

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR 7-2017

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

HURDAL KOMMUNE

JANUAR 2018

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering	i
Rådmannens uttalelse til rapporten	iii
Revisjonens anbefalinger	iii
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Kilder til revisjonskriterier	1
1.4 Rapportens oppbygning	2
2 Metode	3
2.1 Datagrunnlag og datainnsamling	3
2.2 Utvalg	4
2.2.1 Kriterier for utvalg	4
2.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet	6
3 Revisjonskriterier	7
3.1 Regelverk om offentlige anskaffelser	7
3.1.1 Lov om offentlige anskaffelser (LOA)	7
3.1.2 Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)	7
Konkurransetsetting	8
Dokumentasjon	10
Beregning av anskaffelsens verdi	10
3.2 Avtalelojalitet	11
3.3 Internkontroll og ansvarsdeling innenfor offentlige anskaffelser	12
3.3.1 Innledning	12
3.3.2 Internkontroll i kommunen	12
3.3.3 Rutiner for etterlevelse av regelverk og arkivering	13
3.3.4 Roller, ansvar og fullmakter for offentlige anskaffelser i kommunen	14
Følgende revisjonskriterier legges til grunn for problemstilling 3 i undersøkelsen:	15
4 Konkurransetsetting	16
4.1 Innledning	16

4.2	Kartlegging av leverandører	16
	Revisjonens kommentarer	17
4.3	Etterlevelse av krav til konkurranseutsetting	17
4.3.1	Utvalg 17	
4.3.2	Etterspurt dokumentasjon	18
4.3.3	Analyse	18
	Leverandør A – Kjøp av arkitekttjenester	18
	Leverandør B – Kjøp av rådgivningstjenester	19
	Leverandør C – Kjøp av snekkeutstyr	20
	Leverandør D – Kjøp av konsulenttjenester (regnskap)	20
	Leverandør E – Kjøp av gjerdeservice	20
	Leverandør F – Kjøp av prosjektledelse (festivalaktiviteter)	21
	Leverandør G – Kjøp av pumper	21
	Leverandør H – Kjøp av elektroarbeider på veibelysning	22
	Leverandør I – Kjøp av maskinentreprenørtjenester	22
	Leverandør J – Kjøp av tjenester i forbindelse med gjennomføring av konferanse ²³	
	Leverandør K – Kjøp av underholdningstjenester	24
	Leverandør L – Kjøp av leie av kopitjenester	24
	Leverandør M – Kjøp av konsulenttjenester	25
	Leverandør N og O – Utbygging av Hurdal skole (entreprisekontrakt)	25
4.4	Revisjonens samlede vurdering	26
5	Avtalelojalitet	27
5.1	Kort om kommunens rutiner og praksis (avtalelojalitet)	27
5.2	Etterlevelse av lojalitet til rammeavtaler	27
	Leverandør 1 - Rammeavtale om «arkitekttjenester»	28
	Leverandør 2 – Rammeavtale om «IT anskaffelser PC-er»	28
	Leverandør 3 – Rammeavtale om «VA/VVS materiell, betong og støpejernprodukter» og rammeavtale om «rørleggertjenester»	29
	Leverandør 4 – Rammeavtale om «verktøy»	29
	Leverandør 5 – Rammeavtale om «IT anskaffelser PC-er»	29
	Leverandør 6 - Rammeavtale om «turbusskjøring-busstransport»	30
	Leverandør 7 – Rammeavtale om «glassmester og vindusglass»	30
	Leverandør 8 – Rammeavtale om «kontor- og skolemateriell» -	30
5.3	Revisjonens samlede vurdering	31

6 Internkontroll	32
6.1 Innledning	32
6.2 Rutiner for regelverksetterlevelse	32
6.3 Rutiner for saksdokumentasjon og arkivering	34
6.4 Roller, ansvar og fullmakter	35
6.4.1 Reglementer for ØRIK-samarbeidet	35
6.4.2 Hurdal kommunes reglementer	36
6.4.3 Et fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser	38
6.5 Revisjonens vurdering	38
LITTERATUR- OG KILDELISTE	39
OVERSIKT OVER TABELLER	41
VEDLEGG 1 – HØRINGSSVAR FRA HURDAL KOMMUNE	42

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om de kjøp som kommunen gjennomfører blir konkurranseutsatt i tråd med grunnleggende krav i regelverket, om kommunen er lojal mot eksisterende rammeavtaler, samt internkontroll på området.

Undersøkelsen besvarer følgende hovedproblemstillinger:

1. I hvilken grad blir kommunens anskaffelser konkurranseutsatt i tråd med grunnleggende krav i regelverket?
2. I hvilken grad blir lojalitet til rammeavtaler ivaretatt ved kjøp?
3. Har kommunen tilstrekkelig internkontroll som sikrer etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og tydelig ansvarsdeling på området?

Revisjonens oppsummering

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad blir kommunens anskaffelser konkurranseutsatt i tråd med grunnleggende krav i regelverket?	<ul style="list-style-type: none">⇒ Anskaffelser skal være konkurranseutsatt i henhold til krav i anskaffelsesregelverket⇒ Anskaffelsesprosessen skal være dokumentert og arkivert i kommunes arkivsystem

Undersøkelsen viser gjennomgående mangelfull dokumentasjon og arkivering av sentrale dokumenter som skal sikre etterprøvbarehet av en offentlig anskaffelse, slik loven krever. Dette innebærer brudd på et hovedprinsipp i loven (jfr. § 4), og gjør at verken revisjonen eller andre fullt ut kan etterprøve om en anskaffelse er gjennomført i henhold til regelverket. Det kan bety at viktige dokumenter enten ikke er utarbeidet, eller at de ikke er arkivert. Dette er etter revisjonens vurdering dermed også en svikt i etterlevelsen av kommunens internkontroll på arkivområdet.

På bakgrunn av den dokumentasjon og øvrig informasjon revisjonen har kunnet bygge på, mener revisjonen at det mest sannsynlig har vært gjennomført ulovlig direkteanskaffelse i minst ett tilfelle. Revisjonen merker seg også at kommunen har brukt lovens snevre unntaksbestemmelser i fire av anskaffelsene som er gjennomgått. Det faller utenfor denne undersøkelsen å ta stilling til om bestemmelsene er korrekt brukt i det enkelte tilfelle, men det kan være grunn til at kommunen ser nærmere på sin praksis.

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad blir lojalitet til rammeavtaler ivaretatt ved kjøp?	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Kommunen bør ha rutiner som sikrer at rammeavtaler følges lojalt opp. ⇒ Kommunen skal kjøpe varer/tjenester hos de leverandører som har rammeavtale med kommunen/ØRIK på området kjøpet gjelder.

Kommunen er forpliktet til å være lojal mot leverandører som har rammeavtale med kommunen. Undersøkelsen viser at dette ikke alltid blir fulgt opp, og at varer og tjenester blir bestilt fra andre enn de som har gjeldende rammeavtale på området. Noe av forklaringen er at det på kommunens tjenesteområder er behov for mindre varekjøp og tjenester som ikke kan utsettes.

Samtidig viser undersøkelsen brudd på lojalitetsplikt der bestillingen kunne vært planlagt i god tid. Det kan ikke utelukkes at dette skyldes manglende kjennskap til gjeldende avtaler. Dette kan etter revisjonens vurdering avhjelpes med å styrke internkontrollen på området, herunder et godt elektronisk bestillingssystem.

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
<p>Har kommunen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) tilstrekkelig internkontroll som sikrer etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, b) og tydelig ansvarsfordeling på området? 	<p>Ad a)</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Kommunen bør ha prosedyrer og arbeidsrutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og kontroll med disse. ⇒ Kommunen bør ha rutiner for å sikre at saksdokumentasjon for hver anskaffelse oppbevares samlet og systematisk i et forsvarlig arkivsystem <p>Ad b)</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Roller, ansvar og fullmakter bør være avklart og nedfelt skriftlig. ⇒ Kommunen bør ha et fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp.

En velfungerende internkontroll i anskaffelsesprosessen er viktig for å sikre etterlevelse av regelverket, at kravene oppfylles og en etterprøvbart innkjøpsprosess.

Revisjonens undersøkelser viser at kommunen legger til grunn for sin internkontroll på området ØRIKs reglementer og rutiner, sammen med lov og forskrift og kommunens egne retningslinjer på økonomiområdet. Etter revisjonens vurdering bør dette være et godt utgangspunkt for internkontroll med hensyn til regeletterlevelse på innkjøpsområdet.

Undersøkelsen viser videre at kommunen mangler rutiner som sikrer at den enkelte anskaffelsens saksdokumentasjon oppbevares samlet, systematisk og i et forsvarlig arkivsystem, bortsett fra det man finner i kommunens generelle retningslinjer for sak/arkiv. Revisjonen mener det er viktig at kommunen utvikler gode arkiveringsrutiner, som gjennomføres i praksis, og som bidrar til å ivareta prinsippene likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet.

Revisjonens gjennomgang av kommunens rutiner viser at kommunen pr. i dag ikke har en fullgod fullmaktstruktur for sine anskaffelser, og mangler blant annet formelle regler/beløpsgrenser ved gjennomføring av anskaffelser. Revisjonen mener det vil styrke kommunens internkontroll på området å få på plass en fullmaktstruktur med beløpsgrenser.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt 26.1.2018 og er i sin helhet vedlagt rapporten.

Det vises i svarbrevet til flere tiltak som skal bidra til å styrke regelverksetterlevelsen på innkjøpsområdet. Det vil i løpet av 2018 bli etablert organisatoriske tiltak for å få bedre styring på anskaffelser. En detaljert tiltaksplan vil bli utarbeidet, som bl.a. vil ta utgangspunkt i anbefalingene fra revisjonen.

Revisjonens anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Rådmannen må sikre at kommunens anskaffelser blir konkurranseutsatt i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser.
2. Rådmannen må sørge for at alle anskaffelser blir dokumentert og arkivert i tråd med regelverket og egne rutiner.
3. Rådmannen må sikre at rammeavtaler i tilstrekkelig grad blir fulgt opp.

4. Rådmannen bør styrke internkontrollen på området særlig når det gjelder arkivrutiner, fullmaktstruktur og tiltak som sikrer regeletterlevelse i alle anskaffelser.

Jessheim 29.1.2018



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll



Øyvind Nordbrønd Grøndahl
prosjektleder forvaltningsrevisjon

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Hurdal kommune bestilte i møtet den 31. januar 2017 (sak 1/17) et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor økonomiforvaltning, og ba revisjonen legge fram en prosjektplan til møtet den 5. april 2017. Den framlagte prosjektplanen ble vedtatt av kontrollutvalget i dette møtet og oppstartsmøte med kommunen ble gjennomført den 15. mai 2017.

I forlengelsen av kontrollutvalgets møte den 16. mai 2017, har kontrollutvalget kommet med en henstilling om at forvaltningsrevisjonen deles opp i to delprosjekter. Denne rapporten tar for seg kommunens etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Del to vil ta for seg problemstillinger knyttet til blant annet økonomioppfølging av rapportering.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å undersøke om de kjøp som kommunen gjennomfører blir konkurranseutsatt i tråd med grunnleggende krav i regelverket, om kommunen er lojal mot eksisterende rammeavtaler, samt internkontroll på området.

Undersøkelsen vil besvare følgende hovedproblemstillinger:

1. I hvilken grad blir kommunens anskaffelser konkurranseutsatt i tråd med grunnleggende krav i regelverket?
2. I hvilken grad blir lojalitet til rammeavtaler ivaretatt ved kjøp?
3. Har kommunen tilstrekkelig internkontroll som sikrer etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og tydelig ansvarsdeling på området?

Undersøkelsen av problemstilling 1 vil fokusere på anskaffelser som kommunen selv har gjennomført (ikke anskaffelser gjennom ØRIK). Når det gjelder avtalelojalitet, legges det opp til at rammeavtaler inngått av både av kommunen selv og ØRIK blir tatt med i kontrollen.

1.3 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot. Revisjonskriteriene utledes fra lov og forskrift, rundskriv og veiledere fra nasjonale myndigheter, kommunens egne vedtak og rutiner, samt hva som ansees som god forvaltningsskikk på området.

Hovedkilder til revisjonskriterier i denne undersøkelsen er lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

1.4 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 beskriver undersøkelsens datagrunnlag og metodebruk. Kapittel 3 gir en samlet framstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. Revisjonskriteriene for hver av problemstillingene presenteres også kort innledningsvis i hvert faktakapittel.

I kapittel 4, 5 og 6 gjennomgås funnene til hver av hovedproblemstillingene. Etter hvert kapittel følger revisjonens vurdering. Revisjonens oppsummering og samlede vurderinger, samt anbefalinger, er plassert i sammendraget innledningsvis i rapporten.

2 METODE

Undersøkelsen er gjennomført i tråd med RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. For å besvare problemstillingene har revisjonen benyttet seg av dokumentanalyse, regnskapsanalyse og intervjuer. Analysen baserer seg på datagrunnlag for perioden 2014-2016. Nedenfor følger først en beskrivelse av datagrunnlag og metodevalg, deretter revisjonens vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet.

2.1 Datagrunnlag og datainnsamling

Dokumentanalyse

Revisjonen har hentet dokumenter fra flere kilder. Fra kommunen har revisjonen fått tilsendt aktuelle reglementer og rutiner på innkjøpsområdet, et register over kommunens aktive og utgåtte avtaler, samt relevante avtaledokumenter på anskaffelser hos et utvalg av leverandører (anskaffelsesprotokoll, kunngjøring, kontrakt, etc.). Dette suppleres med en oversikt over avtaler som er inngått av ØRIK (avtaler gjeldende 2015-2017) og et register over avtaler i tilknytning innkreving av sekretariatsbidrag. Disse dokumentene er innhentet fra innkjøpssamarbeidet selv. Dokumentene har blitt gjennomgått systematisk og relevant informasjon er utledet og beskrevet i rapporten.

Regnskapsanalyse

Gjennom verktøyet Visma har revisjonen hentet ut relevant regnskapsmateriale. Dette omfatter blant annet en oversikt over alle utbetalinger kommunen har gjennomført i perioden 2014-2016, Videre har revisjonen hentet ut en omsetningsstatistikk¹, som brukes som et viktig grunnlag i forbindelse med utvelgelse av relevante leverandører til rapportens undersøkelser.

Intervju

Det er gjennomført to intervjuer med henholdsvis sektorleder plan og utvikling og økonomisjef. Formålet med intervjuene var å hente inn flere detaljer om gjennomføringen av et utvalg av kommunens anskaffelser og de rutiner som er på området.

Intervjuene er gjennomført som delvis strukturerte intervjuer. Dette innebærer at revisjonen i forkant av intervjuene utarbeidet en intervjuguide som definerer tema og hovedspørsmål. Intervjuguiden skal gi struktur i samtalen og sikre at intervjuobjektet dekker de forhold som er nødvendig for å svare godt på våre problemstillinger. Et referat ble også ført, som senere ble sendt til verifisering. Intervjuobjektene fikk dermed mulighet til å korrigere og rette opp revisjonens nedskrevne opplysninger i ettertid.

¹ Omsetningsstatistikk: liste over omsetning pr leverandør.

