodene. Revisjonen har kun bedt om å få tilsendt kontrakt med en av leverandørene, avtalen som gjelder rode 7. Denne kontrakten er datert og signert av begge parter.

5.13.3 Vurdering

En forutsetning for å anvende regelverket korrekt er at kontrakten har en verdivurdering som er gjort i henhold til FOA § 2-3. Verdien skal tilsvare hele kontrakten i hele kontraktsperioden (inkl. opsjoner). I dette tilfellet vil revisjonen stille spørsmålsteget ved om verdivurderingen er for lav. Samme anbud er også kunngjort i 2015 (se nedenfor). Anbudet fra 2015 ble verdivurdert til 5 millioner kroner, langt høyere enn den verdien som er estimert for anbudet fra 2011. Verdien på 5 millioner kroner er langt over EØS-terskelverdi for tjenestekontrakter. Om det er slik at dette anbudet har en verdi som tilsvarer i 2015, skulle det også vært kunngjort i TED-databasen. I FOA § 4-1 q heter det at om kontrakten er utlyst på kun Doffin, når det også er krav om kunngjøring i TED-databasen, er anskaffelsen å anse som en ulovlig direkte anskaffelse.

Det foreligger ingen protokoll for denne anskaffelsen, og er et brudd med FOA § 3-2.

Kontrakt er signert og datert.

5.14 Avtale om snøbrøyting – rammeavtale (tjenester)

5.14.1 Innledning

Sørum Kommunalteknikk kunngjorde i 2015, som i 2011, et anbud om vintervedlikehold av sju roder i Sørum kommune. Anbudskonkurransen resulterte i en avtale, som omfatter vedlikehold av de samme sju rodene som ble kunngjort i 2011.

Ifølge utlysningen verdsettes kontrakten til 5 millioner kroner for hele dens lengde. Varigheten på kontrakten er satt til to år, med mulighet til forlengelse to ganger for ett år om gangen. Til forskjell fra utlysningen i 2011, er kontrakt i 2015 utlyst som en parallell rammeavtale. Utfallet av anbudskonkurransen blir at en leverandør leverer vedlikehold av samtlige sju roder.

5.14.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

Anbud på avtale om snøbrøyting i Sørum kommune er lagt ut på Doffin i henhold til FOA del I og II. Avtalen kunngjøres som en åpen anbudskonkurranse, og klassifisert med CPV-referanse som representerer «Snørydding og brøyting» (90620000). Totalverdi på avtale er angitt til 5 mill kr for sju roder i fire år. I utlysning oppgis avtalen til å løpe i to år, også med en spesifisering om opsjon til forlengelse på inntil to år.

Protokoll

Sørum kommune har ikke ført en anskaffelsesprotokoll for denne avtalen, men det kan vises til en protokoll fra anbudsåpningen. Den ble avholdt lukket, der to tilbud innkom. Det ene tilbudet er rettet mot alle sju roder, mens det andre gjelder kun rode 7. I og med at det kun foreligger åpningsprotokoll mangler oppføring av verdi og begrunnelse for valg av leverandør. Protokoll er signert, men ikke datert.

Skriftlig kontrakt

Kontrakten som er inngått er en NS 8406 Bygge- og anleggskontrakt (standardkontrakt). Oversendt kontrakt er ikke datert eller signert.

5.14.3 Vurdering

Anskaffelsen er i utlysningen vurdert til å ha en verdi på 5 millioner kroner. Revisjonen vurderer at dette er en tjenestekontrakt (prioritert) og verdien tilsier sa utlysning i EØS-området (FOA del I og III). Det ser ut til at kommunen har selv klassifisert kontrakten som en bygge- og anleggskontrakt, som har en terskelverdi på 40 millioner kroner, og lyser derfor kontrakten ut kun på Doffin (FOA del I og II). Revisjonen vurderer dette som feil anvendelse av regelverket og derfor som en ulovlig direkteanskaffelse etter FOA § 2-2, se § 4-1 q.

Oversendt protokoll stammer fra anbudsåpningen. Denne oppfyller ikke alle krav som kan stilles til en anskaffelsesprotokoll. Forskriften krever blant annet at begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi skal komme frem i protokoll, jf. FOA vedlegg 4. Ingen av disse opplysningene nevnes i denne protokollen.

Kontrakt etter NS 8406 inngås mellom partene. Denne kontrakten er signert.

5.15 Avtale om entreprenørtjenester innen bygge- og anleggsarbeider – rammeavtale (tjenester)

5.15.1 Innledning

Sørum kommune inngikk ved utgangen av 2014 en rammeavtale om levering av entreprenørtjenester innen bygge- og anleggsarbeid med tre leverandører. Med kontrakten kan Sørum kommunalteknikk KF og Sørum kommunale eiendomsselskap KF kjøpe tjenester for omtrent 4 millioner kroner årlig, i en avtaleperiode på maksimalt fire år.

Anbud ble kunngjort som en parallell rammeavtale, der hensikten var å inngå kontrakt med tre leverandører. Fordeling av oppdrag gjøres på bakgrunn av prioritet etter pris, der leverandør med tilbud til lavest pris kontaktes først. Hvis den førsteprioriterte for eksempel ikke skulle ønske eller være i stand til å utføre oppdraget, kontaktes leverandør med den nest laveste prisen, osv.

5.15.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

Anbud er utlyst nasjonalt på Doffin som en åpen anbudskonkurranse. Den anslåtte totalverdien på avtalen beregnes til 16 millioner kroner, fordelt på fire år. De to siste årene av avtalens forutsetter at oppdragsgiver har benyttet seg av muligheten til forlenging, noe som er spesifisert i utlysningen. Det oppgis på et annet punkt at anskaffelsen ikke er knyttet til opsjoner.

I utlysningen står det at avrop fra den rammeavtalen vil omfatte entreprenøroppdrag innen vei, vann og avløp. Anbudet er tildelt en CPV-referanse som tilsier at anskaffelsen skal gjelde «Utleie av anleggsmaskiner med sjåfør» (60182000). I konkurransegrunnlaget står det videre at anskaffelsen gjennomføres som en åpen anbudskonkurranse etter regler i forskriftens del I og del II.

Protokoll

Et standardisert protokollskjema fra Difi forbeholdt anskaffelser som overstiger 500 000 kroner er blitt benyttet i forbindelse med protokollføringen. I protokollen merkes det for at anskaffelsen gjennomføres etter regler i forskriftens del I og del II. Anbud angis til å gjelde rammeavtale om entreprenørtjenester. Verdi og varighet er oppgitt i protokoll, og disse er i samsvar med opplysninger gitt i utlysning. Opsjon på forlengelse på 1+1 år anføres også.

Elleve leverandører avga tilbud på anbudet, der tre leverandører tildeles kontrakt. Valget av disse tre er begrunnet i protokollen. Tilbudssummen fra den enkelte leverandør er også spesifisert i protokoll.

Protokollen er datert, men ikke signert.

Skriftlig kontrakt

Det er inngått egne likelydende kontrakter med tre leverandører. Kontraktene er gyldige fra 03.12.2014 til 02.12.2016, og kan forlenges med to år for et år av gangen. Dato og signatur mangler i kontrakter med samtlige leverandører.

5.15.3 Vurdering

Kontrakten er klassifisert som en bygge- og anleggskontrakt, hvor en EØS-terskelverdi på 39 millioner kroner var gjeldende på det tidspunktet. Anbudet er kunngjort kun nasjonalt, i tråd med FOA del I og II jf. § 2-1 og § 2-2.

