

Forvaltningsrevisjon 2017/2018

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på oppdrag fra kontrollutvalgene i
Grue, Våler og Åsnes.

-Offentlige anskaffelser i Solør Renovasjon IKS-



Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: *Offentlige anskaffelser i Solør Renovasjon IKS*. Rapportutkastet har vært sendt daglig leder til uttalelse, og daglig leders uttalelse fremkommer av rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver; kontrollutvalgene i Grue, Våler og Åsnes.

Forvaltningsrevisor Kjetil Kalager har vært utøvende revisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen. Laila Irene Stenseth har vært oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor for prosjektet og har vært tillagt oppgaven med å kvalitetssikre arbeidet.

Revisjonen ønsker å takke administrasjonen i Solør Renovasjon IKS for god tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet.

Hedmark Revisjon IKS takker kontrollutvalgene for oppdraget.

Løten, den 8. januar 2018



Laila Irene Stenseth
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Kjetil Kalager
Utøvende forvaltningsrevisor

Forsidebilde: Freedigitalphotos.net

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	7
1.1 BESTILLING OG HJEMMEL FOR FORVALTNINGSREVISJON	7
1.2 KOMMUNIKASJON MED REVIDERT ENHET	7
1.3 RAPPORTENS VIDERE STRUKTURELLE OPPBYGGING	7
1.4 KORT OM SOLØR RENOVASJON IKS	8
2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLING	9
2.1 FORMÅL	9
2.2 PROBLEMSTILLING	9
3 REVISJONSKRITERIER	10
3.1 VALG AV REVISJONSKRITERIER	10
3.2 REVISJONSKRITERIENE OG PROBLEMSTILLINGEN	10
3.2.1 Hovedspørsmål I: Vedr. betryggende internkontroll	11
3.2.2 Hovedspørsmål II: Vedr. konkurranse og dokumentasjon	12
3.2.3 Hovedspørsmål III: Vedr. rammeavtaler	14
4 METODE FOR REVISJONEN	16
4.1 OM METODEVALGET	16
4.2 RELIABILITET OG VALIDITET	17
4.2.1 Reliabilitet	17
4.2.2 Validitet	17
5 INNSAMLEDE DATA OG ANALYSE	19
5.1 HOVEDSPØRSMÅL I: VEDR. BETRYGGENDE INTERNKONTROLL	19
5.1.1 Innsamlede data	19
5.1.2 Revisors vurdering og anbefaling	22
5.2 HOVEDSPØRSMÅL II: VEDR. KONKURRANSE OG DOKUMENTASJON	23
5.2.1 Innsamlede data	24
5.2.2 Revisors vurdering og anbefaling	32
5.3 HOVEDSPØRSMÅL III: VEDR. RAMMEAVTALER	33
5.3.1 Innsamlede data	33
5.3.2 Revisors vurdering og anbefaling	34
5.4 REVISORS KONKLUSJON:	34

6	DAGLIG LEDERS UTTALELSE TIL RAPPORTEN	36
7	KILDER	37
8	VEDLEGG A: KOBLINGSSKJEMA	I
9	VEDLEGG B: ANSKAFFELSESPROTOKOLL FOR ANSKAFFELSE MELLOM KR. 100.000 EKSKL. MVA. OG EØS- TERSKELVERDIENE.....	II
10	VEDLEGG C: ANSKAFFELSESPROTOKOLL FOR ANSKAFFELSE SOM ER LIK ELLER OVERSTIGER EØS- TERSKELVERDI.....	III

Sammendrag

Kontrollutvalgene i kommunene Grue, Våler og Åsnes fattet i februar 2017 vedtak om at det, med bakgrunn i utarbeidet prosjektplan, skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til etterlevelsen av regelverket for offentlige anskaffelser i Solør Renovasjon IKS (SOR).

Problemstilling og metode

Problemstillingen gjør seg gjeldende i følgende hovedspørsmål:

- I. Har Solør Renovasjon IKS etablert en betryggende internkontroll for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges?
- II. Har anskaffelser større enn kr. 100 000 ekskl. mva. vært gjenstand for konkurranse og er kravet til dokumentasjon oppfylt?
- III. I hvilken grad har Solør Renovasjon IKS foretatt innkjøp som tilsier at selskapet bør vurdere å inngå rammeavtaler?