2.2 Utvalg

To av rapportens problemstillinger besvares ved undersøkelse av anskaffelser (kjøp) fra et utvalg av kommunens leverandør. Problemstilling 1 undersøker om anskaffelser som er underlagt regelverket om offentlige anskaffelser imøtekommer grunnleggende krav til konkurranseutsetting, mens problemstilling 2 tar for seg lojalitet til kommunens eksisterende avtaler. Grunnet ulike faglige fokus, settes det sammen to separate utvalg av leverandører til analyse av de to problemstillingene.

Utgangspunktet for rapportens to utvalg er at alle leverandører fra omsetningsstatistikken skal ses på potensielle kandidater til å bli valgt inn i utvalgene. Hvorvidt den enkelte leverandør fra denne oversikten faktisk er aktuell for utplukk i det enkelte utvalg vil imidlertid avhenge av om den imøtekommer fastsatte kriterier. Det stilles ulike kriterier til de to utvalgene². Nedenfor presenteres kriteriene for hvert utvalg i egne avsnitt for seg.

2.2.1 Kriterier for utvalg

Utvalg – Konkurranseutsetting (prbl. 1)

Utgangspunktet for undersøkelsen er leverandører tilknyttet anskaffelser som kreves gjennomført etter forskriften om offentlige anskaffelser, det vil anskaffelser av en vare/tjeneste med en estimert verdi³ på minimum 100 000 kr (eks. mva.).

Kriterier til utvalg

- Leverandører med godskrevet beløp på minst 100 000 kr (eks. mva) for perioden 2014-2016
- Leverandører som har privatøkonomiske interesser
- Leverandører som ikke knytter seg til en ØRIK-avtale

I kartleggingen av de leverandører disse gjelder, har revisjonen, av praktiske årsaker, lagt vekt på den enkelte leverandørs omsetning i perioden 2014-2016. Sum utbetalt beløp til den enkelte leverandør (omsetning) mener revisjonen kan ses på som en rimelig tilnærming til den estimerte verdien som en faktisk beregning av verdien på anskaffelse med samme leverandør ville ha gitt⁴. Det forutsettes med andre ord at leverandører med en høy omsetning sannsynligvis også vil være tilknyttet anskaffelser som er undergitt kravene i forskriften. Med dette som utgangspunkt for utvelgelsen, settes det et vilkår om at kun leverandører med omsetning på minimum 100 000 kr (eks. mva) er aktuelle for undersøkelsen.

Utvalget avgrenses videre til de leverandører som utelukkende har interesser av privatrettslig eller privatøkonomisk karakter. Utbetalinger til eksempelvis frivillige organisasjoner og selskaper tilknyttet

² En leverandør er aktuell for de utvalg hvis kriterier blir oppfylt. Tilfredsstillende av kriterier for et utvalg gir ikke adgang til at leverandør kan velges i et annet utvalg.

³ Verdien på kjøp av ensartede varer/tjenester skal vurderes samlet som en anskaffelse (se oppdeling av anskaffelser, revisjonskriteriekapittelet).

⁴ Det antas at Leverandørene selger i utgangspunktet likeartede varer, slik at den samlede omsetningen stammer trolig fra en og samme anskaffelse (enkeltkjøp av likeartede produkter skal ses samlet i denne sammenheng).

offentlige og statlige institusjoner kan antakeligvis ikke relateres til kjøp av varer/tjenester, og vil dermed ikke falle under regelverket om offentlige anskaffelser. I tråd med prosjektplanen, skal undersøkelse av konkurranseutsetting også kun ta for seg anskaffelser som kommunen selv har gjennomført. Det betyr at leverandører som knytter seg til en avtale inngått av innkjøpssamarbeidet ØRIK heller ikke vil bli omfattet av undersøkelsen.

I alt blir 20 leverandører som oppfyller kriterier som beskrevet over valgt ut for kontroll (utvalg).

Utvalg – Avtalelojalitet (prbl. 2)

Problemstillingen besvares gjennom å kontrollere hvorvidt varer/tjenester kjøpt fra et utvalg av leverandører er overlappende⁵ med varer/tjenester som allerede omfattes av kommunens eksisterende rammeavtaler. Det

Kriterier til utvalg

- Leverandør hvor risiko for brudd på avtalelojalitet er vesentlig
- Leverandører med godskrevet beløp for perioden 2014-2016
- Leverandør u/avtale med kommunen
- Leverandører som har privatøkonomiske interesser

er avgjørende at undersøkelsen baserer seg på leverandører hvor det foreligger en vesentlig risiko for lojalitetsbrudd mot en av kommunens rammeavtaler⁶. En annen grunnleggende forutsetning er at utvalget omfattes av leverandører som faktisk har levert varer/tjenester til kommunen. Det henger sammen med at avtalelojalitet ikke er et aktuelt tema for leverandører som ikke har solgt varer/tjenester til kommunen.

Utvalget er også avgrenset til leverandører som ikke står oppført i noen av avtaleregistrene. Denne avgrensningen begrunnes med at risikoen for lojalitetsbrudd vurderes som høyere for kjøp foretatt hos leverandører som ikke hører til en avtale⁷. I likhet med det første utvalget, holdes også kommunale og offentlige selskaper utenfor.

⁵ Med overlapping mellom produkter menes i hvilken grad et produkt tjener samme formål som et annet produkt.

⁶ Svært få rammeavtaler er inngått av kommunen selv, men av ØRIK. Undersøkelsen vil dermed vurdere lojalitet mot ØRIK-rammeavtaler i hovedsak.

⁷ Revisjonen tar forbehold om at det kan være inngått skriftlig avtale med leverandør, selv om den ikke inngår i kontraktsregistrene.

2.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

I enhver undersøkelse bør innsamlede data være pålitelige og gyldige. Pålitelighet handler om at data innsamles så nøyaktig så mulig og at man skal få samme data ved gjentakelse av undersøkelsen. Gyldighet betegner dataenes relevans for å besvare de valgte problemstillingene.

Revisjonen vurderer datagrunnlaget som rapporten bygger på til å være både gyldige og pålitelige samlet sett, og gir dermed et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og anbefalinger.

3 REVISJONSKRITERIER

3.1 Regelverk om offentlige anskaffelser

3.1.1 *Lov om offentlige anskaffelser (LOA)*

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

- anskaffelser så langt det er mulig utsettes for konkurranse
- oppdragsgiver sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen
- oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører

3.1.2 *Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)*

FOA er et omfattende regelverk som først og fremst regulerer hvordan en anskaffelse skal gjennomføres. Den er delt inn i tre hoveddeler, som hver inneholder ulike formelle bestemmelser og prosedyrekrav. Hvilke del(er) av forskriften som kommer til anvendelse for den enkelte anskaffelsesprosess vil avhenge av hvordan den estimerte verdien av en planlagt anskaffelse står i forhold til forskriftens tre fastsatte terskelverdier⁸. I praksis betyr dette at oppdragsgiver, forut for gjennomføringen, må gjøre seg kjent med de verdier som anskaffelsen omfatter.

Forskriften er oppbygd slik at flere og strengere formelle krav slår inn med anskaffelsens beløpsmessige størrelse (etter hvert som flere terskelverdier overskrides). Den første terskelverdien er grunnleggende, og avgjør hvorvidt anskaffelser i det hele tatt skal være underlagt gjennomføring etter forskrift om offentlige anskaffelser. Denne beløpsgrensen er satt til 100 000 kr, jf. FOA § 1-3, (2) bokstav I. Forskriften får altså ikke anvendelse på anskaffelser til en forventet verdi som er lavere enn denne terskelverdien⁹. Anskaffelser som overskrider denne terskelverdien skal gjennomføres i tråd med forskriftens del I, herunder de alminnelige regler etter FOA § 3-1. Dersom anskaffelsen også skulle overstige den andre terskelverdien (gjerne omtalt som den nasjonale terskelverdien¹⁰) vil FOA del II også få anvendelse, i tillegg til de grunnleggende bestemmelsene fra

⁸ Terskelverdier er beløpsgrenser som angir hvilken del av anskaffelsesregelverket som kommer til anvendelse for en anskaffelse.

⁹ Enhver anskaffelse er imidlertid undergitt de alminnelige bestemmelsene etter lov om offentlige anskaffelser (uansett verdi).

¹⁰ I perioden som undersøkes tilsvarer den nasjonale terskelverdien 500 000 kr.

FOA del I, jf. FOA § 2-1 (1) og (2). Den tredje og høyeste terskelverdi er EØS-terskelverdiene. Til forskjell fra de andre, er EØS-terskelverdien artsspesifikk. Dette betyr at størrelsen på EØS-terskelverdien avhenger av arten på ytelsen som anskaffes (se tabell 4). Forskriften praktiserer med to standardiserte EØS-terskelverdier; den første gjelder for anskaffelse av varer og tjenester og den andre for anskaffelse av bygg og anlegg. Anskaffelser som overstiger de tilhørende EØS-terskelverdier skal gjennomføres etter bestemmelser fra forskriftens del I og del III, jf. FOA § 2-1 (4).

Nedenfor følger en tabell over terskelverdier som har vært gjeldende i perioden som er til undersøkelse (tabell 3), samt en liste over regler som kommer til anvendelse ut fra verdien på anskaffelsene (tabell 4).

Tabell 1 Oversikt over terskelverdier (2014-2016)

Terskelverdier			
	- 15.6.2014	15.6.14 - 8.2.2016	9.2.2016 – 1.1.2017
«Terskelverdi for regulering etter FOA»	100 000 kr	100 000 kr	100 000 kr
Nasjonal terskelverdi	500 000 kr	500 000 kr	500 000 kr
EØS-terskelverdi (varer og tjenester)	1,6 mill. kr	1,55 mill. kr	1,75 mill.kr
EØS-terskelverdi (bygge- og anleggsprosjekter)	40 mill. kr	39 mill. kr	44 mill. kr

Tabell 2 Anvendelse av regelverk

Regler	
Verdi på anskaffelse	Relevante regler
< 100 000 kr	LOA
100 000 kr --- Nasjonal terskelverdi	LOA og FOA del I
Nasjonal terskelverdi --- EØS-terskelverdi	LOA og FOA del I og II
> EØS-terskelverdi	LOA og FOA del I og III

Konkurransetsetting

I henhold til de grunnleggende reglene fra FOA § 3-1, skal en anskaffelse så langt det er mulig være basert på en reell konkurranse forut for anskaffelsen. Kravet til konkurranse gjelder i prinsippet samtlige anskaffelser som gjennomføres av det offentlige (uansett verdi), også anskaffelser som

ikke omfattes av forskriften (verdi under 100 000 kr)¹¹. Det grunnleggende kravet til konkurranse innebærer at oppdragsgiver må ha særskilt hjemmel for å kunne foreta en anskaffelse uten konkurranse (herunder unntaksbestemmelsene etter FOA § 2-1 (2)).

Anskaffelser som reguleres kun etter forskriftens del I omtales gjerne som «direkte anskaffelser». Det betyr ikke at oppdragsgiver gis adgang til å gjennomføre anskaffelsen ved å henvende seg direkte til én leverandør, uten at en konkurranse er avholdt. Utgangspunktet også for disse anskaffelsene er at det skal holdes en konkurranse. Oppdragsgiver har i prinsippet betydelig fleksibilitet ved gjennomføring av konkurranser om anskaffelser etter forskriftens del I, men må likevel følge de grunnleggende prinsippene om likebehandling, gjennomsiktighet og forholdsmessighet. I anskaffessammenheng tilsier forholdsmessighetsprinsippet (jf. FOA § 3-1) at oppdragsgiver må sørge for konkurransen gjennomføres på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, verdi og kompleksitet. Graden av konkurransen må vurderes helt konkret for den enkelte anskaffelse. Som en hovedregel bør minst tre konkurrerende tilbud innhentes direkte hos leverandørene eller ved kunngjøring av konkurranse (NFD 2016).

Når det gjelder anskaffelser til en verdi som også tilsier regulering etter enten del II eller del III, skal konkurransen for slike anskaffelser i utgangspunktet være gjennomført som en kunngjøring (FOA § 18-3). I forskriften er det fastsatt detaljregulerte krav til konkurranseutsetting ved kunngjøring, der ulike vilkår slår inn etter hvilke deler av forskriften som anvendes. Vare- og tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger nasjonal terskelverdi, men ikke overstiger EØS-terskelverdi, faller under forskriften del I og del II¹². Hovedregelen er at disse kreves kunngjort på den nasjonale kunngjøringsdatabasen Doffin, jf. FOA § 9-1. I visse unntakstilfeller har oppdragsgiver likevel adgang til å gjennomføre nevnte anskaffelser etter kun FOA del I, jf. FOA § 2-1 (2), bokstav a til f. Bestemmelsene er unntak fra hovedregelen om at prosedyrene i del II skal følges, herunder kravet om konkurranse ved kunngjøring. Revisjonen mener at risikoen for å bruke bestemmelsen til å omgå strengere deler av forskriften tilsier at vilkårene for anvendelsen av unntaksbestemmelsene skal være strenge.

For kontrakter med anslått verdi som overstiger EØS-terskelverdiene, gjelder FOA del I og del III, jf. FOA § 2-1 (1) og (4). Forskriften krever at denne typen anskaffelser skal konkurranseutsettes i hele EØS-området, jf. FOA § 18-1. Dette innebærer kunngjøring både på Doffin og i TED-databasen.

¹¹ Av statsrådsforedrag 12. juni 2015 (saksnr. 2015/3063) la Nærings- og fiskeridepartement fram et forslag til at anskaffelser med verdi under 100 000 kr i sin helhet skal bli unntatt anskaffelsesregelverket, herunder lov og forskrift. Dette unntaket ble innlemmet i forskrift den 1.juli 2015, basert på Forenklingsutvalgets flertall sitt forslag. Flertallet understrekte samtidig at det vil være fornuftig å foreta en sondering av markedet, også for de minste anskaffelsene, men at framgangsmåte for gjennomføring av anskaffelsen skal ligge innenfor oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn.

¹² Ved oppfylte vilkår, kan anskaffelser med estimert mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi velges gjennomført etter kun FOA del I. Vilråene er nærmere utdypet i FOA § 2-1.

Dokumentasjon

Dokumenter fra anskaffelsesprosesser og kontrakter er i utgangspunktet offentlige dokumenter som det ikke i lovs form finnes hjemmel for å unnta dem offentlighet¹³. Oppdragsgiver plikter å oppbevare all dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige avgjørelser i anskaffelsesprosessen. Av de grunnleggende kravene etter FOA del I kommer det fram at «oppdragsgiver skal fortløpende sikre at alle de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen skal være skriftlig», jf. FOA § 3-1 (7). Oppbevaring av denne typen informasjon er viktig for evaluering av egen praksis i ettertid, men også når anskaffelsessaker eventuelt skal etterprøves av en tredjeperson eller klageorgan. Dette tilsier at viktige dokumenter i en anskaffelsesprosess bør arkiveres på betryggende måte i kommunens saksarkiv. Tilbudsforespørsler, kunngjøringer, konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoller, begrunnelse for valg av tilbud og avtaler er eksempler på dokumenter som bør journalføres og arkiveres (Difi, 2017c).

Forskriften stiller også krav om at alle anskaffelser som overstiger 100 000 kr 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, jf. vedlegg 3 og 4 til forskriften.