Protokoll er ført. Den er detaljert, og inneholder opplysninger som varighet, verdi og redegjørelse for valg av leverandører. Revisjonen savner derimot datering og signatur på protokollen.

Kontrakt er utformet, men verken datert eller signert.

5.16 Avtale om kjøp av konsulent tjenester innen byggeledelse

5.16.1 Innledning

Sørum kommune og Aurskog kommune har gått sammen om kunngjøring av anbud om kjøp av konsulent tjenester innen flere fagområder. Anbudet gir opphav til fem rammeavtaler, med tre leverandører innenfor hver avtale. Revisjonen kontrollerer en vilkårlig utvalgt avtale blant disse¹⁹; avtale om konsulent tjenester innen byggeledelse.

5.16.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

En kunngjøring om anbud for konsulent tjenester er lagt ut på Doffin og i TED-databasen, gjennomført av Sørum kommune. I utlysningen kommer det frem at anskaffelsen skal gjelde rammeavtaler. Anbudet er klassifisert med CPV-referansen 72220000, noe som tilsier at den vil omfatte «Systemtjenester og tekniske konsulent tjenester». Det utdypes i utlysning at anbudet skal gjelde konsulent tjenester innen fem fagområder: strategisk planlegging, prosjektutvikling, byggeledelse, geoteknikk og prosjektering av bygge- og anleggsarbeider. I vedlagt tilbudsgrunnlag spesifiseres det ytterligere om at leverandører kan inngi tilbud rettet mot et eller flere fagområder.

Rammeavtalen skal strekke i to år, med opsjon til forlengelse på to år. Det oppgis at opsjon på forlengelse foreligger, men samtidig anføres det i utlysningen at kontrakten ikke kan forlenges. Verken verdianslag på de enkelte tjenestene eller på tjenestene samlet kommer frem i utlysningen eller tilbudsgrunnlaget. Kontrakten oppgis til å ikke bestå av delkontrakter.

Protokoll

Sørum kommune har ført en signert protokoll fra anbudsåpningen, hvor en representant fra hver kommune var til stede. Anbudsåpningen ble avholdt lukket den 07.08.2012. Ut over dette er det ikke ført anskaffelsesprotokoll i tråd med regelverket.

Skriftlig kontrakt

Kontrakter til leverandører som omfattes av denne avtalen foreligger, og alle er datert og signert.

5.16.3 Vurdering

Anbud er lagt ut på Doffin og i TED-databasen. Utlysningen inneholder detaljer om avtalens ytelse og varighet, men ikke anslått verdi.

Det foreligger kun en åpningsprotokoll for anskaffelsen. Protokollføringen fyller dermed ikke fullt ut kravene til en anskaffelsesprotokoll etter FOAs regler. Denne er datert og signert.

Kontrakter foreligger og disse er datert og signert.

5.17 Avtale om kjøp av skolebøker – rammeavtale (varer)

5.17.1 Innledning

NRI inngikk i januar 2016 en avtale med leverandør om kjøp av skolebøker til i hovedsak barne- og ungdomsskoler. Avtalen gjelder i utgangspunktet for de fem deltakerkommunene i NRI. Lørenskog kommune har opsjon til å tiltre avtalen senest 01.08.2016.

Avtalen verdsettes til 32 millioner kroner for hele dens løpetid. Varighet på avtalen lyder på to år, med mulighet til forlengelse på 1+1 år.

5.17.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

Anbud på er lagt ut både på Doffin og i TED-databasen den 22.10.2015. Anskaffelsen kunngjøres som en åpen anbudskonkurranse, med utdypning om at tilbud skal velges på grunnlag av tildelingskriterier.

Ifølge angitt CPV-referanse, 22111000, skal anskaffelsen omfatte «Skolebøker». Den anslåtte totalverdien på anskaffelsen tilsvarer 32 millioner kroner. Kontraktens varighet angis til 24 måneder, med spesifisering om mulighet til forlengelse med 1+1 år. Det informeres også om at anbudet inneholder en opsjon til forlenging, samt en opsjon for Lørenskog kommune til å tiltre avtale.

Protokoll

Revisjonen fikk først tilsendt en åpningsprotokoll etter forespørsel om anskaffelsesprotokoll. Dette ble senere tatt opp i et intervju med innkjøpssjefen for NRI den 9.2.2017, som resulterte i at en anskaffelsesprotokoll ble sendt samme dag.

I protokollen oppgis flere relevante detaljer om anskaffelsen, blant annet dens oppdragsgivere, verdi og varighet. Utfallet av anbudskonkurranse kommer også frem, med en utfyllende begrunnelse av tildelingskriteriene. Protokollen er signert, men datert 9.2.2017.

Skriftlig kontrakt

En skriftlig kontrakt med leverandør ble inngått i januar 2016, med oppstart 1.1.2016. Den er signert av begge parter.

5.17.3 Vurdering

Anbud er kunngjort både på Doffin og i TED-databasen, slik regelverket stiller til anskaffelser med egenskapene til dette anbudet. Kunngjøringen er tilfredsstillende utført. Art, varighet og verdi er godt beskrevet i utlysningen. I tillegg følger en entydig utlysning av opsjoner tilknyttet anskaffelsen. Revisjonen vil likevel presisere at verdien skal beregnes på forventet totalbruk på rammeavtalen, inklusive opsjoner. Dette betyr at et korrekt verdierestimert vil basere seg på det beløp som både de fem deltakerkommunene og Lørenskog kommune forventes å kjøpe innenfor de fire år avtalen potensielt kan løpe.

Anskaffelsesprotokollen er også tilfredsstillende utarbeidet. Revisjonen vil likevel påpeke at anskaffelsesprotokollen er datert samme dag som den ble etterspurt av revisjonen. Revisjonen vil også her bemerke at god forvaltningspraksis på området er å slutføre protokoll i parallell med fremdriften i anskaffelsesprosessen.

Kontrakten foreligger og er signert og datert.

5.18 Avtale om kontorrekvisita, kopipapir og fritt skolemateriell (IINR 1400) – rammeavtale (varer)

5.18.1 Innledning

Som en del av innkjøps samarbeidet NRI, har Sørums kommuner inngått en avtale om kjøp av kontorrekvisita, kopipapir og fritt skolemateriell. Denne avtalen gjelder også for øvrige medlemmer i IINR (Aurskog-Høland, Enebakk, Fet, Nittedal, Rælingen), samt Lørenskog kommune, ROAF og NRBR. Avtalen trådte i kraft 1.3.2014, og løper i to år, med mulighet til forlengelse på 1+1 år.

5.18.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

Anskaffelsen ble utlyst den 6.11.2013, både på Doffin og i TED-databasen. Anskaffelsen er kunngjort som en rammeavtale, med åpen anbudskonkurranse som anskaffelsesprosedyre. Anskaffelsen har fått tildelt to CPV-referanser. Primært skal anskaffelsen gjelde «Selvkopierende eller annet kopipapir» (30197640), i tillegg til «Kontorartikler» (30192700). Avtalen er oppgitt til å løpe i fire år, hvor det på et annet punkt står at avtalen verken omfatter opsjoner eller mulighet til forlengelse. Ingen anslått verdi på kontrakt fremkommer av utlysningen.

Et konkurransegrunnlag er lagt ved. Her følger flere kvalifikasjonskrav som stilles til leverandør, samt tildelingskriterier. Verdi på anskaffelse er angitt til 4,97 millioner kroner årlig. Videre kommer det frem at avtalen skal gjelde i to år, med opsjon på forlengelse på ytterligere to år.