Beregning av anskaffelsens verdi

Prosedylene 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 forventer 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 hvordan kontrakten står i forhold til terskelverdiene, og får således betydning for hvilke deler av forskriften som kommer til anvendelse på anskaffelsen. Revisjonen vil peke på at den anslåtte verdien på en anskaffelse skal framgå av kunngjørings skjema (utlysning), og det vil ikke være tilstrekkelig at dette eventuelt kommer frem i et konkurransegrunnlag, jf. FOA § 18-1¹⁴. I sak 2009/73 har KOFA¹⁵ 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

¹³ Til valg av leverandør er gjort gjelder det et generelt unntak fra innsyn i tilbud og protokoller jf. offentleglova § 23 tredje ledd

¹⁴ jf. Direktiv 2004/18/EF artikkel 36.

¹⁵ KOFA er klageorgan for offentlige anskaffelser.

brutt regelverket ved ikke å oppgi kontraktens samlede mengde eller omfang i kunngjøringen av konkurransen.

I forskriften stilles det videre krav om at beregningen skal være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøring, jf. FOA § 2-3 (2). Anskaffelsen kan heller ikke deles opp i mindre deler med formål om å unngå at bestemmelser i denne forskriften slår inn, jf. FOA § 2-3 (4). For eksempel skal verdien av ensartede varer som planlegges anskaffet gjentatte ganger i løpet av et kortere tidsrom ses i sammenheng.

Nedenfor følger en oversikt over revisjonskriterier til den første problemstillingen.

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad blir kommunens anskaffelser konkurranseutsatt i tråd med grunnleggende krav i regelverket?	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Anskaffelser skal være konkurranseutsatt i henhold til krav i anskaffelsesregelverket ⇒ Anskaffelsesprosessen skal være dokumentert og arkivert i kommunes arkivsystem

3.2 Avtalelojalitet

I alle avtaleforhold har partene lojalitetsplikt. Dette er ikke en skriftlig regel, men følger av ulovfestede avtalerettslige plikter. Lojalitetsplikten stiller krav til forsvarlig og lojal opptreden gjennom avtaleforholdet. Dette innebærer at begge parter har plikt til å ivareta den andre parts interesser innenfor avtaleforholdet. Grensene for lojalitetsplikten kan være uklare, men følger langt på vei av redelighet og fornuft (Difi, 2011, 8).

Kontraktspartene har i utgangspunktet tilnærmet fritt spillerom til å utforme kontrakter på den måten de selv ønsker. Dette betyr at det kan inngås rammeavtaler der oppdragsgiver ikke er forpliktet til å benytte seg av avtalen. Hvorvidt en rammeavtale er forpliktende for oppdragsgiver/leverandør og på hvilken måte vil bero på en alminnelig tolkning av kontraktens innhold (Difi, 2011, 25). Dersom rammeavtalen skulle inneholde en kjøpeplikt, vil oppdragsgiver være forpliktet til å kjøpe hos en eller flere av avtalens leverandør(er) ved et ønske om å få dekket sitt behov. Hvis en slik kjøpeplikt ikke skulle foreligge, vil ikke oppdragsgiver rent prinsipielt være bundet til å handle hos rammeavtalens leverandører. Revisjonen mener likevel at så lenge oppdragsgiver har inngått en rammeavtale med én eller flere leverandører, vil lojalitetsplikten binde oppdragsgiver til å handle hos de samme leverandørene – gitt at de leverer varer/tjenester som kan dekke kommunens behov på en tilfredsstillende måte. Dette begrunnes med at det i utgangspunktet er av interesse hos rammeavtalens leverandører at de får levert sine varer/tjenester til oppdragsgiver. Om oppdragsgiver kjøper tilsvarende produkter hos andre leverandører, ville dette gi tapt mersalg for de leverandører som hører til aktuell rammeavtale. En opptreden fra en part som rammer egeninteressene til den andre part vil revisjonen ikke anse for å være forenelig med prinsippet om lojalitet.

I boksen under framkommer de revisjonskriterier som er utledet for å besvare den andre problemstillingen.

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad blir lojalitet til rammeavtaler ivaretatt ved kjøp?	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Kommunen bør ha rutiner som sikrer at rammeavtaler følges lojalt opp. ⇒ Kommunen skal kjøpe varer/tjenester hos de leverandører som har rammeavtale med kommunen/ØRIK på området kjøpet gjelder.

3.3 Internkontroll og ansvarsdeling innenfor offentlige anskaffelser

3.3.1 Innledning

Kommunal egenkontroll er den kontrollen kommunen gjennomfører selv i egen virksomhet basert på kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og rådmannens internkontroll (KS, 2013, s. 23). Gode internkontrollrutiner i kommunen er et nødvendig virkemiddel for å sikre tjenesteproduksjonens kvalitet og effektivitet, unngå uønskede hendelser samt etterlevelse av lover og regler (KS, 2013, s. 3).

3.3.2 Internkontroll i kommunen

Kravet om internkontroll følger av kommuneloven § 23; administrasjonssjefen sørger for at «administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for **betryggende kontroll**» [vår utheving]. Forarbeidene beskriver dette som:

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte (Ot.prp. nr. 70 (2002–2003), s. 12).

Bestemmelsen fastslår administrasjonssjefens overordnede tilsynsansvar og tydeliggjør stillingens kontrollansvar med administrasjonens virksomhet, herunder å etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll (Kommuneloven med kommentarer, 2014, s. 191). I Stortingsmelding nr. 12 (2011–2012) *Styring og samspel* sies det om bestemmelsen at den «inneber både eit ansvar for å ha tilstrekkeleg kontroll og eit krav om prosess for å sikre kontroll, men ho er elles svært overordna og krev ikkje særskilde system eller aktivitetar som til dømes risikovurderingar». Videre stiller ulike særlover med forskrifter krav til etablering og utforming av kommunenes internkontroll (KS, 2013, s. 16).

«Internkontroll» kan defineres som et formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomheten sine arbeidsprosesser. Et formalisert og velfungerende internkontrollsystem reduserer

sannsynligheten for feil og ruster virksomheten mot utfordringer som kan komme (DFØ veileder for ledere, 2013a, s. 7).

På innkjøpsområdet kan feil i økonomisk rapportering og risiko føre til misligheter og korrupsjon, men også risiko for manglende etterlevelse av lover og regler.

DIFI (2017) beskriver følgende om god internkontroll på innkjøpsområdet:

Viktige tiltak for å oppnå internkontroll på innkjøpsområdet vil være følgende:

1. Etablering av innkjøpsstrategi med handlingsplan.
2. Rolle- og ansvarsfordeling.
3. Fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeleggjere ansvaret mellom ulike typer innkjøp.
4. Etablere retningslinjer for innkjøp som skil mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler.
5. Kommunisere mål og resultatkrav for verksemda sine innkjøp og gje nødvendig opplæring.
6. Etablere rutine for risikovurderingar (i motsetnad til tilfeldig og unødvendig kontroll)
7. Etablere rutinar for oppfølging av etterleving (i motsetnad til eingongs- og ad hoc kontroll)
8. Standardisering av innkjøpsprosessar og rutinar som sikrar etterleving av krav, gjerne ved hjelp av elektroniske løysingar.
9. Rutinar for oppfølging av mål og resultatkrav ved hjelp av mellom anna fakturakontroll, evaluering og rapportering.
10. Etablere system for oppbevaring og tilgjengeleggjering av rammeavtaler.
11. Etablere system for kontraktsoppfølging og handtering av endringsordrar og tilleggsarbeid.

I denne revisjonen er det særlig punkt 2, 3, 7, 8 og 10 vi ser nærmere på.

3.3.3 Rutiner for etterlevelse av regelverk og arkivering

Internkontrollen består ofte av tre hovedelementer; styrende¹⁶, gjennomførende¹⁷ og kontrollerende¹⁸ og kan kalles et kvalitetssystem for etterlevelse av regelverk (Datatilsynets veileder om internkontroll og informasjonssikkerhet, 2009, s. 7). Klar rolle- og ansvarsfordeling i anskaffelsesprosessen sikres i virksomhetens fullmaktstruktur samt retningslinjer, prosedyrer og rutiner. Virksomhetens leder har ansvar for å dokumentere internkontrollen og beskrivelser av etablert internkontroll i styrende dokumenter og dokumentere gjennomført internkontroll. Dokumentasjonskravet omfatter beskrivelser av *etablert internkontroll* i form av roller, ansvar, systemer, rutiner mv., og selve *gjennomføringen* av etablert internkontroll (DFØ veileder for ledere 2013a, s. 11). Regelverket for offentlige anskaffelser stiller blant annet konkrete krav til anskaffelser i form av protokollføring som for eksempel anskaffelsesprotokoller, offentlighet, taushetsplikt,

¹⁶ Ledernivå, herunder hvilke beslutninger og føringer som legges for internkontrollen.

¹⁷ Ansattnivå, som omfatter rutinebeskrivelse tilpasset den enkeltes arbeidssituasjon.

¹⁸ Som bidrar til å fange opp avvik fra systemet og gjennomføring av periodiske gjennomganger.

habilitet, språkkrav og kontraktstandarder mv. Prosedyrene bør beskrive kravene til hva som skal dokumenteres og hvordan dokumentasjonen oppbevares (DFØ veileder for ledere 2013a, s. 11).

For å oppnå god internkontroll kan elektronisk handel¹⁹ (e-handel) være et effektivt virkemiddel som bidrar til færre feil, bedre kontroll og enklere sporing. Økonomisk gevinst kan oppnås ved at mindre tid benyttes på offentlige innkjøp, sikrer riktig pris, får en større utnyttelse av rammeavtalene og derigjennom etterlevelse av LOA og FOA. Implementering av elektroniske systemer må ha korrekt og oppdaterte grunndata til enhver tid. Om kommunen ikke har nok ressurser til grunndatavedlikehold i systemene er sannsynligheten for feil stor når det kommer til å etablere god internkontroll (Difi Veileder for offentlige anskaffelse, 2011, s. 5).

En godt etablert internkontroll i anskaffelsesprosessen sikrer prinsippene om likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet via en klar rolle- og ansvarsfordeling og fungerende arbeidsrutiner og prosedyrer (Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelse, 2011, s. 5). Det reflekterer prinsipper i anskaffelseslovverket, som dels uttrykker alminnelige EØS-rettslige prinsipper og dels god forvaltningsskikk. Etterprøvbarehetsprinsippet bidrar til at leverandører og interessenter forvisser seg om at anskaffelsesprosessen er håndtert etter gjeldende anskaffelsesregler, herunder forsvarlig saksbehandling. Videre stiller prinsippet om etterprøvbarehet særlige dokumentasjons- og arkiveringskrav. Oppdragsgiver plikter å føre anskaffelsesprotokoll, som sammen med annen dokumentasjon²⁰ er sentral for reell etterprøvbarehet (Anskaffelsesrett i et nøtteskall, 2017, s. 54).

3.3.4 Roller, ansvar og fullmakter for offentlige anskaffelser i kommunen

I 2009 etablerte Kommunal- og regionaldepartementet en arbeidsgruppe som undersøkte hvorvidt egenkontrollen kan styrkes. Resultatet var rapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane», der tilråding nr. 27 - 29 er krav som bør stilles til internkontroll 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. Særleg 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.

¹⁹ Elektronisk handel er elektroniske verktøy som understøtter interne anskaffelsesprosesser og mellom oppdragsgivere og deres leverandører. Eksempler kan være elektronisk konkurransegjennomføring, avtaleforvaltning ved å oppbevare og gjøre tilgjengelig rammeavtalene, elektronisk varekatalogoppdatering, elektroniske bestillinger, elektronisk ordrehåndtering, elektronisk mottaksregistrering av leveranser, elektronisk fakturamottak og elektronisk fakturabehandling ved attestasjon og anvisning.

²⁰ som konkurransegrunnlag, tilbud og referater fra møter i anskaffelsesprosessen

- **Tilråding 29:** Ansvar for anskaffingsprosessen bør være tydeleg. Det vil seie ansvar for policy og rutinar så vel som ansvar for kontrollar for å sikre etterleving av prosesskrav og avtalar som kommunen har inngått.

Internkontroll er kontrollaktiviteter tilknyttet det å utføre helt konkrete oppgaver, aktiviteter og prosesser, i tillegg til systemer og strukturer som fullmakter, fordeling av roller og ansvar i virksomheten, kompetanse, kultur og holdninger mv. (DFØ veileder i internkontroll 2013b, s. 5). Virksomheten bør ha tydelig myndighet, roller og ansvar i virksomheten nedfelt i veiledere og/eller rutiner. Det finnes eksempler på svikt i internkontrollen som kan spores til ansatte som ikke var kjent med eller ikke forstod sitt tildelte ansvar og/eller myndighet for oppgaver fullt ut (DFØ veileder for ledere 2013a, s. 11). Difis hjemmeside viser til viktige internkontrolltiltak for offentlige innkjøp er bl.a. rolle- og ansvarsdeling, samt et fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser som tydeliggjør ansvaret mellom ulike typer innkjøp (Difi 2017). Eksempler på dokumenter som beskriver roller og ansvar er stillingsbeskrivelser, organisasjonsbeskrivelser, delegasjonsreglement (økonomireglement) og lederkontrakter.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for problemstilling 3 i undersøkelsen:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
<p>Har kommunen:</p> <p>a) tilstrekkelig internkontroll som sikrer etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser,</p> <p>b) og tydelig ansvarsfordeling på området?</p>	<p>Ad a)</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Kommunen bør ha prosedyrer og arbeidsrutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og kontroll med disse. ⇒ Kommunen bør ha rutiner som sikrer at saksdokumentasjonen for hver anskaffelse oppbevares samlet og systematisk i et forsvarlig arkivsystem. <p>Ad b)</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Roller, ansvar og fullmakter bør være avklart og nedfelt skriftlig. ⇒ Kommunen bør ha et fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp.

4 KONKURRANSEUTSETTING

4.1 Innledning

Formålet med kapitlet er å undersøke i hvilken grad kommunens anskaffelser blir konkurranseutsatt i tråd med anskaffelsesregelverket og videre om anskaffelsesprosessen anskaffelser blir dokumentert og arkivert. Undersøkelsens funn blir vurdert opp mot følgende revisjonskriterier:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad blir kommunens anskaffelser konkurranseutsatt i tråd med grunnleggende krav i regelverket?	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Anskaffelser skal være konkurranseutsatt i henhold til krav i anskaffelsesregelverket ⇒ Anskaffelsesprosessen skal være dokumentert og arkivert i kommunes arkivsystem

Kapitlet begynner med funn fra en kartlegging av leverandører som revisjonen har gjennomført i forbindelse med utvelgelse av leverandører til problemstilling 1. Deretter redegjøres funn fra analysen. Kapitlet avsluttes til slutt med en samlet vurdering på bakgrunn av analysen av leverandører i utvalget.

4.2 Kartlegging av leverandører

I dette avsnittet presenteres funn knyttet til en kartlegging av leverandører på bakgrunn i data fra leverandørstatistikk og kontraktsregistrene. Studien er gjennomført i forbindelse med utvelgelsen av leverandører til den første problemstillingen, der funn er utledet fra ulike steg i denne prosessen. Studien har først og fremst til hensikt å gi en beskrivelse av kommunens leverandører på et helt overordnet nivå, og vil ikke bli tillagt altfor stor vekt i den videre analysen av problemstillingen.

Fra gjennomgangen kommer det fram at totalt 225 leverandører har omsatt et beløp på minst 100 000 kr²¹ i løpet av perioden 2014-2016 (leverandørstatistikk). Ut ifra karakteristikker ved virksomhetene, vurderes 41 av selskapene til å primært drives av andre motiver enn privatøkonomiske. Disse er ikke aktuelle av fra undersøkelse av konkurranseutsetting (og undersøkelse av avtalelojalitet for øvrig).

Videre er de resterende 184 leverandørene sammenholdt mot kontraktsregistrene til henholdsvis ØRIK og Hurdal kommune. Hensikten er å kartlegge de leverandører som er knyttet til avtaler som

²¹ Leverandørstatistikken omfatter 921 selskaper for perioden 2014-2016.

kommunen har inngått selv, og som videre danner grunnlaget for de enheter som trekkes inn i utvalget²². Gjennomgangen viser at:

- 76 leverandører (38,2 %) er tilknyttet avtale(r) oppført i ØRIK sitt kontraksregister,
- 31 leverandører (11,3 %) er tilknyttet avtale(r) oppført i Hurdal kommune sitt kontraksregister,
- 6 leverandører (3,2 %) er tilknyttet avtale(r) oppført i både ØRIK og Hurdal kommune sitt kontraksregister, og
- 84 leverandører (47,3 %) inngår i verken ØRIK eller Hurdal sitt kontraksregister.

Revisjonens kommentarer

Ifølge FOA § 1-3 kommer forskriften om offentlige anskaffelser anvendelse ved kjøp til en anslått verdi på minimum 100 000 kr. Med utgangspunkt i leverandørstatistikken, finner revisjonen at 184 leverandører har en omsetning som overstiger denne beløpsgrensen. Dette betyr ikke at alle anskaffelser med disse leverandørene skulle være undergitt de formelle kravene av forskriften, men størrelsen på de omsatte verdiene med tilhørende leverandører tilsier likevel at majoriteten av disse anskaffelsene skal vært eksponert for en vesentlig grad av konkurranse.

En gjennomgang av disse leverandører viser at det er betydelig flere som er tilknyttet avtaler inngått av ØRIK (76) framfor avtaler inngått av kommunen selv (31). Videre er det omtrent halvparten som verken står oppført i ØRIKs eller kommunens kontraksregister (84). Revisjonen gjør oppmerksomhet på at man på den bakgrunn ikke kan konkludere med at kjøp med disse leverandører er gjennomført utenfor en avtale (og dermed heller ikke konkurranseutsatt). Slik revisjonen ser det kan det være flere gode grunner til at en leverandør ikke står oppført i kontraksregisteret, for eksempel at leverandørene er underleverandører og/eller at leverandørene er tilknyttet store entreprisekontrakt eller kortvarige kontrakter.

4.3 Etterlevelse av krav til konkurranseutsetting

I offentlig sektor er hovedregelen at anskaffelser skal basere seg på konkurranse. Hensynet til konkurranse er også ivaretatt i ØRIK sitt innkjøpsreglement, som er vedtatt av Hurdal kommune. Av pkt. 7.1 i reglementet heter det at «uansett hvilken måte det [varen/tjenesten] blir kjøpt inn på skal kjøpet baseres på reell konkurranse (vår utheving), lik behandling av leverandører, ikke diskriminering av leverandører på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet, åpenhet, forutsigbarhet og etterprøvbarehet».

4.3.1 Utvalg

Til grunn for undersøkelse av konkurranseutsetting er 20 leverandører plukket ut, blant leverandører som ikke hører til en ØRIK-avtale²³ (dvs. leverandører som står utenfor ØRIKs sitt

²² Revisjonen tar forbehold om avvik i kontraksregistrene og revisjonens kategoriseringer.

²³ Leverandører med avtale inngått av ØRIK er uaktuelle for undersøkelsen.

kontraktsregister). Disse er valgt ut på bakgrunn av en risikovurdering, der verdien på kommunens transaksjoner med den enkelte leverandør (omsetning) og bransjeområde er vektlagt.

Basert på en gjennomgang av dokumentasjon og opplysninger fra intervju finner revisjonen at tre av de utvalgte leverandørene likevel er tilknyttet avtaler inngått av ØRIK (tas ut). Videre ser revisjonen at noen av de utvalgte leverandører inngår som underleverandører til kommunens avtaler (se under). Kommunen har ikke inngått en direkte avtale (anskaffelse) med de leverandører dette gjelder, og det får betydning for den videre analysen av disse. Undersøkelsen av leverandører som er underleverandører innebærer at man ser nærmere på avtale inngått med hovedleverandør.

4.3.2 Etterspurt dokumentasjon

Revisjonen har i forbindelse med undersøkelsen etterspurt en rekke dokumenter som kan beskrive gjennomføringen av anskaffelser med de utvalgte leverandører. Det er tale om dokumenter som revisjonen mener bør være arkivert og lett tilgjengelig i kommunens arkiver. Følgende dokumenter ble etterspurt for anskaffelser (gjennomført i 2014-2016) med den enkelte av de utvalgte leverandørene:

- Anskaffelsesprotokoll
- Konkurransedokumenter, herunder tilbudsforespørsel, kunngjøring eller konkurransegrunnlag
- Kontrakt

4.3.3 Analyse

I det følgende presenteres resultatene fra analysen av den enkelte leverandør hver for seg, med en tilhørende vurdering (se 1.4 for den samlede vurderingen av leverandørene). De utvalgte leverandørene er tildelt hver sin bokstav, som de heretter blir omtalt ved. Alle beløp presenteres uten mva.

Leverandør A – Kjøp av arkitekttjenester

To av de utvalgte leverandørene har i perioden 2014-2016 omsatt samlet for 5,3 mill. kr (4,1 mill. kr og 1,1 mill. kr). Det viser seg at disse er underleverandører av et større arkitektfirma (hovedleverandør). Denne analysen vil se nærmere på avtaler med denne hovedleverandøren, heretter omtalt som leverandør A.

Ut fra oversendt dokumentasjon har kommunen inngått to avtaler med leverandør A, signert i henholdsvis februar 2014 og februar 2015. Revisjonen har også fått oversendt en anskaffelsesprotokoll for hver avtale, der avtalenes verdi er estimert til henholdsvis 1,1 mill. kroner og 1,6 mill. kroner. Av begge protokoller framgår det at oppdragstaker gis anledning til å engasjere underleverandører til bestemte oppgaver. I henhold til kontraktene skal underleverandørene fakturere kommunen direkte for avtalte oppgaver, med henvisning til avtale inngått med hovedleverandør. Omsetning med disse to leverandører stammer dermed fra avtalene med det større arkitektfirmaet (hovedleverandør).

Ifølge protokollene er begge anskaffelser gjennomført i henhold til unntaksbestemmelse FOA § 2-1 (2), punkt b²⁴. Unntaksbestemmelsen gjelder for anskaffelser på bakgrunn av «usedvanlig fordelaktig tilbud som gjør det mulig å anskaffe ytelser til en pris som ligger vesentlig under normale markedspriser, og en anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling ikke lar seg gjennomføre i det tidsrommet tilbudet foreligger». Anvendelsen av unntaksbestemmelsen begrunnes i protokoll med at tilbudet fra leverandør er svært gunstig og at leverandøren har mye kunnskap og erfaring innen bærekraftig steds- og samfunnsutvikling. Det korte tidsaspektet og faren for å miste tilbudet er andre forhold som fremheves. For anskaffelsen som er gjennomført i 2015 trekkes også hensynet til videre framdrift av påbegynt prosjekt (sentrumsplan) som et ytterligere argument. Sektorleder plan og utvikling opplyser i samtale med revisjonen at anskaffelsene ble gjennomført som direkte anskaffelser (anskaffelser etter del I) fordi de etter hans vurdering var veldig komplekse og spesifikke, og dermed vanskelig å få gjennomført etter de generelle prosedyrene.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Anskaffelsene med leverandør A er gjennomført i henhold til unntaksbestemmelsen FOA § 2-1 (2), punkt b. Unntaksbestemmelsen gir oppdragsgiver hjemmel til å gjennomføre disse anskaffelsene etter kun del I (direkte anskaffelse). Revisjonen mener at risikoen for å bruke bestemmelsen til å omgå strengere deler av forskriften tilsier at vilkårene for anvendelsen av unntaksbestemmelsen (og andre unntaksbestemmelser for øvrig) skal være strenge. I vurderingen av om tilbudet er «usedvanlig fordelaktig» vil revisjonen peke på at oppdragsgiver må ha inngående kunnskap om hva som er normale markedspriser for ytelsen. Det er vanskelig for revisjonen å ta stilling til om slik kunnskap eller tilbud foreligger her, og videre om brudd på bestemmelsen er til stede. Revisjonen registrerer likevel at den samme unntaksbestemmelsen er benyttet for begge anskaffelser med leverandøren. Revisjonen vil til slutt understreke at regler fra LOA og FOA del I fortsatt vil gjelde for anskaffelser som gjennomføres etter denne bestemmelsen.

Leverandør B – Kjøp av rådgivningstjenester

Kommunen har utbetalt omtrent 700 000 kr til leverandør B i forbindelse med rådgivning knyttet til bærekraftssatsningen. Det er oversendt et konkurransegrunnlag og en skriftlig avtale med leverandøren. Avtalen og konkurransegrunnlaget gjelder tilsynelatende den samme tjenesten, men dokumentene knytter seg til hvert sitt årstall (henholdsvis februar 2015 og februar 2016).

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Av dokumentasjon har revisjonen fått oversendt både avtale og konkurransegrunnlag. Disse dokumentene relaterer seg til to ulike år. Det betyr etter revisjonens vurdering at dokumentene ikke gjelder den samme konkrete anskaffelse, og hører dermed ikke sammen. Revisjonen kan på den

²⁴ Unntaksbestemmelsene fra FOA § 2-1 (2) gir oppdragsgiver, ved oppfylte krav, hjemmel til å gjennomføre en anskaffelse etter kun FOA del I, selv om arten og verdien på anskaffelsen under ellers normale omstendigheter tilsier en gjennomføring etter FOA del I og del II.

bakgrunn ikke vurdere om anskaffelsen fra 2015 skal være konkurranseutsatt. Det er også ukjent om konkurransegrunnlaget fra 2016 har resultert i en ny avtale.

Leverandør C – Kjøp av snekkeutstyr

Leverandør C er en leverandør av snekkerutstyr, som har omsatt for omtrent 220 000 kr i perioden som undersøkes. Revisjonen ba om dokumentasjon for anskaffelser gjennomført i samme periode, og fikk oversendt en kontrakt om kjøp av en eiendom. Dette er en avtale som datert tilbake til 2013.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Etter revisjonens vurdering kan ikke kontrakten som er oversendt revisjonen relateres til de kjøp som undersøkes. Kontrakten gjelder for kjøp av eiendom, og ikke for anskaffelse av snekkerutstyr. Videre gjelder kontrakten utenfor perioden som undersøkes (2014-2016). Hvorvidt kjøp av snekkerutstyr i perioden 2014-2016 skulle ta utgangspunkt i en inngått avtale med kommunen kan dermed revisjonen ikke ta stilling til.

Leverandør D – Kjøp av konsulent tjenester (regnskap)

I løpet av perioden 2015-2016 har kommunen leid inn en regnskapskonsulent (leverandør D). Til leverandøren er det utbetalt nærmere 500 000 kr. Det foreligger en oppdragsavtale mellom kommunen og denne leverandøren, men for øvrig ingen dokumenter som omhandler gjennomføringen av den samme anskaffelsen.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

En oppdragsavtale er det eneste dokumentet som revisjonen har fått oversendt av dokumentasjon for anskaffelser med leverandør D. Konkurransedokumenter som gjelder de samme anskaffelser er ikke sendt over til revisjonen. Det er dermed uvisst om anskaffelsene med leverandøren skal være gjennomført i henhold til generelle prosedyrer fra FOA, herunder konkurranseutsetting.

Leverandør E – Kjøp av gjerdesservice

Leverandør E har omsatt for 220 000 kr. Ifølge sektorleder plan og utvikling gjennomførte kommunen tre kjøp hos leverandør E i 2014. Kommunen kan ikke finne særskilt dokumentasjon for disse anskaffelsene. Sektorleder antyder imidlertid at leverandøren muligens er tilknyttet entreprisekontrakt om utbygging av Hurdal skole. Revisjonen har sett nærmere på en oversikt over leverandører som knytter seg til nevnte entreprisekontrakt, uten at leverandør E skal være en del av denne.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Revisjonen har ikke mottatt noen form for dokumentasjon tilknyttet anskaffelser med leverandør E. Det er usikkert om kjøp med leverandøren faktisk er blitt konkurranseutsatt, og om en eventuell konkurranseutsettelse er blitt gjennomført i samsvar med regelverket.

Når det gjelder entreprisekontrakten om utbygging av Hurdal skole, kan ikke revisjonen se at leverandøren skal være direkte tilknyttet denne entreprisekontrakten. Det kan likevel ikke utelukkes at leverandøren har involvert seg i utbyggingen indirekte, som en underleverandør.

Leverandør F – Kjøp av prosjektledelse (festivalaktiviteter)

Kommunen har utbetalt omtrent 380 000 kr til leverandør F. Leverandøren er engasjert til prosjektledelse av aktiviteter i forbindelse med en festival. Kommunen kan vise til en skriftlig bekreftelse på oppdrag, med signatur fra begge parter. En anskaffelsesprotokoll for samme anskaffelse er oversendt. Her oppgis det at anskaffelsen er estimert til en verdi på 200 000 kr. Ifølge protokollen var det ikke mulig å gjennomføre en konkurranse om anskaffelsen, grunnet korte tidsfrister for oppstart av arbeid. Det kommer videre fram av protokollen at den utvalgte leverandøren ble kontaktet etter innspill fra en viktig bidragsyter til festivalen. Leverandøren ble til slutt valgt av kommunen, på bakgrunn av referanser og intervju, samt konkurransedyktige timesatser.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Anskaffelser skal i utgangspunktet basere seg på en reell konkurranse, der konkurransen bør stå i forhold til anskaffelsens art og verdi. I visse tilfeller kan anskaffelser i henhold til unntaksbestemmelser etter FOA § 2-1 (2) fritas strengere krav til konkurranse. For den aktuelle anskaffelsen brukes det korte tidselementet som argument for å ikke gjennomføre konkurranse om anskaffelsen, uten at det er henvist til forskriftens unntaksbestemmelser (eller andre bestemmelser for øvrig) i protokoll. Revisjonen mener det av hensyn til etterprøvbarhet er viktig at oppdragsgiver viser til hjemmelen som gir adgang til å gjennomføre anskaffelse uten konkurranse og redegjør nærmere om oppfyllelsen av aktuelle krav.