Protokoll

NRI har, i forbindelse med protokollføring av denne anskaffelsen, benyttet sitt eget skjema for protokollføring for anskaffelser over 500 000 kroner. Det føres at avtalen er en rammeavtale med en leverandør, og skal omfatte varer. Det spesifiseres også at den har en varighet på 2+1+1, samt omfatte verdier for omlag 4,97 mill kr årlig. Anskaffelsen er utlyst som åpen anbudskonkurranse, der tilbud skal gis på bakgrunn av det økonomisk mest fordelaktige.

Tretten leverandører har forespurt om anbudsdokumenter. Blant disse er det fire som har innlevert tilbud, der en av dem ble valgt til leverandør. Begrunnelse for utfallet fremkommer ikke av protokoll.

Protokoll er datert, men ikke underskrevet.

Skriftlig kontrakt

Det foreligger en skriftlig kontrakt. Kontrakt ble underskrevet av begge parter, der innkjøpssjef for IINR representerte oppdragsgiver.

5.18.3 Vurdering

I henhold til anskaffelsens art og verdi, er denne anskaffelsen etter revisjonens vurderinger korrekt gjennomført med kunngjøring både nasjonalt og i EØS-området.

Protokoll er ført, men ikke signert. Den synes å være i samsvar med opplysninger som oppgis i utlysningen, der utfyllende informasjon om anskaffelsens attributter er gitt. Revisjonen etterlyser en begrunnelse for utfallet av anbudskonkurransen i protokollen.

5.19 Avtale om leker, spill og formingsmaterieell (IINR 1301) – rammeavtale (varer)

5.19.1 Innledning

IINR har inngått en rammeavtale om kjøp av leker, spill og formingsmaterieell. Tidsrammen på avtalen er på 2 år, med mulighet for forlengelse på 1+1 år.

Anslått verdi på kontrakt er angitt til å være 4,9 millioner kroner årlig.

5.19.2 Anskaffelsesprosessen

Utlysning og konkurransegrunnlag

Anskaffelsen er kunngjort nasjonalt og i EØS-området som en åpen anbudskonkurranse. I utlysningen står CPV-referansen 37000000 anført som hovedvokabular. Dette betyr at anskaffelsen i hovedsak skal gjelde kjøp av ytelser innen «Musikkinstrumenter, sportsvarer, spill, leker, kunsthåndverk- og kunstnerartikler, tilbehør». Avtalen er angitt til å løpe i to år, med spesifisering

om mulighet til forlengelse for 1+1 år. I utlysningen oppgis at kontrakten har verken opsjoner eller mulighet til forlengelse. Kontraktens estimerte verdi fremgår ikke av utlysning, men i konkurransegrunnlaget angis den til 4,9 millioner kroner årlig.

Protokoll

Det er skrevet protokoll i henhold til IINRs eget utarbeidede protokollskjema for anskaffelser over 500 000 kroner. Avtalen er en rammeavtale med en leverandør, og skal omfatte varer. Den årlige verdien på kontrakt angis til 4,8 millioner kroner årlig, der kontrakt skal løpe i to år, med mulighet til forlengelse med 1+1 år. Anbudet er utlyst som åpen anbudskonkurranse, hvor ti leverandører har meldt sin interesse. To leverandører legger inn tilbud. Begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi er ikke oppgitt i protokoll, men eget begrunnelsesbrev skal være oversendt begge leverandører. Protokollen slutføres med datering og signatur.

Skriftlig kontrakt

Kontrakt foreligger for avtale om leker, spill og formingsmateriell. Denne skal være datert og signert av innkjøpssjef for NRI. Avtalens varighet er angitt ulikt i kontrakt. På forsiden av avtaledokumentet anføres avtaleperiode 1.4.2013 - 31.3.2014, som er ett år kortere enn avtaleperioden som fremkommer et par sider inn i dokumentet.

5.19.3 Vurdering

Utlysning og protokoll er tilfredsstillende ført. Opplysninger fra begge dokumenter er sammenfallende, og inneholder stort sett detaljer som kan kreves stilt til disse. Anslått verdi er derimot fraværende i utlysningen, men er opplyst i konkurransegrunnlag og protokoll.

Det foreligger kontakt som er signert av begge parter. Det er oppgitt to ulike varigheter i kontrakten, men revisjonen antar at varigheten på to år med mulighet til forlengelse er gjeldende.

5.20 Oppsummering og samlet vurdering

Revisjonens gjennomgang viser at de aller fleste anskaffelser/kjøp i Sørums kommunen blir gjort som avrop på rammeavtaler inngått av NRI eller kommunen selv. Revisjonen har foretatt en overordnet kontroll blant de anskaffelser/kjøp som ikke er gjort som avrop på rammeavtaler. Denne analysen viser at anskaffelser i stor utstrekning blir konkurranseutsatt. Det er likevel noen områder der det handles for mange mindre beløp hos enkelte leverandører. Kommunen bør være oppmerksom på forhold, der summen av alle beløp i en periode, kan bli så store at det vil falle inn under kravet til utlysning og behandling av anskaffelsen etter strengere krav i regelverket. Dette er viktig for å unngå ulovlige direkte anskaffelser som blir sett på om alvorlige brudd på regelverket.

I og med at mange avtaler som kommunen benytter seg av er inngått av NRI, og det faktum at NRI er en del av Sørums kommunen og rådmannens ansvar, er det i utvalget av kontrakter kontrollert mange som er inngått av NRI. Kontrollen viser at alle anskaffelsene er korrekt lyst ut i forhold til terskelverdiene i regelverket og den art av kontrakt som skal anskaffes. Revisjonen finner noen avvik med hensyn til klassifisering i utlysningen av kontrakter, uten at dette har påvirket korrekt anvendelse av reglene. Men i visse tilfelle kan feil klassifisering føre til regelbrudd fordi det er et grunnleggende element for å anvende regelverket riktig, og man bør derfor være oppmerksom på dette for å unngå feil. Undersøkelsen viser videre at det for flere anskaffelser er dels motstrid

mellom selve utlysings skjema og konkurransegrunnlaget med hensyn til opsjoner knyttet til kontrakten. Det kan etter revisjonens vurdering være formålstjenlig at man finner en praksis som avhjelper dette. Revisjonens gjennomgang viser også at det er noen mangler ved protokollføring. Det gjelder særlig at mange protokoller ikke er datert og signert. Revisjonen vil i denne sammenheng særlig peke på at protokollføring bør følge parallelt med fremdriften i anskaffelsen. Det å produsere den i etterkant når den blir etterspurt er ikke god forvaltningsskikk på dette området. For alle anskaffelser gjort av NRI finnes signerte kontrakter og disse er arkivert.

Denne undersøkelsen har også tatt for seg 5 anskaffelser kunngjort av kommunalteknikk²⁰. Slik revisjonen vurderer det er regelverket anvendt feil i 2 av 5 anskaffelser. Det betyr at disse i utgangspunktet er ulovlige direkteanskaffelser.

Det er ikke ført protokoll som fyller kravene i FOA i 4 av de 5 anskaffelsene. Revisjonen vil peke på at protokollføring er sentralt for at kommunen kan imøtekomme lovens krav om etterprøvbare sine anskaffelser. Avslutningsvis vil revisjonen også bemerke at gjennomgang av kontraktene viser at 2 av 5 kontrakter som inngår i kontrollen ikke er signert. Revisjonen mener det er viktig at kommune har signerte originale kontrakter i sitt arkiv.

²⁰ Utvalget av kontrakter er gjort i den perioden kommunalteknikk var organisert som eget foretak.

6 OPPFØLGING AV RAMMEAVTALER

I dette kapitlet skal vi se nærmere på i hvilken grad rammeavtaler er fulgt opp på en tilfredsstillende måte. For å besvare problemstillingen har revisjonen gjennomført en kontroll av seks utvalgte rammeavtaler, i tillegg til å se på kommunens egne rutiner på området.

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad følges rammeavtaler opp på en tilfredsstillende måte?	<ul style="list-style-type: none"> • Avrop av en viss størrelse og kompleksitet bør være skriftlig og arkivert hos kommunen • Avrop skal omfatte de ytelser som inngår i rammeavtalen og være utført innenfor rammeavtalens løpetid • Verdien på alle foretatte avrop skal ikke vesentlig overskride rammeavtalens totalverdi

6.1 Utvalget av avrop

Tabell 5 Oversikt over utvalgte avrop

Avtalekode	Beskrivelse av ytelse	År	Virksomhet
NRI 1508	Byggevarer og trelast	01.06.15	Eiendom
IINR 1207	Elektrikertjenester	09.07.12	Eiendom
NRI 1502	Asfaltarbeid	01.05.15	Kommunalteknikk
-	Entreprenørtjenester innen bygge- og anleggsarbeider	03.12.14	Kommunalteknikk
-	Konsulenttjenester innen byggeledelse	04.11.12	Kommunalteknikk
NRI 1516	Skolebøker og andre medier	01.01.16	Skoler

Utvalget består av seks rammeavtaler, hvorav to er inngått av Sørums kommunalteknikk (avtale om entreprenørtjenester innen bygge- og anleggsarbeider, avtale om konsulenttjenester innen byggeledelse) og fire av NRI. Revisjonen har på overordnet nivå kontrollert totalbruk av rammeavtalen (alle transaksjoner mellom kommunen og leverandørene i avtaleperioden) og om avropene er foretatt innenfor kontraktens løpetid. I tillegg har vi sett på et utvalg av transaksjoner for å kontrollere om kommunens avrop gjelder varer og tjenester som faller inn under rammeavtalen (kontraktens gjenstand), og om avrop er skriftlig og arkivert.

Revisjonen har forespurt kommunen om avrop som knytter seg til 10 tilfeldig utvalgte transaksjoner for hver av leverandørene. Blant de 59 transaksjonene som ble valgt ut, ba revisjonen om å få oversendt eventuelle avrop knyttet til disse transaksjonene. Til sammen fikk revisjonen tilsendt

dokumentasjon (ikke nødvendigvis med avrop) på 30 transaksjoner (hvor 1 ikke lot seg kontrollere). De 29 transaksjoner som inngår videre i kontrollen representerer fire av de seks utvalgte leverandørene.

6.2 Gjøres avropene skriftlige og er de arkivert

6.2.1 Innledning

Ved gjennomføring av avrop på en rammeavtale vil partene sette spesifikke vilkår for det konkrete kjøpet som gjelder utover de generelle betingelsene som følger av rammeavtalen. Rammeavtalen vil regulere alminnelige vilkår som f.eks. pris pr. enhet/time osv. Etter revisjonens oppfatning kan det, av rettslige hensyn, stilles krav om at avrop som ikke er av bagatellmessig art bør inngås skriftlig. Dette bør gjøres for å sikre at alle faktiske premisser for avropet, generelle som spesifikke, er regulert skriftlig mellom partene. Dette vil sikre kommunens oppfølging av det enkelte avrop, at tjenesten blir levert til rett tid eller at varene/tjenesten er av den art og mengde som avtalt.

6.2.2 Rutiner på området

Kommunen har ingen generelle skriftlige rutiner eller retningslinjer som sier at avrop skal foretas skriftlig. Det er heller ikke utarbeidet noe maler eller lignende fra overordnet nivå med hensyn til avrop (avropsskjema). I intervju med innkjøpskonsulenten i kommunen kommer det frem at hun mener det er viktig av alle avrop i kommunen bør gjøres skriftlig, men hun er samtidig usikker på om dette er nedfelt i skriftlige rutiner i kommunen. Hun viser videre til at innføring av e-handel på sikt vil føre til at alle avrop gjøres elektronisk, dermed vil både skriftlighet og arkivering lettere kunne ivaretas.

I enkelte tilfeller regulerer selve rammeavtalen hvordan avrop skal skje. En gjennomgang av de utvalgte kontraktene viser at det i flere tilfeller foreligger slike føringer. Det settes stort sett krav til skriftlighet, men hvordan avropet ellers skal gjøres varierer fra avtale til avtale. I avtale om elektrisk tjenester og avtale om asfaltarbeid er det nedfelt i kontraktene at bestillinger generelt skal gjøres skriftlig. I avtalene om entreprenørtjenester og konsulenttjenester skal avrop gjøres skriftlig i henhold til fastsatt avropsskjema (vedlagt konkurransegrunnlaget). Til slutt er det for avtale om byggevarer og trelast og avtale om skolebøker spesifisert i kontrakt at bestillinger på avtalene skal primært gjøres elektronisk via eHandel.

6.2.3 Kontroll med et utvalg av kontrakter

Blant de utvalgte transaksjonene som revisjonen har fått tilsendt dokumentasjon på, finner revisjonen i liten grad skriftlige avrop tilknyttet disse. I hovedsak har kommunen oversendt fakturaer knyttet til den enkelte transaksjon, men ikke selve bestillingen. Revisjonen har likevel mottatt skriftlig bestillingsordre på to av de kontrollerte transaksjonene, begge bestillinger på avtale om elektrisk tjenester. Bestillingene har samme disposisjon/format, og er gjennomført per e-post. At bestillingene inneholder samme type opplysninger kan tyde på at det har vært en viss rutine for hvordan bestillinger skal gjøres etter denne avtalen. Utover dette er det ingen av de andre tilsendte dokumentene (i alt 29 stk) som kan sies å være skriftlige avrop.

Revisjonen vil understreke at manglende dokumentasjon på skriftlige bestillinger behøver ikke bety at bestillingene ikke er skriftliggjort. Manglende rutiner for arkivering av bestillinger kan også være en forklaring på at kommunen ikke kan vise til skriftlige avrop.

6.3 Er avropet innenfor kontraktens gjenstand?

Kontroll av de enkelte kjøpene/avropene på rammeavtalene opp mot hva som er avtalenes gjenstand (varer og tjenester som faller inn under avtalen) viser at transaksjonene omfatter ytelser som inngår i avtalene.

6.4 Er avropene gjennomført innenfor rammeavtalens løpetid?

6.4.1 Rutiner på området

Et avrop på en rammeavtale er bare gyldig når det er foretatt innenfor rammeavtalens løpetid. I intervju med innkjøps sjef i NRI og innkjøps konsulenten i kommunen får revisjonen opplyst at opsjoner blir fulgt opp slik at de innløses når kontraktsperioden nærmer seg slutten. Det er noe ulike rutiner for om dette gjøres skriftlig med leverandøren eller ikke. Noen kontrakter har klausul om at opsjonen inntreer automatisk om ikke annet er avtalt.