Når det gjelder de korte tidsfrister som unntaksgrunn, baserer en av forskriftens unntaksbestemmelser på tidselementet. Av FOA § 2-1 (2), bokstav c framkommer det at unntaksbestemmelsen vil gjelde for «anskaffelser på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tiden tar å gjennomføre en konkurranse». Omstendighetene må være uforutsette, det vil si at det må gjelde forhold som oppdragsgiver ikke rår over. Unntaksbestemmelsen vil imidlertid ikke komme til anvendelse dersom situasjonen skyldes dårlig planlegging. Videre er det et vilkår for anvendelsen av unntaksbestemmelsen at en gjennomføring av anskaffelsen etter de ordinære prosedyrene (i henhold til FOA del II) ellers ville gitt alvorlige konsekvenser. En vurdering av hvorvidt vilkårene for nevnte unntaksbestemmelsen er oppfylt for denne anskaffelsen ligger utenfor revisjonens faglige skjønn. Rent prinsipielt mener revisjonen at god forvaltningsskikk likevel tilsier at anskaffelser i denne størrelsesorden blir planlagt tidsnok, for å sikre at anskaffelsene blir utsatt for reell konkurranse.

Leverandør G – Kjøp av pumper

Leverandør G selger i hovedsak pumper, og har fått utbetalt et beløp i 2014-2016 som samlet tilsvarer 1,3 mill. kr. Det foreligger ingen relevant dokumentasjon om anskaffelser med denne leverandøren. Sektorleder plan og utvikling opplyser i intervju at den aktuelle leverandøren tidligere var en underleverandør for et stort investeringsprosjekt knyttet til overføringsledning VA. I etterkant har det ifølge sektorleder vært naturlig for kommunen å kjøpe tilsvarende tekniske løsninger og service fra den samme leverandøren.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Revisjonen forstår det slik at anskaffelsene i perioden er foretatt for å erstatte og fornye gammelt utstyr, der både de opprinnelige og de nye produktene skal være anskaffet hos den samme leverandøren. Revisjonen mener at oppdragsgiver i visse tilfeller kan benytte en tidligere leverandør for å kjøpe tilleggsytelser, som ikke er omfattet av den opprinnelige kontrakten, jf. unntaksbestemmelse FOA § 2-1 (2) bokstav d. Dette betinger at behovet for tilleggsytelsen skyldes uforutsette omstendigheter som oppdragsgiver ikke har herredømme over. Tilleggsytelsen må videre anses som nødvendig for å oppfylle funksjonen til den opprinnelige anskaffelse. I dette tilfellet må man vurdere i hvilken grad anskaffelsene fra 2014-2016 er nødvendige for at de opprinnelige anskaffelsene tilknyttet investeringsprosjektet skal kunne tjene sin funksjon i dag. Revisjonen mener det kan godt være at vilkårene for unntaksbestemmelsen er oppfylt for de anskaffelser det tales om, men hvorvidt oppdragsgiver kan dokumentere at de samme anskaffelsene faktisk skal være gjennomført etter denne unntaksbestemmelsen (og dermed unntatt kravet om konkurranseutsetting ved kunngjøring) forblir et helt annet spørsmål. Tatt i betraktning at denne dokumentasjon ikke foreligger, er det vanskelig for revisjonen å ta stilling til om hvilke konkurransekraav som faktisk skal gjelde for denne anskaffelsen, og om anskaffelsen eventuelt har blitt eksponert for reell konkurranse. Det presiseres at kravene til anvendelsen av unntaksbestemmelsen i utgangspunktet er strenge, noe som tilsier at vurderinger som ligger bak denne anvendelsen også burde være tilsvarende godt dokumentert.

Leverandør H – Kjøp av elektroarbeider på veibelysning

I perioden 2014-2016 har leverandør H omsatt for nærmere 500 000 kr. I utgangen av 2015 inngikk kommunen en avtale med leverandør H om elektroarbeider på veibelysning for en veistrekning. Kommunen kan ikke framskaffe anskaffelsesprotokoll, men har arkivert en signert kontrakt med leverandør. Det framkommer her at kommunen har engasjert et konsulentselskap til å gjennomføre anskaffelsen på vegne av kommunen. Av en e-mail (oversendt) ser revisjonen at konsulentselskapet skal ha sendt ut tilbudsforespørsler til forskjellige veilysentreprenører om oppdraget, med vedlagt konkurransegrunnlag. Detaljer rundt gjennomføringen av konkurransen er derimot ukjente.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Revisjonen har ikke mottatt tilstrekkelig med dokumenter for å vurdere om anskaffelsen skal være konkurranseutsatt. En mail indikerer imidlertid at konsulentselskap skal ha sendt tilbudsforespørsler til forskjellige leverandører om anskaffelsen. Dette kan tyde på at anskaffelsen med leverandør H er basert på konkurranse.

På generelt grunnlag vil revisjonen peke på at oppdragsgiver stilles til ansvar for sine anskaffelser, også anskaffelser gjennomført i regi av andre. Det samme gjelder for kravet om arkivering av dokumentasjon for kommunens anskaffelser.

Leverandør I – Kjøp av maskinentreprenørtjenester

Leverandør I er en rivningsentreprenør som har levert tjenester til kommunen for omtrent 270 000 kr i perioden. Det foreligger ingen kontrakt med selskapet. Ifølge sektorleder plan og utvikling henger

dette sammen med at selskapet er en underleverandør av hovedleverandør til rammeavtale om maskinentreprenørtjenester. Kommunen skal ha benyttet seg av denne rammeavtalen, der leverandør I bistod hovedleverandøren til å utføre et oppdrag. Det opplyses at kommunen ble orientert om dette ved oppstart, og muntlig akseptert forholdet.

Revisjonen har fått oversendt en kontrakt som bekrefter at en avtale mellom hovedleverandør og kommunen er inngått. Avtalen er inngått av ØRIK.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Etter revisjonens vurdering er det ikke inngått en direkte avtale mellom leverandør J og kommunen. Leverandøren er imidlertid en underleverandør i tilknytning en rammeavtale om maskinentreprenørtjenester med kommunen. Kjøp hos leverandør I stammer tilsynelatende fra denne rammeavtalen. En vurdering av hvorvidt disse kjøpene er konkurranseutsatt vil innebære at man ser nærmere på hvordan selve rammeavtalen er inngått, det vil si avtale mellom hovedleverandøren og kommunen.

Revisjonen registrerer at rammeavtalen er inngått av innkjøpssamarbeidet ØRIK. Som et interkommunalt samarbeid med innkjøp som spesialfelt, vurderer revisjonen det som meget sannsynlig at anskaffelsen er gjennomført i henhold til tråd med lov og regler.

Leverandør J – Kjøp av tjenester i forbindelse med gjennomføring av konferanse

Leverandør J er et eventbyrå som kommunen har engasjert til forarbeid, planlegging og gjennomføring av en konferanse avholdt i 2015. Deres engasjement i nevnte konferanse skal være fordelt på to kontrakter, signert oktober 2014 og april 2015 henholdsvis. Beløp utbetalt til leverandør tilsvarende 1,6 mill. kr.

Den første kontrakten omhandler forarbeid for konferansen, der prisen for oppdraget tilsvarende 495 000 kr. I henhold til kontrakten åpnes det også for tilleggsbestillinger, noe kommunen benyttet seg av til å forlenge oppdraget fram til februar 2015. Den økonomiske rammen for tilleggsoppdraget er satt til maksimalt 150 000 kr. Det er også oversendt en anskaffelsesprotokoll for den samme anskaffelsen (signert september 2014), hvor det framgår at konkurranse med forhandling er valgt som anskaffelsesprosedyre. Sju leverandører skal være forespurt, der leverandør J var den eneste som leverte et endelig formelt tilbud. Det oppgis i protokollen at den anslåtte verdien på kontrakten er 500 000 kr.

I den andre kontrakten er det avtalt at samme leverandør skal benyttes til planlegging og gjennomføring av konferansen. Oppdraget skal i henhold til kontrakt utføres i tidsrommet feb 2015 - jun 2015²⁵. Med andre ord påbegynnes dette oppdraget like etter at tilleggsoppdraget er avsluttet (se over). Anskaffelsen er i henhold til kontrakten priset til 450 000 kr. Til forskjell fra den første

²⁵ Avtalen begynte februar 2015, men kontrakten ble signert april 2015.

kontrakten, foreligger ingen anskaffelsesprotokoll eller andre konkurransedokumenter for nevnte anskaffelse²⁶.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Revisjonen registrerer at leverandør J har vært svært delaktig i fullføringen av konferansen fra 2015, gitt sine to kontrakter. Kommunen kan gjennom en anskaffelsesprotokoll dokumentere at den første kontrakten er konkurranseutsatt. Hvorvidt den andre kontrakten skal være eksponert for konkurranse er ikke kjent. Videre registrerer revisjonen at den andre kontrakten begynner like etter at den første kontrakten opphører. På denne bakgrunn stiller revisjonen spørsmål ved om disse to kontrakter burde vært sett i sammenheng i anskaffelsesprosessen. Dette vil således kunne få betydning for hvilke konkurranseregler som skal gjelde. Det følger av forholdsmessighetsprinsippet at konkurransen for en anskaffelse skal gjennomføres på en måte som står i forhold til anskaffelsens verdi. Kravene til oppdragsgiver ville følgelig ha vært strengere om de to anskaffelsene hadde blitt gjennomført som en anskaffelse samlet.

Leverandør K – Kjøp av underholdningstjenester

I henhold til skriftlig avtale med kommunen, har leverandør K fått i oppdrag med å holde en konsertframføring under en festival. Det er i kontrakten fastsatt ett fast beløp²⁷ som kommunen skal utbetale til leverandøren for oppdraget, og tilsvarer totalsummen som faktisk er utbetalt til leverandøren i hele perioden 2014-2016. Det er ikke oversendt dokumenter som kan dokumentere at denne anskaffelsen skal være vært eksponert for konkurranse.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Revisjonen har, utover kontrakt, verken mottatt anskaffelsesprotokoll eller relevante konkurransedokumenter. Anskaffelsen det tales om er relativt liten, slik at dokumentasjonskravet til denne anskaffelsen vil nok ikke håndheves like strengt som for større anskaffelser. Utgangspunktet er likevel at enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på reell konkurranse og kunne etterprøves.

Leverandør L – Kjøp av leie av kopitjenester

Leverandør L har fått utbetalt omtrent 360 000 kr i perioden 2014-2016. Kommunen har oversendt en skriftlig kontrakt med leverandøren om leie av kopimaskin. Avtalen løper i hele perioden som undersøkelsen baserer seg på.

²⁶ Det er også oversendt et konkurransegrunnlag og en anskaffelsesprotokoll for en konferanse i 2016. Denne hører ikke til noen av de to nevnte kontraktene.

²⁷ Denne anskaffelsen faller utenfor forskriften og dens regler, på bakgrunn av verdi (80 000 kr eks. mva.). Anskaffelsen er likevel underlagt de alminnelige kravene etter LOA.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

For anskaffelse med leverandør L, foreligger det heller ikke anskaffelsesprotokoll eller relevante konkurransedokumenter. Revisjonen har fått oversendt en kontrakt, men ingen dokumentasjon som kan dokumentere hvorvidt anskaffelsen skal ha vært gjenstand for konkurranseutsetting.

Leverandør M – Kjøp av konsulent tjenester

Leverandør M har i perioden levert konsulent tjenester til kommunen for et beløp tilsvarende 2,6 mill. kr. Med utgangspunkt i bestillingen, fikk revisjonen kun oversendt et tilbud fra leverandør M. Av nevnte tilbud er det også lagt ved mailer (utvekslet mellom leverandør M og kommunen) som antyder at tilbud fra leverandør M er levert på bakgrunn av en tilbudsforespørsel fra kommunen. Her viser leverandøren for øvrig til et konkurransegrunnlag for anskaffelsen, men dette dokumentet er ikke sendt til revisjonen.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Utover et tilbud fra leverandør for anskaffelsen, foreligger det ikke ytterligere dokumentasjon som kan dokumentere at kjøpene i perioden hører til en kontraktsfestet avtale mellom leverandør og kommune. I nevnte tilbud henviser leverandøren til et konkurransegrunnlag. Etter revisjonens vurdering kan et konkurransegrunnlag i seg selv gi en pekepinn på anskaffelsen skal være konkurranseutsatt. En eventuell konkurranseutsettelse av anskaffelsen er imidlertid ikke dokumentert særskilt i en anskaffelsesprotokoll eller andre dokumenter. Følgelig kan ikke revisjonen ta stilling til om anskaffelsen faktisk har vært gjenstand for konkurranse.

Leverandør N og O – Utbygging av Hurdal skole (entreprisekontrakt)

I de senere årene har det blitt utbygget en ny barne- og ungdomsskole i kommunen. Dokumentasjon fra kommunen viser at denne anskaffelsen er en entreprisekontrakt. Et leverandørregister viser videre at leverandør N og leverandør O er tilknyttet denne entreprisekontrakten, ansvarlig for henholdsvis rør og strøm.

Anskaffelsen er gjennomført som en åpen anbudskonkurranse av ØRIK, der fire selskaper inngav tilbud.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Kjøp fra leverandør N og leverandør O tar utgangspunkt i entreprisekontrakt om utbygging av Hurdal med de samme leverandører. Entreprisekontrakten er gjennomført av ØRIK, og er konkurranseutsatt. Etter revisjonens vurdering er dermed anskaffelser med de to nevnte leverandører i orden.

4.4 Revisjonens samlede vurdering

Undersøkelsen viser gjennomgående mangelfull dokumentasjon og arkivering av sentrale dokumenter som skal sikre etterprøvnbarhet av en offentlig anskaffelse, slik loven krever. Dette innebærer brudd på et hovedprinsipp i loven (jfr. § 4), og gjør at verken revisjonen eller andre fullt ut kan etterprøve om en anskaffelse er gjennomført i henhold til regelverket. Det kan bety at viktige dokumenter enten ikke er utarbeidet, eller at de ikke er arkivert. Dette er etter revisjonens vurdering dermed også en svikt i etterlevelsen av kommunens internkontroll på arkivområdet.

På bakgrunn av den dokumentasjon og øvrig informasjon revisjonen har kunnet bygge på, mener revisjonen at det mest sannsynlig har vært gjennomført ulovlig direkteanskaffelse i minst ett tilfelle. Revisjonen merker seg også at kommunen har brukt lovens snevre unntaksbestemmelser i fire av anskaffelsene som er gjennomgått. Det faller utenfor denne undersøkelsen å ta stilling til om bestemmelsene er korrekt brukt i det enkelte tilfelle, men det kan være grunn til at kommunen ser nærmere på sin praksis.

5 AVTALELOJALITET

Formålet med kapittelet er å undersøke i hvilken grad lojalitet til rammeavtaler er ivaretatt ved kjøp av varer og tjenester. I tabellen presenteres problemstillingen som skal besvares, samt tilhørende revisjonskriterier:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad blir lojalitet til rammeavtaler ivaretatt ved kjøp?	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Kommunen bør ha rutiner som sikrer at rammeavtaler følges lojalt opp. ⇒ Kommunen skal kjøpe varer/tjenester hos de leverandører som har rammeavtale med kommunen/ØRIK på området kjøpet gjelder.