6.4.2 Kontroll med et utvalg kontrakter

En analyse av hvorvidt avrop er foretatt innenfor rammeavtalens løpetid innebærer å se etter om det foreligger avrop gjort etter avtalens utløp. Undersøkelsen begrenser seg til de avtaler som potensielt kan løpe ut i løpet av det tidsrommet revisjonen kontrollerer (2012 – d.d.). Dette gjelder avtalene om konsulenttjenester (inngått 4.11.12), entreprenørtjenester (inngått 3.12.14) og elektrikertjenester (9.7.2012)²¹, som alle er inngått som en 2+1+1 kontrakt. Transaksjoner fra regnskapet er kontrollert opp mot kontraktens løpetid.

I ett av tilfellene, fant revisjonen at det var foretatt et stort antall transaksjoner med leverandør etter rammeavtalens utløp. Et utvalg av transaksjonene er plukket ut for nærmere kontroll.

Avtale om konsulenttjenester

Fra leverandørstatistikken ser revisjonen at de seneste transaksjonene med leverandøren er foretatt innen 2015. Gitt at opsjon på forlengelse er utløst for to år, er alle transaksjoner å anse som foretatt innenfor avtalens løpetid (beregnet til 4.11.2016). Revisjonen finner derimot at en transaksjon er fakturert etter avtalens utløpsdato, omtrent en måned etter (30.11.2016). Dette kan tilsi at det ikke er handlet på kontrakten etter dens utløp.

Avtale om entreprenørtjenester

Denne avtalen en varighet som potensielt strekker seg til 3.12.2018, hvor de to første årene er bindende og de to siste betinger utløsning av opsjonen. Revisjonen ser at er de seneste

²¹ De to første avtalene omfatter flere leverandører. Leverandør med høyest prioritet er valgt ut til kontroll.

transaksjonene datert i begynnelsen av februar 2017. Det foreligger dermed transaksjoner etter de to første bindende årene, men innenfor perioden som opsjonen omfatter.

Avtale om elektrikertjenester

I den signerte kontrakten som revisjonen har fått oversendt kommer det frem følgende:

Avtaleperiode: Fra 09.07.2012 tom 01.08.2014 med mulighet for forlengelse 1+1 år

Dette skulle tilsi at maksimal lengde på kontrakten er til 1.8.2016. Dette er samme dato som oppgis som utløpsdato både på NRI sine hjemmesider og i kommunens egen liste over aktive avtaler (per september 2016).

En gjennomgang av transaksjoner foretatt med leverandør av elektrikertjenester viser at flere kjøp er fakturert etter avtalens utløpsdato. Dette dreier seg om 44 transaksjoner (fordelt på investering og drift). Revisjonen plukket derfor ut 14 av disse transaksjonene for ytterligere kontroll. På ni av fakturaene er ordredato satt til før rammeavtalens utløp, mens de resterende fem har ordredato satt til etter rammeavtalens utløp. De fem bestillingene foretatt etter avtalens utløp omhandler blant annet montering av hovedsikring, opplegg av komfyrvakter og programmering av detektorer og ledelys. Det kan ikke utelukkes at noen av disse kjøpene er gjort som direkte anskaffelser i tråd med regelverket, men 44 transaksjoner er høyt antall og beløpet samlet blir stort.

6.5 Er den samlede verdien for alle avrop innenfor rammeavtalens verdi?

Fra intervju med innkjøpskonsulent og virksomhetsledere ble det opplyst at kommunen i liten grad fører kontroll over den løpende bruken på rammeavtaler. Innkjøpssjefen i innkjøpssamarbeidet sier at det i forbindelse med innhenting av leverandørstatistikk for beregning av sekretariatsbidrag gjøres noe oppfølging av bruken på rammeavtalen. De bekrefter at etter hvert som eHandel og KGV implementeres fullt ut, vil kommunen få et system som bedre tilrettelegger for oppfølging av rammeavtaler.

En analyse av det totale forbruket på de utvalgte rammeavtalene innebærer å se på den samlede verdien av alle transaksjoner som kommunen har foretatt med leverandør for den perioden avtalen gjelder, opp mot den anslåtte verdien som er oppgitt i forbindelse med kunngjøringen²² (utlysning eller protokoll).

På bakgrunn av kontrollen, vurderer revisjonen de summer som er kjøpt hos leverandør, innenfor den perioden avtalen gjelder, til ikke vesentlig å overskride rammeavtalens verdi.

²² Avtale om konsulent tjenester utelukkes imidlertid fra denne kontrollen, siden anslått verdi ikke er oppgitt for denne avtalen.

6.6 Vurdering

Revisjonen har kontrollert ulike forhold som kan gi et bilde av kommunens bruk og oppfølging av rammeavtaler. Undersøkelsen viser at kommunen på sentralt nivå mangler rutiner og maler for at avropene skal gjøres skriftlige. Kontrollen av et utvalg av kommunens transaksjoner viser også at avrop i praksis enten ikke er blitt skriftliggjort og/eller arkivert. Det er etter revisjonens vurdering viktig med skriftlighet og arkivering av avrop for at kommunen skal ha mulighet til å kunne følge opp sine kontrakter og leveranser på en god måte.

Revisjonen vurderer at kjøpene som er gjort på rammeavtalene er innenfor de varer/tjenester som faller inn under det rammeavtalene omfatter, og at det samlede beløpet av transaksjoner omsatt på den enkelte leverandør ikke vesentlig overskrider rammeavtalens anslåtte verdi. Gjennomgangen viser også at transaksjonene stort sett er foretatt innenfor den perioden avtalen gjelder. I ett av tilfellene avdekker revisjonen imidlertid at det er foretatt et forholdsvis stort antall kjøp hos leverandøren etter rammeavtalens utløp. Det kan ikke utelukkes at noen av disse kjøpene er gjort som egne anskaffelser etter regelverket, men omfanget, arten av kjøp og samlet beløp gjør at revisjonen vurderer det som mest sannsynlig at kjøpene er gjort på rammeavtalen etter dens utløp.

7 INTERNKONTROLL – ROLLER OG ANSVAR

I dette kapitlet ser vi nærmere på kommunens internkontroll med hensyn til tydelig ansvars- og rolledeling innenfor offentlige anskaffelser. Sørums kommune gjennomfører mange anskaffelser, store og små. Tydelig ansvars- og rolledeling er viktig fordi dette er et krevende felt som ingen av fagstillingene i virksomhetene har som sin kjerneoppgave. Kompetansen sitter ofte hos en sentral medarbeider i kommunen som skal gi bistand til andre. Økonomisk har anskaffelsene stor betydning og det er nødvendig å ha på plass fullmakter tilhørende de enkelte roller slik at det blir tydelig hvem som har fullmakt til å ta avgjørelse i store og komplekse anskaffelser.

Revisjonen har utledet følgende kriterier for å besvare problemstilling 3.

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad er internkontrollen tilfredsstillende med hensyn til avklarte rolle- og ansvarsforhold i administrasjonen innenfor feltet offentlige anskaffelser?	<ul style="list-style-type: none"> • Overordnet bør roller, ansvar og fullmakter være avklart og nedfelt skriftlig. • Roller, ansvar og fullmaktsstruktur bør være avklart for den enkelte anskaffelsesprosess.

Foretakene ble som kjent avviklet og driften lagt inn under kommunen fra 2016. I dette kapitlet undersøkes ikke roller og ansvar i foretakene nærmere.

7.1 Er roller, ansvar og fullmakter avklart og nedfelt skriftlig på overordnet nivå?

Delegeringsreglementet

Delegeringsreglementet ble endret i 2015 og i 2016. I reglementet fra 2015 heter det at rådmannen i Sørums kommune er øverste leder av den kommunale administrasjon. Rådmannen er delegert vid myndighet etter kommuneloven § 23 nr. 4 (delegeringsreglement 1.1.2016, sist endret av kommunestyret i sak 142/15). I reglementet (punkt 9) framgår at foretakenes myndighet overføres til rådmannen inntil nytt delegeringsreglement er vedtatt av kommunestyret. Nytt delegeringsreglement er nylig vedtatt av kommunestyret under behandling av sak 132/16 i møte den 23.11.2016.

Rådmannen kan delegere sin myndighet videre til administrasjonen, og dokumentet «administrative videre delegeringer» gir nærmere bestemmelser om dette. Økonomireglementet har også henvisninger til dette reglementet, og det redegjøres kort for dette nedenfor før vi kommer tilbake til reglementet om administrative videre delegeringer.

Økonomireglementet

Økonomireglementet (kommunestyrets vedtak i sak 54/15 27.5.2015) henviser innledningsvis også til dokumentet «Administrative delegeringer» og det står at eventuell videre delegering skal framgå av

dette dokumentet og/eller kommunens kvalitetssystem. Videre poengteres at kommunens etiske retningslinjer alltid vil være et viktig fundament også for utøvelsen av økonomiske handlinger etter økonomireglementet.

Alle utbetalinger skal attesteres og anvises. Den som anviser skal påse at rutiner for innkjøp og bestilling er fulgt og at levering/arbeid er utført i overensstemmelse med regningens pålydende, kontrollere enhetspriser, timepriser og at utregninger er riktige i henhold til anbud, avtale e.l. (økonomireglementet, punkt om anvisning).

Administrative videredelegeringer

I perioden 1996 – 2017²³ framgår av dokumentet «[a]dministrative videredelegeringer», punkt 4, at kommunalsjefene har rådmannens ansvar og fullmakter. «All delegering fra rådmannen til administrasjonen for øvrig skjer til avdelingssjefer og virksomhetsledere.» Disse kan delegere myndighet videre til andre.

Det ble foretatt større endringer i dokumentet med virkning fra 1.2.2017. Endringene er gjort på bakgrunn av det nylig vedtatte delegeringsreglementet (K-sak 132/16). Se også punkt om delegeringsreglement ovenfor.

Det beskrives i punkt 2.1 at kommunalsjefene har rådmannens ansvar og fullmakter og er rådmannens stedfortreder innen sine tjenesteområder. Videre har økonomisjef og HR-sjef rådmannens fullmakter og er rådmannens stedfortreder innen sine ansvarsområder. Controller har rådmannens fullmakter innen sitt ansvarsområde og er rådmannens stedfortreder generelt. Virksomhetslederne har, der annet ikke er bestemt, rådmannens fullmakter og er rådmannens stedfortreder i sine virksomheter. Lederne kan skriftlig videredelegere myndighet til andre innen sitt ansvars- og myndighetsområde. Denne videredelegeringen skal skje skriftlig, legges i personalmappen til vedkommende og framgå av kvalitetssystemet.

Delegering i økonomiske saker omfatter blant annet anvisningsmyndighet. Kommunalsjefene har et samordnings- og rapporteringsansvar for sine ansvarsområder og delegeres rådmannens anvisningsfullmakter innen sine tjenesteområder (punkt 4.1 nr. 1). Rådmannens anvisningsfullmakter innenfor kommunens budsjett delegeres til virksomhetslederne og ledere for administrative avdelinger som har det budsjettmessige ansvar innenfor de enkelte deler av kommunens budsjett (punkt 4.1 nr. 2). I virksomheter og avdelinger som har nestleder, har nestleder virksomhetsleders/avdelingssjefs fullmakter i dennes fravær (punkt 4.1 nr. 3). Virksomhetsleder/avdelingssjef kan i tillegg delegere ansvaret for nærmere definerte deler av budsjettet til nestleder, enhetsledere og andre medarbeidere (punkt 4.1 nr. 4). Denne videredelegeringen etter punkt 4.1 nr. 4 av myndighet skal dokumenteres skriftlig og legges i personalmappen til vedkommende (punkt 4.1 nr. 4).

²³ «Administrative videredelegeringer» er endret en rekke ganger. Her er dokumentet gjeldende fra 10.12.12, revidert 16.8.13, lagt til grunn.

Reglementet viser i tillegg til flere sentrale dokumenter som gir utfyllende bestemmelser for utøvelse av fullmaktene i tillegg til delegeringsreglementet og økonomireglementet som det er redegjort nærmere for over.

Ut over dette nevnes ikke ansvar eller fullmakter når det gjelder anskaffelser spesielt, men følger som en del av økonomiforvaltningen til den enkelte kommunalsjef og virksomhetsleder.

Om tjenesteleveringsavtale og rolledeling mellom innkjøpskonsulent og virksomhetene

Videre har administrasjonen utarbeidet en tjenesteleveringsavtale²⁴ mellom økonomiavdelingen og virksomhetene og de øvrige administrative avdelingene (tjenestemottaker). Det framgår innledningsvis at formålet med avtalen blant annet er å presisere roller, ansvars- og myndighetsforhold mellom økonomiavdelingen og tjenestemottaker. Under punkt 4.1 om strategiske oppgaver nevnes Interkommunal Innkjøpsordning Nedre Romerike (NRI). Avtalen skisserer under punkt 4.2.3 hvilket ansvar økonomiavdelingen og tjenestemottaker har for blant annet innkjøp. Punktvis redegjøres nærmere for ansvarsfordelingen for anskaffelser, eHandel og anbud.

Når det gjelder **anbud** har økonomiavdelingen ansvar

- for at det er tilgjengelig maler for anbudprosesser,
- for å ha en rådgiver med innkjøpsfaglig kompetanse som kan bistå virksomhetene i anbudprosesser,
- for at konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) blir tatt i bruk, nødvendige maler utarbeides og opplæring i bruken av KGV og selve anbudprosessen
- for at kontraktsoppfølgingsverktøy (KOV) blir tatt i bruk og er tilgjengelig for de som har behov for det
- for å melde inn kommunens avtalebehov til NRI.

Tjenestemottaker har ansvar

- for å planlegge sine anbudprosesser, herunder kravspesifikasjon, evaluere innkomne tilbud og lagre dokumentene i arkivsystemet
- for å sette seg inn i bruken av KGV og ta det i bruk i alle anbudskonkurranser
- for at de anbud som utlyses er gjennomgått av økonomiavdelingen
- for å sette seg inn i bruken av KOB og legge alle sine kontrakter der
- for å melde sine anbudsbegjær til økonomiavdelingen.

Når det gjelder **anskaffelser** har økonomiavdelingen ansvar for å informere om rammeavtalene som gjelder, besvare spørsmål fra tjenestemottaker om anskaffelser samt være representert i Innkjøpsrådet i NRI. Tjenestemottaker har på sin side ansvar for å holde seg oppdatert om hvilke

²⁴ Avtalen er sist endret 23.10.2013.

avtaler som gjelder og være lojal mot disse, bestille varer og tjenester etter behov, ta kontakt med økonomiavdelingen når noe er uklart og besvare spørsmål om anskaffelser fra økonomiavdelingen.