5.1 Kort om kommunens rutiner og praksis (avtalelojalitet)

I innkjøpsreglementet til ØRIK er det etablert flere bestemmelser som regulerer anvendelsen av rammeavtaler. Utgangspunktet er at oppdragsgiver forut for anskaffelse av en bestemt vare/tjeneste skal sjekke om behovet kan dekkes av en rammeavtale (pkt.8). Dersom det finnes gyldige rammeavtaler som kan dekke det konkrete behovet, skal disse som hovedregel benyttes (pkt. 7.1). I pkt. 14 i innkjøpsreglementet heter det videre at når rammeavtaler er inngått, er alle enheter (kommunene i ØRIK) forpliktet til å foreta alle sine innkjøp hos den valgte leverandør. Med andre ord forutsettes det at kommunene fortrinnsvis foretar kjøp hos de leverandører som omfattes av rammeavtaler (i den grad disse foreligger). Hensynet til lojalitet til leverandører med inngåtte rammeavtaler med kommunene er dermed ivaretatt i reglementet. Kommunen legger disse rutinene til grunn for å sikre avtalelojalitet. Utover dette har kommunen ingen andre rutiner på feltet.

I intervju sier økonomisjefen at hun er kjent med at ansatte foretar småkjøp av varer fra butikker i nærområdet, selv om det foreligger avtaler om de samme varene med andre leverandører. Økonomisjefen er klar på at gjentakende småkjøp over tid ikke kan tolereres (utenfor rammeavtale), men erkjenner samtidig at det i praksis kan være vanskelig å forhindre kjøp av enkeltvarer til dekning av et behov som må dekkes umiddelbart. Bedre planleggingsrutiner hos innkjøpere mener økonomisjefen kan bidra til å begrense omfanget av småkjøp.

5.2 Etterlevelse av lojalitet til rammeavtaler

Avtalelojalitet anses som ivaretatt hvis oppdragsgiver, ved behov for anskaffelse av bestemte varer/tjenester, kjøper disse via en rammeavtale om en slik avtale foreligger. Dersom oppdragsgiver likevel skulle kjøpe tilsvarende vare/tjeneste hos en annen leverandør, vil dette anses som et brudd på avtalelojalitet.

Undersøkelse av lojalitet til rammeavtaler baserer seg på et utvalg av leverandører. Disse er valgt på bakgrunn av en risikovurdering. Leverandører med salg av varer/tjenester hvor det foreligger særskilt risiko for lojalitetsbrudd mot en av kommunens rammeavtaler har blitt valgt ut²⁸. Det ble til sammen plukket 12 leverandører. I lys av en kontrollsjekk av leverandørene, utelukkes fire av diverse årsaker fra undersøkelsen. I alt er det 8 leverandører som er gjenstand for denne analysen.

Undersøkelsen innebærer at kommunens gjennomførte enkeltkjøp (transaksjoner) med de utvalgte leverandører blir sammenholdt mot leveransen til den rammeavtalen der det foreligger risiko for lojalitetsbrudd. I det følgende gjengis funn og vurdering knyttet til gjennomgangen av den enkelte leverandør og tilhørende rammeavtale(r). I likhet med den forrige undersøkelsen blir leverandørene anonymisert (omtalt ved tall).

Leverandør 1 - Rammeavtale om «arkitekttjenester»

Ifølge kommunen er leverandør 1 engasjert til å bidra med planlegging av det nye sentrumet. I perioden 2014 -2016 omsatte leverandøren for over 4 mill. kr, i hovedsak fra arbeid knyttet til sentrumsplan. Denne anskaffelsen er for øvrig foretatt i en periode der en rammeavtale som gjelder «arkitekttjenester» (ØRIK) også løper.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Revisjonen mener at anskaffelser skal fortrinnsvis gjøres på rammeavtaler dersom disse kan dekke kjøpers konkret behov på en tilfredsstillende måte. I dette tilfellet vurderer revisjonen oppdraget til å være av en karakter som tilsier at oppdraget kunne vært gjennomført via rammeavtale om arkitekttjenester. I intervju med revisjonen sier sektorleder plan og byggesak at denne anskaffelsen var spesifikk. Revisjonen mener det kan godt være at leverandørene fra rammeavtalen om arkitekttjenester ikke hadde vært i stand til å gjennomføre oppdraget, men kommunen bør i det minste ha forhørt seg med disse leverandører - før andre leverandører eventuelt kontaktes.

Leverandør 2 – Rammeavtale om «IT anskaffelser PC-er»

ØRIK har på vegne av kommunene inngått en rammeavtale om anskaffelser av «IT-anskaffelser PC-er». Denne omfatter først og fremst kjøp av stasjonære og bærbare maskiner, men inkluderer også skjermer og printere.

Leverandør 2 er en butikk som selger elektroniske artikler. Kommunen har kjøpt varer for et samlet beløp på nærmere 260 000 kr, blant annet mobiltelefon, ladere, kjøleskap og batterier.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Arten på de innkjøpte varene faller slik revisjonen vurderer det utenfor «gjenstanden» til den undersøkte rammeavtalen.

²⁸ Det henvises for øvrig til metodekapittelet for nærmere redegjørelser for utvalget.

Leverandør 3 – Rammeavtale om «VA/VVS materiell, betong og støpejernprodukter» og rammeavtale om «rørleggertjenester»

Leverandør 3 er en totalentreprenør innen VVS, herunder installasjon av bad, ventilasjon, samt rørleggertjenester. Selskapet er lokalisert i nærområdet, og kommunen har foretatt regelmessige kjøp av diverse VA/VVS-materiell og rørleggertjenester fra denne leverandøren. Til sammen er det godtgjort for omtrent 250 000 kr for disse varer og tjenester.

Revisjonen registrerer at det foreligger både en rammeavtale om «VA/VVS-materiell» og en rammeavtale om «rørleggertjenester» i ØRIK sin avtaleregister. Begge avtaler har vært gjeldende i store perioder av tidsintervallet som undersøkes.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Etter revisjonens vurdering inngår de varer og tjenester som er kjøpt hos leverandør 3 også i de to rammeavtalene.

Leverandør 4 – Rammeavtale om «verktøy»

Ved behov for kjøp av verktøyutstyr, har kommunene i ØRIK siden mars 2015 hatt tilgang til en rammeavtale vedrørende «verktøy». Leverandør 4 er et selskap som selger diverse utstyr og redskaper. I samme periode som ovennevnte rammeavtale er aktiv, har kommunen kjøpt produkter fra leverandør 4 for en samlet beløp på 220 000 kr. I denne summen ligger godtgjørelse til i hovedsak innkjøp av diverse verktøy (eks. vedlikeholdsutstyr, malingsutstyr, pulverapparat, sløydutstyr og nøkler), men også utbetalinger knyttet til et gjerdeprosjekt og dagsenter. Regnskapet viser at det enkelte kjøpet (transaksjon) omhandler bagatellmessige beløp, men i sum dreier det seg om betydelige verdier.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Varene som er anskaffet hos leverandør synes å overlappes med de varer som faller under rammeavtale om «verktøy».

Leverandør 5 – Rammeavtale om «IT anskaffelser PC-er»

Den nåværende avtale vedrørende «IT-anskaffelser PC-er» har vært gjeldende siden februar 2015. Leverandør 5 var leverandør for foregående avtale om samme ytelse, men har ingen tilknytning til den avtalen som gjelder i dag.

Revisjonen ser at kommunen i perioden 2014-2016 har anskaffet datautstyr for et samlet beløp på omtrent 200 000 kr hos leverandør 5, men kun 3 000 kr kan tilskrives kjøp foretatt i løpet av perioden som den nåværende avtalen løper (fra februar 2015).

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Etter revisjonens vurdering er det foretatt omfattende kjøp av datautstyr hos leverandør 5. De fleste kjøpene er gjennomført i tiden før den nåværende avtalen var på plass. Disse kjøpene stammer antakelig fra den tidligere rammeavtalen med leverandør 5. Når det gjelder kjøpene i perioden etter

at den nåværende avtalen ble påbegynt, er summene dette gjelder ubetydelige, slik at lojalitet til den nevnte avtalen vurderes som ivaretatt.

Leverandør 6 - Rammeavtale om «turbusskjøring-busstransport»

I 2015 og 2016 benyttet kommunen seg av leverandør 6 til kjøring av skoleelever til diverse destinasjoner, herunder svømming og leirskole. Til sammen er det utbetalt et beløp på omtrent 100 000 kr til leverandøren.

Under den samme periode har en ØRIK-rammeavtale vedrørende «turbusskjøring-busstransport» også vært tilgjengelig for bruk. I denne avtalen omfattes fem leverandører, der hovedtyngden av ytelsen vil være transport av elever til og fra svømming og transport av elever til og fra leirskoler. I tillegg gjelder rammeavtaler generell transport av grupper til ulike formål.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Revisjonen mener at leverandør 6 er benyttet til kjøring på strekninger som inngår i rammeavtale om «turbusskjøring-busstransport». Revisjonen ser i regnskapet at leverandører som omfattes av nevnte rammeavtale også har fraktet elever på de samme strekningene. Dette tyder på at rammeavtalens leverandører har blitt benyttet, men ikke konsekvent.

Leverandør 7 – Rammeavtale om «glassmester og vindusglass»

I hele perioden 2014-2016 har kommunene i ØRIK hatt tilgang til avtale for levering av «glassmestertjenester og vindusglass» til kommunenes bygg (fordelt på to rammeavtaler gjeldende for ulike tidssegmenter i perioden). I hver avtale omfattes tre ulike leverandører. Leverandør 7 inngår ikke blant noen av disse.

Av regnskapet framkommer det at kommunen har kjøpt glassmestertjenester fra leverandøren, herunder bytting og vedlikehold av vindusglass. Det samlede beløpet av kjøpene utgjør nærmere 60 000 kr.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Revisjonen vurderer tjenestene som er kjøpt hos leverandør 7 til å overlape med de tjenester som faller under den ovennevnte rammeavtale.

Leverandør 8 – Rammeavtale om «kontor- og skolemateriell» -

Kommunene i ØRIK har siden august 2014 hatt tilgang til en rammeavtale om «kontor- og skolemateriell» (gjelder fortsatt i dag). Arbeidsbøker, binders, blyanter, konvolutter, kopipapir og stiftemaskiner er blant produkter som inngår i avtalen.

Av regnskapstallene framkommer det at kommunen siden rammeavtalens oppstart har kjøpt varer for i underkant av 20 000 kr hos leverandør 8. En gjennomgang av leverandørens fakturaer til kommunen viser at kjøpene gjelder konvolutter i hovedsak. I samme kartlegging ser revisjonen også at leverandøren i én faktura (for kjøp av konvolutter) har henvist til rammeavtale. Det er ikke spesifisert hvilken rammeavtale dette gjelder.

Revisjonens vurdering av anskaffelsen:

Revisjonen mener at de varer som kommunen har kjøpt hos leverandør 8 (hovedsakelig konvolutter) i utgangspunktet faller under ØRIK sin rammeavtale om «kontor- og skolemateriell». I den ene fakturaen henviser leverandøren likevel til rammeavtale (i forbindelse med salg av konvolutter). Dette kan tyde på at det faktisk er inngått rammeavtale med denne leverandøren²⁹, og dermed har kommunen muligens to ulike rammeavtaler som omfatter den samme varen (konvolutt) til rådighet. Revisjonen mener at det i utgangspunktet skal inngås én rammeavtale for én bestemt vare/tjeneste. Dersom det allerede foreligger en rammeavtale om et bestemt produkt, vil det i prinsippet ikke være nødvendig med inngåelse av en ny rammeavtale om det samme produktet. Hvorvidt lojalitet til rammeavtale om kontor- og skolemateriell er ivaretatt vil bero på om det foreligger en annen rammeavtale om tilsvarende produkt.

5.3 Revisjonens samlede vurdering

Kommunen er forpliktet til å være lojal mot leverandører som har rammeavtale med kommunen. Undersøkelsen viser at dette ikke alltid blir fulgt opp, og at varer og tjenester blir bestilt fra andre enn de som har gjeldende rammeavtale på området. Noe av forklaringen er at det på kommunens tjenesteområder er behov for mindre varekjøp og tjenester som ikke kan utsettes.

Samtidig viser undersøkelsen brudd på lojalitetsplikt der bestillingen kunne vært planlagt i god tid. Det kan ikke utelukkes at dette skyldes manglende kjennskap til gjeldende avtaler. Dette kan etter revisjonens vurdering avhjelpes med å styrke internkontrollen på området, herunder et godt elektronisk bestillingssystem.

²⁹ En avtale mellom kommunen og leverandør 8 framkommer verken av kommunens eller ØRIKs sine kontraktregistre.

6 INTERNKONTROLL

6.1 Innledning

I dette kapittelet undersøkes kommunens internkontroll for innkjøp. En tilstrekkelig internkontroll skal bidra til å sikre at anskaffelsesregelverket etterleves, herunder at kravene til dokumentasjon ivaretas. Interne rutinebeskrivelser og/eller prosedyrer bør derfor beskrive kravene til hva som skal dokumenteres og hvordan dokumentasjonen oppbevares. Viktig for å sikre god internkontroll er også at roller, ansvar og fullmakter på innkjøpsområdet er avklart og tydeliggjort.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstilling 3:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
Har kommunen: a) tilstrekkelig internkontroll som sikrer etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, b) og tydelig ansvarsfordeling på området?	Ad a) ⇒ Kommunen bør ha prosedyrer og arbeidsrutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og kontroll med disse. ⇒ Kommunen bør ha rutiner for å sikre at saksdokumentasjon for hver anskaffelse oppbevares samlet og systematisk i et forsvarlig arkivsystem Ad b) ⇒ Roller, ansvar og fullmakter bør være avklart og nedfelt skriftlig. ⇒ Kommunen bør ha et fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp.

6.2 Rutiner for regelverksetterlevelse

Øvre Romerike innkjøpssamarbeid har utarbeidet flere rutiner og prosedyrer for innkjøp, som gjelder for alle kommunene som deltar i samarbeidet, herunder Hurdal kommune. Disse omfatter:

- Reglement for interkommunalt innkjøpssamarbeid (2002)
- Innkjøpsstrategi 2015-2018
- Instruks for innkjøpsansvarlige (udat.)
- Instruks for produktansvarlig (udat.)

I Innkjøpsstrategien vises det til at ØRIKs hovedformål er å bidra til kostnads- og administrative besparelser for anskaffelser, samt tilrettelegge for og bistå til å profesjonalisere kommunenes anskaffelsesfunksjon. Alle innkjøp skal skje etter gjeldende lover og forskrifter om offentlige anskaffelser og kommunenes innkjøpsreglement. Det slås også fast at alle som er involvert i, eller gjør innkjøp (både ledere og ansatte), skal kjenne til innkjøpsstrategien og reglene på området. I Reglement for interkommunalt innkjøpssamarbeid slås det fast at alle innkjøp av

deltagerkommunene skal skje etter det gjeldende offentlige anskaffelsesregelverket, og rutineene for innkjøp i reglementet.