Det er redegjort for rådmannens delegering av myndighet ovenfor. Revisjonen kan ikke se at tjenesteleveringsavtalen inneholder tydelige bestemmelser om hvem det er i organisasjonen som har myndighet til å gjennomføre anbudsprosesser og inngå kontrakt. Revisjonen legger til grunn at denne myndigheten i utgangspunktet inngår i delegeringen til virksomhetsleder. Unntaket er rammeavtalene som gjennomføres i regi av NRI.

Virksomhetsleder (budsjettansvarlig) har fullmakt til å gjennomføre en anbudskonkurranse og signere kontrakt; budsjettansvarlig skal gi *«innkjøpsansvarlig en kopi av anskaffelsesprotokollen når enheten har gjennomført en anskaffelse over kr 100 000,- (utenfor rammeavtale) eller etablert en rammeavtale»* (Compilo, ID6710453).

Innkjøpskonsulenten opplyser at virksomhetene stort sett tar kontakt når anbudsprosessen starter opp og det er innkjøpskonsulenten som legger ut selve anbudet på Doffin. For mindre innkjøp under 100 000 kroner kontakter virksomhetene som regel minst tre leverandører selv.

Videre pekes det på at innkjøpskonsulenten er en av få som disponerer kommunens brukertilgang til å legge ut anbud på Doffin. Alle kjøp over 500 000 kroner må i utgangspunktet gå innom innkjøpskonsulent som dermed kan kvalitetssikre innholdet i utlysingen. Dette gjelder bare for virksomhetene under kultur, helse og omsorg og for virksomhetene under utdanning og oppvekst. Organisasjonen for øvrig utlyser som regel på egen hånd.

Innkjøpskonsulent opplyser at hun først og fremst bistår i forbindelse med anbud på enkeltkontrakter, ikke rammeavtaler eller entreprisekontrakter. Innkjøpskonsulent opplyser videre at hun i liten grad bistår i forbindelse med anbud innenfor tjenesteområde miljø og samfunnsutvikling (MSU). Videre opplyses at enkelte virksomheter innhenter ekstern hjelp; typisk ved gjennomføring av store anskaffelser eller entrepriser. Ansvaret for anskaffelsene som gjennomføres ligger i de enkelte virksomhetene.

Virksomhetsleder (nå kommunalteknikk, tidligere eiendom) peker på at han i en overgangsfase fra foretakene ble avviklet og fram til 1.2.2017 da reglement om administrative videredelegeringer ble oppdatert, har manglet fullmakter til å utføre arbeidet på en effektiv måte. I forbindelse med restruktureringen ble alle eksisterende fullmakter overført til rådmannen, og i denne perioden har rådmannen underskrevet alle kontrakter påpekes videre.

Virksomhetsleder eiendom opplyser at det er klare ansvarsområder for de ansatte fordelt etter kostnadssteder. Eiendom legger ut sine anbud selv, og det er de fagansvarlige, gjerne ingeniørene, som utlyser konkurranser. I forkant forhører eiendom seg også med både innkjøpskonsulent og NRI når det er snakk om større anskaffelser. Virksomhetsleder trekker også fram et ønske om å dele anskaffelsesprosessen mellom eiendom (faglige vurderinger og kravspesifikasjoner) og

innkjøpskonsulent (legge ut anbudet og regeletterlevelse). Så langt har eiendom gjennomført mange anskaffelser selv på grunn av manglende kapasitet hos innkjøpskonsulent.

7.2 Er roller, ansvar og fullmakter avklart for den enkelte anskaffelsesprosess?

Forholdet mellom NRI, innkjøpskonsulent og virksomhetene eiendom og kommunalteknikk

Det er utarbeidet en felles anskaffelsesveileder for NRI. Veilederen er utarbeidet som en felles veileder for anskaffelser for alle kommunene som deltar i innkjøpssamarbeidet NRI.

NRI lager de fleste rammeavtalene for Sørums kommuner. Innkjøpskonsulent har ansvar for å følge opp at avtalene etterleveres og er kontaktpunkt mellom Sørums kommuner og NRI. NRI er avtaleeier og har et overordnet ansvar opplyser innkjøpskonsulent.

Innkjøpssjef i NRI opplyser til revisjonen at rollene stort sett oppleves som avklarte mellom Sørums kommuner og NRI. NRI får som regel ikke henvendelser fra virksomhetene direkte da dette går gjennom innkjøpskonsulent i Sørums kommuner, men det er likevel vilje til å svare på faglige spørsmål direkte opplyser innkjøpssjef.

Virksomhetsleder for kommunalteknikk²⁵ trekker fram at samspeilet med NRI kunne vært bedre og opplyser i intervju eksempler på avtaler som etter hans mening gir virksomhetene dårlige kjøpsbetingelser. Dette forklares med at mange kommuner er med i de store rammeavtalene. I disse stilles av og til krav som diskvalifiserer mindre, ofte lokale, tilbydere. Dette skjer fordi enkelte kommuner stiller spesielle krav. Av grunner som dette foretrekker kommunalteknikk å inngå egne kommunale rammeavtaler som på en god måte dekker virksomhetens behov til en akseptabel pris.

Som nevnt ovenfor trekker virksomhetsleder eiendom fram at anskaffelsesprosessen bør fordeles mellom virksomhet og et sentralt ledd med ansvar for det innkjøpsfaglige.

Gjennomføring av den enkelte anskaffelsesprosess

Ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosessen er beskrevet i prosesser som finnes i kommunens kvalitetssystem Compilo. Ansvar er fordelt mellom kommunens innkjøpsansvarlig (innkjøpskonsulent), budsjettansvarlig leder og NRI.

Prosessen «[a]nskaffelser har til formål å sikre at kommunen utlyser anbud i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser, arkiveringsloven samt interne rutiner. Den skal videre sikre at Sørums kommuner inngår anbudskontrakter som er gunstig totaløkonomisk for kommunen. Videre framgår at «[d]et er virksomheten selv som er ansvarlig for at anbudet blir gjennomført i henhold til prosessen» (Anskaffelser/Compilo ID 19722899).

²⁵ Fra 31.10.2016

NRI gjennomfører anskaffelsesprosesser når det gjelder inngåelse av rammeavtaler på kommunenes vegne på alle produktområder som deltakerkommunene finner tjenlig. Under ledelse av innkjøps sjefen er NRI delegert (rådmannen har videre delegert ansvaret for NRI til økonomisjefen) myndighet til å inngå rammeavtaler på kommunenes vegne på alle produktområder som deltakerkommunene finner tjenlig (Interkommunal innkjøpsordning/Compilo ID 439062).

Sørum kommune gjennomfører selv alle anskaffelsesprosesser for å dekke behov for andre rammeavtaler og enkeltanskaffelser (Compilo ID 6710453). Innkjøpsansvarlig er gitt en rolle å bistå budsjettansvarlig leder med inngåelse av nye kommunale rammeavtaler og ved anskaffelser hvor det ikke foreligger rammeavtale. Budsjettansvarlig leder er på sin side gitt en rolle i å

- informere innkjøpsansvarlig om behov for inngåelse av nye rammeavtaler og anskaffelser over 100 000 kroner utenfor rammeavtale
- påse at bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser blir fulgt, samt for å påse at etiske retningslinjer overholdes ved anskaffelser hvor det ikke foreligger rammeavtale
- revidere sin enhet totale innkjøp og vurdere om rammeavtaler bør etableres på nye produkt-/avtaleområder

Administrasjonen har i tillegg utarbeidet retningslinjer, rutiner og prosedyrer for anskaffelser. Det foreligger innkjøpsprosedyrer og en sjekklister ved innkjøp av varer og tjenester. Sjekklisterens første punkt stiller spørsmålet «Har du fullmakt til å foreta kjøp/bestilling?».