Rutineene i Reglementet for interkommunalt innkjøpssamarbeid er delt inn i en generell del, en del for anskaffelser på områder uten rammeavtale/kontrakt, en del for anskaffelser over gjeldende nasjonal/EØS terskelverdi, samt en del for anskaffelser under gjeldende nasjonal terskelverdi. Rutineene omfatter innkjøpsprosedyrer, samt prosedyrer for kunngjøring og saksbehandling. Rutineene omfatter også en sjekklister for anskaffelser som omhandler blant annet:

- Planlegging av innkjøp
- Sjekk av innkjøpsfullmakt og budsjettdekning
- Sjekk av eventuell rammeavtale
- Enkeltanskaffelser over nasjonal/EØS terskelverdi
- Henvisning til veiledninger og maler utarbeidet av ØRIK

ØRIK-kommunene har en rekke leverandørkrav til varer/tjenester, både for leverandøren(e) og varene/tjenestenes kvalitet. Leverandørkravene varierer med anskaffelsens art/volum og skal fremgå av konkurransegrunnlaget og kontrakten. Reglementet for interkommunalt innkjøpssamarbeid beskriver også samfunnsmessige hensyn, alminnelige regler for konkurransen, kriterier for valg av tilbud/leverandør, kvalitet, avtaleinngåelse og leveranseoppfølging.

Kommunens eget Reglement for bestillings-, attestasjons- og anvisningsmyndighet (2016) er viktig med hensyn til bestillerfunksjonen. Reglementet omfatter rutiner knyttet til:

- Å finne leverandør som kommunen er forpliktet til å bruke iht. innkjøpsavtaler.³⁰
- Sjekk av bestillingen mot årets budsjett og regnskap for dekning av beløpet
- Mottak av bestilt vare
- Signering av pakkseddel og sjekk/attestasjon av faktura
- Arkivering

I intervju med revisjonen opplyste økonomisjefen at ØRIKs innkjøpsreglement og kommunens økonomireglement (med delegering) er gjeldende retningslinjer på området. Et nytt økonomireglement var til behandling 13. desember 2017.³¹ I praksis finner de ansatte ut hvilke anskaffelser som krever mer bistand. Økonomisjefen henviser til innkjøpsreglementet om detaljer rundt de anskaffelser som ØRIK skal gjennomføre.

I intervju sier økonomisjefen at hun er kjent med at ansatte foretar småkjøp av varer fra butikker i nærområdet, selv om det foreligger avtaler om de samme varene med andre leverandører.

³⁰ Videre henvisning til www.oriik.no/modules/innkjop.aspx?Category.ID=16796

³¹ I kommunestyremøte avholdt 13. desember 2017 ble saksnummer 17/1280 om «Revidert Økonomireglement og Finansreglement 2017» vedtatt. Tidligere økonomireglement var en integrert del av Reglement for politiske utvalg, møter, saksbehandling, delegering mv. Økonomireglementet ble løftet ut til et eget Økonomireglement og er en generell oppgradering i forhold til gjeldende regelverk og forutsetninger.

Økonomisjefen er klar på at gjentakende småkjøp over tid ikke kan tolereres (utenfor rammeavtale), men erkjenner samtidig at det i praksis kan være vanskelig å forhindre kjøp av enkeltvarer til dekning av et behov som nødvendig må dekket umiddelbart. Bedre planleggingsrutiner hos innkjøpere mener økonomisjefen kan bidra til å begrense omfanget av småkjøp fra lokale butikker.

Sektorleder for plan og utvikling i Hurdal kommune opplyser i intervju at utover delegerings- og attestasjonsreglement, har ikke kommunen utarbeidet andre retningslinjer for kommunens anskaffelser. Kommunen følger ØRIK sitt innkjøpsreglement og han mener dette er godt kjent blant de ansatte. Grunnet lite ressurser, lener kommunen seg til en viss grad på kompetansen til ØRIK ved gjennomføring av anskaffelser. Sektorlederen opplever at ØRIK bidrar med gode faglige innspill, men erkjenner at ØRIK burde bli kontaktet oftere. Ved større byggeprosjekter er det innleid konsulent for å følge opp anskaffelsen (blant annet kontrollansvar for økonomi og framdrift).

6.3 Rutiner for saksdokumentasjon og arkivering

I Reglement for interkommunalt innkjøps samarbeid understrekes også kommunenes ansvar for dokumentasjon og arkivering. Kommunen skal ifølge reglementet ha rutiner for betryggende oppbevaring og makulering av anskaffelsens saksdokumenter. Saksdokumentene for alle anskaffelsesfaser og avsluttede avtaleforhold skal oppbevares samlet, systematisk ordnet i hensiktsmessig arkiv slik at innholdet ikke er tilgjengelig for uvedkommende.

Videre pekes det i reglementet på at det skal føres anskaffelsesprotokoll som dokumenterer alle innkjøp i anskaffelsesfasene, uansett verdi. Anskaffelsesprotokollen og relevant dokumentasjon skal oppbevares sammen slik at en eventuell kontroll kan gjennomføres. Det vises også til at øvrige lov- og forskriftskrav til oppbevaring av saksdokumentene gjelder.

I den felles innkjøpsstrategien pekes det på at alle avtaler om innkjøp bør samles ett sted og administreres fra ØRIK. Det vises også til at et elektronisk kontrakthåndteringssystem innføres og gjøres tilgjengelig for innkjøpsansvarlige, produktansvarlige, bestillere og anvisere i kommunene.

Det er innført et eHandelsystem for kommunene på Øvre Romerike. Det ble i forprosjektfasen lagt opp til at systemet skal brukes for alle innkjøp og dekke hele innkjøps- og betalingsprosessen.³² Det ble videre lagt opp til at systemet skulle benytte Difis ehandelsplattform og innkjøps- og betalingsløsningen fra Agresso.

eHandel skal ifølge innkjøpsstrategien for ØRIK kunne gi bedre, sikrere og enklere innkjøp. Det pekes generelt på at ØRIK som et ledd i effektivisering og kvalitetssikring bør innføre elektroniske verktøy til gjennomføring av anskaffelsesprosessen. Det vil ifølge strategien legge til rette for gjenbruk av dokumenter og metadata. Anbudsprosessene vil også forløpe sikrere ved at verktøyet sikrer elektronisk mottak av tilbud, sikker deling av dokumenter og sporbarhet og etterprøvbarehet.

³² Datert 22. januar 2013

De ansattes innkjøpsfaglige kompetanse vurderes som god uttaler økonomisjefen, men det svikter ved rutiner og praksis knyttet til dokumentasjon. Det er vanskelig å finne relevant saksdokumentasjon på anskaffelser, blant annet brukes ulike navn om samme avtale/leverandører. Økonomisjefen tror at flere saksdokumenter er lagret i e-post, uten at disse er videre lagret i noen arkivsystemer. Hun mener at dokumentasjon knyttet til små anskaffelser, på lik linje med store anskaffelser, også bør arkiveres. Manglende dokumenter ved forespørsel om dokumentasjon om den enkelte anskaffelse henger sammen med at kommunen lenge har hatt en praksis med dårlige dokumentasjonsrutiner. Økonomisjefen mener at det bør etableres en rutine for arkivering av dokumenter knyttet til innkjøp.

Revisjonen har i flere omganger orientert kommunen om funnene knyttet til dokumentasjonen. Økonomisjefen sier i intervju at kommunen i flere år manglet gode rutiner og systemer for arkivering av avtaler og saksdokumentasjon for avtaler (for eksempel konkurransegrunnlag eller tilbud), og manglende dokumentasjon er et resultat av dette. Ifølge økonomisjefen har det dermed vært vanskelig å gjenfinne de dokumenter som er blitt etterspurt. Blant annet brukes ulike navn om samme avtale/leverandør. Sektorleder plan og utvikling sier også at i dag ikke foreligger særskilte retningslinjer for arkivering av anskaffelsesdokumenter, utover kommunens generelle retningslinjer for arkivering. Økonomisjefen mener at det etter hvert bør etableres en rutine for arkivering av dokumenter knyttet til innkjøp. Innkjøpsområdet generelt har ikke vært prioritert grunnet stort arbeidspress, men blir et viktig satsningsområde i tiden framover.

Sektorleder for plan og utvikling i Hurdal kommune opplyser i intervju at e-phorte er kommunens arkivsystem, og at anskaffelsesdokumenter skal ligge der. Det finnes ifølge sektorleder ingen særskilte retningslinjer for arkivering av anskaffelsesdokumenter utover kommunens generelle retningslinjer for sak/arkiv. Sektorleder viser videre til at kommunen benytter seg av avtaleregister utviklet av House of Control for oppfølging av kontrakter (gjelder hele kommunen). Det vises også til at det i systemet for eHandel gis påminnelse om avtaleslutt like før en avtale opphører.

6.4 Roller, ansvar og fullmakter

6.4.1 Reglementer for ØRIK-samarbeidet

I Reglement for interkommunalt innkjøpsamarbeid slås det fast at kommunestyrets anskaffelsesmyndighet utøves av rådmannen i samsvar med kommunens delegeringsreglement. Rådmannen har ansvar for den interne koordinering av den samlede anskaffelsesvirksomhet i kommunen, noe som omfatter blant annet aktiv medvirkning ved anskaffelsesprosjekter i regi av ØRIK, samt lojalitet til rammeavtaler og kontrakter som er inngått på vegne av kommunene.

Videre vises det til at rådmann som overordnet innkjøpsansvarlig skal sørge for en innkjøpsansvarlig som representerer kommunen i det interkommunale samarbeidet/innkjøpsrådet. Innkjøpsrådet er et rådgivende og koordinerende organ for innkjøpsordningens daglige leder. Kommunens innkjøpsansvarlige sørger for en medarbeider med produkt- og brukerfaglig ansvar innenfor et definert produktområde, som bistår ØRIK og innkjøpsansvarlig. Det er utformet egne instruksjoner for henholdsvis innkjøpsansvarlige og produktansvarlige i kommunene.

På vare- og tjenesteområder hvor det ikke finnes rammeavtaler, skal anskaffelser med antatt kontraktsverdi over gjeldende nasjonal terskelverdi skje gjennom et team bestående av ansvarlig fra ØRIK (leder anskaffelsesprosessen), kommunens innkjøpsansvarlige, produktansvarlig eller personell fra den anskaffende enhet.³³

Produktansvarlig/personell fra anskaffende kommunal enhet er ansvarlig for teknisk spesifisering og evaluering av disse sidene ved innkomne tilbud. Kommunen har selv ansvaret for avrop av egne anskaffelser på rammeavtaler og kontrakter. Kommunens innkjøpsansvarlig har ansvar for å yte råd og veiledning ovenfor ansatte i egen kommune i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester med antatt kontraktsverdi under gjeldende nasjonal terskelverdi.

I den felles innkjøpsstrategien for kommunene på Øvre Romerike pekes det på at kommunene er organisert i henhold til en 2- eller 3 nivå-modell, der ledelsen består av rådmannen og kommunalsjefene. Det pekes videre på at innkjøpsformen anses å ha stordriftsfordeler, men må tilpasses kommunens desentraliserte organisering med hensyn til ansvar og myndighet. Strategien viser videre til at kommunene selv foretar avrop innenfor rammeavtalene og gjennomfører ved behov mindre enkeltanskaffelser under terskelverdier for offentlig utlysning. ØRIK gjennomfører alle anbud på rammeavtaler og enkeltanskaffelser over terskelverdier.

I strategien slås det også fast at styring og oppfølging av innkjøp er et lederansvar, politisk og administrativt. Det blir derfor viktig at dette synliggjøres i styrings- og rapporteringssystemene. Det er i følge innkjøpsstrategien behov for å utvikle enkle universelle nøkkeltall for innkjøpsfunksjonen og implementere dette i øvrig rapportering. Etablering av en formalisert kontroll av lojalitet til inngåtte rammeavtaler kan ifølge strategien være et slikt nøkkeltall.

6.4.2 Hurdal kommunes reglementer

I tillegg til reglementer som er felles for kommunene som inngår i ØRIK-samarbeidet, er ansvar, roller og fullmakter på innkjøpsområdet også nedfelt i kommunens egne reglementer.

I Hurdal kommunens delegeringsreglement (2016, s. 10) er ansvar for etterlevelse av krav i anskaffelsesloven delegert fra kommunestyret til rådmannen. Rådmannen har ifølge reglement for

³³ ØRIK inngår rammeavtaler og kontrakter på alle vare- og tjenesteområder over den til enhver tid gjeldende nasjonale terskelverdi for offentlige anskaffelser på vegne av kommunene. Avvik fra dette må begrunnes særskilt. På vare- og tjenesteområder hvor det finnes rammeavtaler skal disse benyttes.

utvalg og delegering mv., Økonomireglementet anledning til å delegerer videre, med mindre noe annet er bestemt. Dette omfatter også anvisningsmyndighet i henhold til kommunens reglement for attestasjon, anvisning og bilagsbehandling. Reglementet slår også fast at den som har attestasjons- og anvisningsmyndighet på et ansvarsområde, eller på enkelte konti innenfor et ansvarsområde, har bestillingsmyndighet på samme område(r).

Økonomireglementet fastsetter videre at sektorleder og avdelingsledere har ansvar for å delegerer attestasjonsmyndighet innenfor deres ansvarsområder. Hovedregelen er at bestiller og mottaker av varen/tjenesten skal kontere og attestere. Samme person kan ikke attestere og anwise. Ansvarlig for attestasjon plikter å påse at varen/tjenesten er levert i henhold til pakksedel og faktura, eventuelt avtale/kontrakt, samt at det er samsvar mellom det bestilte/avtalte, og de øvrige spesifikasjonskrav. Ansvarlig plikter også å kontrollere at vedtak foreligger for bevilgning til de innkjøp/bestillinger som foretas. For å sikre internkontroll skal personen med anvisningsmyndighet, normalt ikke ha det daglige ansvaret for innkjøp av varer og tjenester til vedkommende avdeling eller det budsjettområdet vedkommende har anvisningsmyndighet for.

Økonomisjefen opplyser i intervju at hun har det overordnede innkjøpsansvaret for anskaffelser i kommunen og en rådgiverfunksjon innen innkjøp, og er kontaktperson innen e-handel og innkjøpsområdet (ØRIK).

Økonomisjefen viser til at innkjøp ikke har vært et prioritert satsningsområde for 2017 (grunnet stor arbeidsbelastning på regnskap, økonomioppfølging). Hun opplyser videre at hun vil bruke mer tid på dette i året som kommer. Økonomisjefen viser til at kommunen, med sine knappe ressurser, må lene seg på kompetanse og kapasiteten til ØRIK ved anskaffelser. Slik hun ser det er det viktig at kommunen forblir i ØRIK, selv om de selv ikke har kunnet bidra så mye inn den siste tiden.

I intervju viser sektorleder for plan og utvikling til at økonomisjefen er innkjøpsansvarlig i kommunen med ansvar for å veilede andre. Sektorleder er ansvarlig for de områder som han har ansvar for og beløpsgrenser (jfr. delegerings- og attestasjonsreglementet). Sektorleder har dermed ansvar for alle anskaffelser for de budsjettansvarene som tilligger hans stilling. Det innebærer at sektorleder gjennomfører anskaffelser, men bruker produktansvarlige som «sparringspartnere». De produktansvarlige engasjeres i anskaffelsesprosessen for å gi dem mer eierskap til avtaler som inngås.