Fullmakter til å gjennomføre anskaffelser

Det er ingen fullmakt eller myndighet tillagt innkjøpskonsulent til å stoppe en virksomhetsleder fra å gjennomføre en anskaffelse selv om denne etter innkjøpskonsulentens vurdering skulle være mangelfull i forhold til regelverket. Innkjøpskonsulenten legger til at i praksis har dette likevel ikke vært et problem.

7.3 Vurdering

Revisjonen har lagt til grunn at på overordnet nivå bør roller og ansvar være avklart og nedfelt skriftlig med hensyn til anskaffelsesprosesser. Kommunen har dette nedfelt i reglementer, retningslinjer og prosedyrer. Revisjonen vurderer at roller og ansvar mellom virksomhetene, innkjøpskonsulent og NRI er avklart på overordnet nivå.

Revisjonen har videre lagt til grunn at roller, ansvar og fullmaktsstruktur bør være avklart for den enkelte anskaffelsesprosess. Det bør være tydelig hvor i organisasjonen fullmaktene ligger, herunder behov for å tilknytte beløpsgrenser. Revisjonen har ikke funnet noe nærmere om hvem som har fullmakt til å undertegne kontrakter, utløse opsjoner eller si opp kontrakt om kjøp av varer og tjenester og oppfatter det slik at virksomhetsleder har fullmakt til å gjennomføre anskaffelser og inngå kontrakt innenfor rammene av vedtatt budsjett innenfor virksomhetsleders ansvarsområde.

Etter revisjonens vurdering er det etablert rolledeling mellom innkjøpskonsulent i økonomiavdelingen og virksomhetene, men ansvar og fullmakter er ikke helt på plass i praksis når det enkelte kjøp skal gjennomføres. Fullmaktene er knyttet til økonomi og den enkelte

virksomhetsleders anvisningsmyndighet og budsjettansvar. Kommunen selv, kommunalteknikk og eiendom inngår rammeavtaler og gjennomfører enkeltanskaffelser, herunder store entrepriser. Rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* (KRD 2009, 63) peker på at kommunene i sin praksis og eventuelle regelverk ofte har et uformelt og til dels utydelig forhold til kategorier av anskaffelser, herunder hvilken type anskaffelser enhetslederen har myndighet til å gjøre. Revisjonens vurdering er at fullmakter knyttet til godkjenning av utlysning av konkurranser og fullmakter til å underskrive på kontrakter ikke på plass. Det samme gjelder fullmakt til å utløse opsjoner eller si opp kontrakter. Revisjonen vil avslutningsvis trekke fram at det som er påpekt ovenfor langt på vei bør finne sin løsning når kommunen tar i bruk det nye konkurransegjennomføringsverktøyet KGV.

LITTERATUR, KILDER OG TABELLER

Lov og forskrift

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Opphevet 1.1.2017 ved lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).

Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (opphevet)

Utredninger og veiledninger

Difi (2017) *Internkontroll for offentlige innkjøp*, hentet fra www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/internkontroll

Difi (2016) *Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser*, hentet fra www.anskaffelser.no/

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) 2013a *Veileder i internkontroll*

Fornyings- og administrasjonsdepartementet, St.meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp*

Kommunal- og regionaldepartementet 2009 *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Rapport H-2245

KS 2013 *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?*

PriceWaterhouseCoopers (PwC) 2009 *Internkontroll i kommuner*

Kommunale dokumenter

Delegeringsreglement for kommunestyret med flere, K-sak 142/15 gjeldende fra 1.1.2016.

Økonomireglement for Sørum kommune, K-sak 54/15 sist revidert 27.5.2015

Administrative videredelegeringer. Reglement fra 10.12.2012 og reglement fra 1.2.2017

Tjenesteleveringsavtale, sist endret 23.10.2014

NRI (udatert) Felles anskaffelsesveileder

Diverse prosesser hentet fra kvalitetssystemet Compilo.

Oversikt over tabeller

Tabell 1 Liste over avtaler i utvalg.....	5
Tabell 2 Liste over utvalgte rammeavtaler.....	6
Tabell 3 Liste over utvalgte bilag.....	7
Tabell 4 Oversikt over EØS-terskelverdier	9
Tabell 5 Oversikt over utvalgte avrop.....	41

VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



Sørur Kommune
Økonomi



Romerike Revisjon IKS
Ringveien 4
2050 JESSHEIM

Dato	Vår Ref.	Saksbehandler	Deres Ref.
14.03.2017	16/04566-4	Stein Kristian Andersen	

Foreleggelse - forvaltningsrevisjonsrapport om offentlige anskaffelser - tilbakemelding fra rådmannen

Det vises til revisjonens brev av 8.3.2017 hvor frist for rådmannens tilbakemelding settes til 21.3.2017.

De funn revisjonen redegjør for i rapporten er godt gjenkjennelige for rådmannen og samsvarer med rådmannens utgangspunkt for de tiltak rådmannen har satt i gang for å forbedre arbeidet på innkjøpsområdet.

Først én merknad til framstillingen i rapporten: I punkt 4.5. står det at kommunens innkjøpskonsulent er ansatt i delt stilling. Det riktige er at innkjøpskonsulenten er ansatt i 100 % stilling for å arbeide innenfor fagfeltet innkjøp, men at hun selvfølgelig må dele sin arbeidstid mellom de forskjellige hovedoppgavene.

Implementering av de elektroniske verktøyene KGV (KonkurransGjennomføringsVerktøy) og KOV (KontraktsOppfølgingsVerktøy) står, som revisjonen påpeker, sentralt i forbedringsarbeidet. Verktøyene er anskaffet av NRI (Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid) og tas i bruk både av NRI og av Sørur kommune. De øvrige kommunene i innkjøpssamarbeidet har også anledning til å ta verktøyene i bruk.

NRI er for øvrig styrket med ett årsverk, fra fire til fem årsverk i 2017. Dette vil gi NRI kapasitet til å gjennomføre sin primæroppgave som er å inngå rammeavtaler på alle områder de samarbeidende kommunene finner tjenelig. NRI vil med denne styrkingen også settes kapasitetsmessig i stand til å følge opp de inngåtte rammeavtalene overfor leverandørene på en god måte.

KGV vil sikre at prosessen fra avklart behov fram til inngått rammeavtale (eller kontrakt) vil skje etter forhåndsdefinert prosedyrer og ved hjelp av fastsatte maler. KGV er knyttet til kommunens sak- og arkivsystem, slik at nødvendig dokumentasjon også sikres fortløpende.

Rådmannen har videre besluttet at Sørums kommunestyre skal ta konkurransegjennomføringsverktøyet anskaffet av NRI i bruk som obligatorisk verktøy ved alle inngåelser av kommunale rammeavtaler og alle enkeltanskaffelser over kr 100.000. I denne forbindelse må nødvendigvis også rolle- og ansvarsforhold for den enkelte anskaffelsesprosess tydeliggjøres.

I forbindelse med sak til kommunestyret om mål- og resultatstyring i 2017, har rådmannen fokusert på effektive innkjøp ved bruk av eHandel. Kravet er at alle avrop på rammeavtaler skal skje via eHandel. Et hovedpoeng med bruk av eHandel er å nettopp sikre at alle avrop blir dokumentert, jfr rapportens påpekning av at avrop i dag i liten grad gjøres skriftlig.

Med hilsen

Siri Gauthun Kielland
Rådmann

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