Sektorleder viser videre til at myndighet for attestasjon er delegert til lavere nivåer i organisasjonen, på grunn av få ansatte og ivaretagelse av arbeidsdelingsprinsippet. Antallet attestanter er redusert med årene for å gi bedre oversikt. Ansatte på lavere nivåer (som vaktmester) har fullmakt til å gjennomføre anskaffelser, og de fører løpende oppfølging av budsjett innenfor de områder de hører til. Fullmakt til gjennomføring av anskaffelser følger av budsjettansvaret. Sektorleder mener at det er god kommunikasjon mellom ansatte på ulike nivåer, og opplever også at forholdet til økonomisjef (innkjøpsansvarlig) fungerer godt i forhold til anskaffelser.

6.4.3 Et fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser

I samtale med revisjonen opplyste økonomisjefen at det er få rekvirenter i kommunen noe som betyr at det er som regel de samme personene som bestiller på rammeavtaler. Disse har tilgang til systemer for bestilling av varer/tjenester (IBX – elektronisk innkjøpssystem). Rekvirentene har god kjennskap til kommunens rammeavtaler og den enkelte bestiller er undergitt budsjettgrenser for de ansvarene som er tilordnet ham/henne.

Økonomisjefen opplyser videre at pr. i dag er det ingen formelle regler/beløpsgrenser som sier når økonomisjefen eller ØRIK skal kobles på ved gjennomføring av anskaffelser.

6.5 Revisjonens vurdering

En velfungerende internkontroll i anskaffelsesprosessen er viktig for å sikre etterlevelse av regelverket, at kravene oppfylles og en etterprøvbar innkjøpsprosess.

Revisjonens undersøkelser viser at kommunen legger til grunn for sin internkontroll på området ØRIKs reglementer og rutiner, sammen med lov og forskrift og kommunens egne retningslinjer på økonomiområdet. Etter revisjonens vurdering bør dette være et godt utgangspunkt for internkontroll med hensyn til regeletterlevelse på innkjøpsområdet.

Undersøkelsen viser videre at kommunen mangler rutiner som sikrer at den enkelte anskaffelsens saksdokumentasjon oppbevares samlet, systematisk og i et forsvarlig arkivsystem, bortsett fra det man finner i kommunens generelle retningslinjer for sak/arkiv. Revisjonen mener det er viktig at kommunen utvikler gode arkiveringsrutiner, som gjennomføres i praksis, og som bidrar til å ivareta prinsippene likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnhet.

Revisjonens gjennomgang av kommunens rutiner viser at kommunen pr. i dag ikke har en fullgod fullmaktstruktur for sine anskaffelser, og mangler blant annet formelle regler/beløpsgrenser ved gjennomføring av anskaffelser. Revisjonen mener det vil styrke kommunens internkontroll på området å få på plass en fullmaktstruktur med beløpsgrenser.

LITTERATUR- OG KILDELISTE

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)

Andre kilder

Forarbeider m.m.

Nærings- og fiskeridepartement, statsrådsforedrag 12. juni 2015 (saksnr. 2015/3063)

Hentet fra www.regjeringen.no/contentassets/b5f77319431f4fecabd9c2a83df6ea4e/ending-av-forskrift-om-offentlige-anskaffelser-og-forskrift-om-innkjopsregler-i-forsyningssektorene.pdf [Hentet 15.1.2018]

Stortingsmelding nr. 12 (2011–2012). *Styring og samspel.*

Stortingsmelding nr. 36 (2008-2009). *Det gode innkjøp.*

Ot.prp. nr. 70 (2002–2003). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).*

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om *samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.*

Rapporter, veiledere og KOFA

Direktoratet for forvaltning og IKT. Difi, 2017 *Internkontroll for offentlige innkjøp.*

Hentet fra www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/internkontroll [Hentet 15.12.2017]

Direktoratet for forvaltning og IKT. Difi, 2016, *Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser.* Hentet fra ww.anskaffelser.no [Hentet 1.11.2017]

Nærings- og fiskeridepartementet. (2016, November 22). *Del I-anskaffelser.*

Hentet fra www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/gjennomforing-av-del-i-anskaffelser/id2525566/ [Hentet 5.7.2017]

Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2013. *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.*

Hentet fra

www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/anskaffelsesveilederer_2013.pdf [Hentet 15.1.2018]

Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2013a. *Kort om internkontroll - for deg som er leder.* Hentet fra www.dfo.no/fagomr%C3%A5der/internkontroll/veiledning-til-internkontroll [Hentet 15.1.2018]

Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2013b. *Veileder i internkontroll.* Hentet fra www.dfo.no/fagomr%C3%A5der/internkontroll/veiledning-til-internkontroll [Hentet 15.1.2018]

KS, Rådmannens internkontroll, 2013. *Hvordan få orden i eget hus?* Hentet fra www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/radmennens_internkontroll_trykk.pdf [Hentet 15.1.2018]

Direktoratet for forvaltning og IKT. Difi, 2011, *Veileder for offentlige anskaffelser.* Hentet fra www.anskaffelser.no [Hentet 15.1.2018]

Kommunal- og regionaldepartementet, 2009. *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane.* Rapport H-2245. Hentet fra www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/egenkontroll/85-tilradingar-for-styrkja-eigenkontroll-i-kommunane-151209.pdf?id=2087492 [Hentet 15.1.2018]

PriceWaterhouseCoopers (PwC), 2009. *Internkontroll i kommuner.* Hentet fra www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/egenkontroll/krd-ik_rapport121109.pdf [Hentet 15.1.2018]

Datatilsynet, 2009. *En veiledning om internkontroll og informasjonssikkerhet.* Hentet fra www.datatilsynet.no/globalassets/global/regelverk-skjema/veiledere/internkontroll_veil.pdf [Hentet 14.11.2017]

Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA), sak 2009/73

Bøker

Goller m.fl., 2017, *Anskaffelsesrett i et nøtteskall.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Overå og Bernt, 2014, *Kommuneloven med kommentarer.* Oslo: Kommuneforlaget AS.

Dokumenter fra ØRIK og kommunen

Øvre Romerike innkjøpssamarbeid,

- Reglement for interkommunalt innkjøpssamarbeid, 2002.
- Innkjøpsstrategi, 2015-2018.
- Instruks for innkjøpsansvarlige, udatert.
- Instruks for produktansvarlig, udatert

Hurdal kommunens delegeringsreglement, 2016

Hurdal kommune økonomireglement, 2016

OVERSIKT OVER TABELLER

Tabell 1 Oversikt over terskelverdier (2014-2016).....	8
Tabell 2 Anvendelse av regelverk	8

VEDLEGG 1 – HØRINGSSVAR FRA HURDAL KOMMUNE



Hurdal kommune
Rådmannen

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR 7-2017 OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

– Tilbakemelding og Plan for å lukke avvik

De grunnleggende prinsippene i regelverket om offentlige anskaffelser om likebehandling, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet fremmer seriøsitet og motvirker korrupsjon. En rekke bestemmelser i regelverket er utslag av disse prinsippene. Disse setter fokus på etterlevelse av reglene om blant annet anbudsprotokoll, oppfyllelse av begrunnelsesplikt, habilitet, revisjon og kontroll, tildeling på flere kriterier enn pris.

Revisjonsrapporten avdekker:

- *gjennomgående mangelfull dokumentasjon og arkivering av sentrale dokumenter som skal sikre etterprøvnbarhet av en offentlig anskaffelse, med andre ord svikt i etterlevelsen av kommunens internkontroll på arkivområdet*
- *at kommunen ikke har etablert betryggende internkontroll for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges*

Vi har et mål om å etterleve regelverket. Å lukke avvikene i forvaltningsrapporten vil kreve en systematisk tilnærming, med opplæring og implementering av rutiner og retningslinjer på alle nivåer i organisasjonen. Dette er noe vi må jobbe med kontinuerlig og ha som en prioritert oppgave med tydelig ansvar i organisasjonen.

Tilbakemelding og plan for oppfølging av revisjonsrapporten

Kartlegging og risikovurdering

Vi vil gjennomføre en kartlegging av innkjøp og gjennomføre en risikovurdering for å avdekke om innkjøpskompetansen og rutinene for gjennomføring og kontrollen med prosessene er betryggende.

Bruk av elektroniske løsninger

Bruk av elektroniske løsninger kan redusere tidsbruken ved offentlige innkjøp, bedre avtalelojalitet, og legge til rette for at innkjøp er mere gjennomsiktig og etterprøvbart.

Fokus på å øke bruken av e-handelssystemet

Dette mener vi er viktig for å sikre at innkjøpene skjer fra den leverandøren som kommunen har rammeavtale med. Det vil også være en større mislighetsrisiko ved utstrakt bruk av kontantkjøp og konti hos leverandører framfor bruk av e-handel.

Blant fordelene som oppnås med bruk av e-handel er bl.a. at det er

- lettere å finne frem til riktig leverandør og enklere bestillinger
- større kontroll med avvik
- større avtalelojalitet og sporbarhet
- bedre informasjon - bedret statistikk
- mer nøyaktig informasjon om forbruk fører til bedre innkjøpsavtaler
- færre avvik, purringer og feil konteringer
- helelektronisk fakturaflyt sparer tid

- innkjøp, fakturering og økonomi i ett system

Utrede bruk av konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)

Vi må vurdere mulighet for implementering av konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) gjennom det interkommunale samarbeidet på Øvre Romerike (ØRIK). Et KGV vil støtte brukerne i alle prosessstegene i gjennomføringen, og sikrer sporbarhet og dokumentasjon av alle aktiviteter og hendelser. All kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandørene foregår ved bruk av KGV, og løsningen bør være integrert mot Doffin. KGV har dynamiske maler for de vanligste aktivitetene, i tillegg kan virksomhetene ofte selv legge inn sine egne maler til bruk i gjennomføring av kunngjøring og konkurranse. Mange integrerer KGV mot sak/arkivsystem for å sikre at arkivverdig materiell fra den enkelte konkurranse blir aktivert automatisk og fortløpende gjennom konkurransen.

Rammeavtaler

Vi må fokusere på å få rammeavtaler der det er mange innkjøp.

Rammeavtaler gir

- enkelt dag til dag kjøp
- en god utnyttelse av bestillingssystemet
- bedre etterlevelse av lov og forskrift
- mer kostnadseffektive anskaffelser
- store prosessbesparelser
- viktig styringsinformasjon i form av forbruk og forbruksmønster ved planlegging av nye anskaffelser og ved økt standardisering av sortiment

Kompetanse

Medarbeidere opplever de mange kravene til å gjøre anskaffelser som krevende og noe frustrerende. Det er forholdsvis mange som gjennomfører anskaffelser, men med svært ulik frekvens. Dette betyr at mange skal forholde seg til regelverk og prosedyrer de bruker sjelden. Det er hos alle et ønske om å gjøre gode og riktige anskaffelser, men usikkerhet og frykt for å gjøre feil gjør at stadig flere trenger hjelp og rådgivning til sine prosesser. Dette fører med seg en økende etterspørsel etter tilgang til kapasiteten i det interkommunale samarbeidet og i kommunens administrasjon generelt. Situasjonen fører til et stort behov for tilpasset opplæring og kompetanseheving av medarbeidere. Manglende kompetanse og erfaring vil øke sannsynligheten for at en ikke gjennomfører anskaffelsesprosessen iht. regelverket. For å sikre at prosessen blir gjennomført er det en forutsetning at innkjøper har inngående kjennskap til regelverket. Vi har via det interkommunale samarbeidet tilgang på en god hjemmeside som er til hjelp for alle som skal gjennomføre anskaffelser.

Vi må

- gi opplæring i regelverket til alle som foretar innkjøp
- gi opplæring i kravene til dokumentasjon og journalføring
- sikre at vekting er i samsvar med konkurranse grunnlaget
- ha arenaer for opplæring
- så tidlig som mulig etter budsjettbehandling, identifisere større anskaffelser med tanke på korrekt behandling iht. anskaffelsesregelverket
- styrke kapasitet

Organisasjonsformer

I det videre arbeidet må vi i Hurdal vurdere om det er hensiktsmessig at vi opparbeider tung innkjøpskompetanse ved alle enhetene, eller er vi bedre tjent med samle dette sentralt i kommune enn å øke ressurs i det interkommunale samarbeidet. Dette vil vi vurdere for å oppnå bedre kontroll og styring. Vi må videreutvikle og følge opp egenkontroll og internkontroll for å sikre en effektiv og samtidig etisk god anskaffelsesfunksjon. Vi må vurdere en sentral godkjenningfunksjon.

Egenkontrollen er virksomhetenes løpende driftsansvar, mens internkontrollen er organisasjonens felles ledelsesansvar knyttet til rådmannen. For alle typer av anskaffelser er det viktig at ansvaret for eierskap og oppfølging er klart og entydig. Internkontrollen og egenkontrollen må være dokumenterte prosesser.

Vi skal

- ha gode rutiner via det interkommunale samarbeidet, men rutiner er «levende»
- vurdere behov for en enkel sjekklister for å hjelpe innkjøper
- ha et tydelig ansvar på hvem som skal være bruker for kommunen i KGV
- vurdere om saksbehandling og beslutning skal ivaretas av én person ved anskaffelser med verdi over kr 100 000 hvor vi ikke har rammeavtaler
- vurdere en sentral innkjøpsfunksjon

Arkiv

Vi må sørge for at sentrale dokumenter i anskaffelsesprosessen blir journalført i kommunens saksbehandlersystem/ eller annet elektronisk system ved å følge eksisterende rutiner.

Etterlevelse av etiske retningslinjer

Høy etisk standard og bevissthet i vår kommune er viktig fordi vi forvalter omfattende ressurser på vegne av våre innbyggere. Etikk og habilitet i forbindelse med vår tjenesteyting er viktig for at sikre at innbyggere og brukere skal være trygge på at beslutningene og vurderingene som gjøres i kommunen sikrer rettferdig behandling og riktig fordeling av fellesgodene. Høy etisk standard er først og fremst avhengig av holdninger, ikke av regler og retningslinjer. Det er avgjørende at vi arbeider med holdningsskapende og bevisstgjørende arbeid, særlig rettet mot å skape en ledelses- og fagkultur som setter etikken høyt. Vi har et eget regelverk «Etske retningslinjer». Formålet med retningslinjene er å sikre en høy etisk standard på alt kommunen foretar seg – også ved offentlige anskaffelser. Det skal ikke kunne reises tvil om upartiskhet, habilitet eller objektivitet verken blant de folkevalgte, kommunens ansatte eller om de beslutninger vi fatter. Åpenhet er en viktig nøkkel til dette. Å jobbe med holdninger og etiske dilemmaer er en kontinuerlig prosess for ledelsen.

Videre fremdrift

I løpet av 2018 må vi etablere organisatoriske tiltak for å få bedre styring på anskaffelser. En detaljert tiltaksplan vil bli utarbeidet. Planen vil ta utgangspunkt i overstående redegjørelse og anbefalingene fra revisjonen:

- sikre at kommunens anskaffelser blir konkurranseutsatt i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser
- sørge for at alle anskaffelser blir dokumentert og arkivert i tråd med regelverket og egne rutiner
- sikre at rammeavtaler i tilstrekkelig grad blir fulgt opp
- styrke internkontrollen på området særlig når det gjelder arkivrutiner, fullmaktstruktur og tiltak som sikrer regeletterlevelse i alle anskaffelser.

Hurdal, 26. januar 2018

Bente Rudrud Herdlevær
Rådmann