I undersøkelsen er det benyttet dokumentanalyse og regnskapsanalyse. For å fortolke og supplere dataene har det også blitt foretatt et intervju/avklaringsmøte med selskapets daglige leder og driftsingeniør.

Forvaltningsrevisjonens innsamlede data er vurdert opp mot utledede revisjonskriterier, herunder kriterier fra blant annet følgende kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser (LOA)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)
- COSO-rammeverket

Hovedkonklusjon og anbefalinger

Med bakgrunn i vurderingene som er foretatt i relasjon til hvert av hovedspørsmålene, er revisors samlede konklusjon at Solør Renovasjon IKS praksis innen det reviderte området i hovedsak synes å fungere tilfredsstillende. Revisor fremmer samtidig enkelte anbefalinger:

- I undersøkelsen går det frem at Solør Renovasjon IKS ikke har gjennomført den beskrevne internkontrollen som fremgår av selskapets innkjøpsinstruks. Med bakgrunn i dette vil revisor anbefale at det for fremtiden igangsettes nødvendige tiltak knyttet til å følge opp og etterleve internkontrollbestemmelsene i innkjøpsinstruksen.
- Når det gjelder de kontrollerte anskaffelsene i undersøkelsen, er revisors vurdering at Solør Renovasjon IKS i hovedsak har etterlevd revisjonskriteriene. I langt de fleste tilfeller synes det å være gjennomført nødvendig konkurranse og dokumentasjon. Til tross for at Solør Renovasjon IKS i hovedsak vurderes å ha etterlevd kriteriene, forekommer det enkelte mangler. Med bakgrunn i dette anbefaler revisor at Solør Renovasjon IKS sikrer økt etterlevelse innen området for fremtiden.
- Revisor vil anbefale at Solør Renovasjon IKS innarbeider rutiner som sikrer at selskapet inngår rammeavtaler hvor det foretas regelmessige innkjøp. Dette for å sikre at selskapet foretar innkjøp som er i henhold til FOA § 5-4 niende ledd.

1 Innledning

1.1 Bestilling og hjemmel for forvaltningsrevisjon

I henhold til forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004, skal kontrollutvalget påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon kan også omfatte virksomhet i selskaper som er heleid av en eller flere kommuner, jf. forskriftens § 14 annet ledd. Kontrollutvalgene i kommunene Grue, Våler og Åsnes fattet i februar 2017 vedtak om at det, med bakgrunn i utarbeidet prosjektplan, skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til etterlevelsen av regelverket for offentlige anskaffelser i Solør Renovasjon IKS (SOR). I den forbindelse vises det til Grue kommunes kontrollutvalgssak 11/2017, Våler kommunes kontrollutvalgssak 10/2017 og Åsnes kommunes kontrollutvalgssak 10/2017.

1.2 Kommunikasjon med revidert enhet

Den 16. mai 2017 sendte revisjonen oppstartsbrev til Solør Renovasjon IKS hvor det ble informert om igangsettelsen av inneværende forvaltningsrevisjon m.v. Revisjonen mottok svarbrev med oppnevning av selskapets kontaktperson den 29. mai 2017. Det ble avholdt et oppstartsmøte med Solør Renovasjon IKS den 22. august 2017.

Utkastet til forvaltningsrevisjonens revisjonskriterier ble sendt Solør Renovasjon IKS til uttalelse den 9. november 2017. Selskapet tilkjennegav i brev av 21. november 2017 at det ikke hadde vesentlige merknader til revisjonskriteriene.

Forvaltningsrevisjonsrapporten ble sendt daglig leder i Solør Renovasjon til uttalelse den 14. desember 2017. Den 5. januar 2018 mottok revisor daglig leders uttalelse som er inntatt i rapportens kapittel 6.

1.3 Rapportens videre strukturelle oppbygging

I kapittel 2 gis det en beskrivelse av prosjektets formål og av prosjektets problemstilling.

Prosjektets revisjonskriterier presenteres i kapittel 3. Det gis også en fremstilling av sammenhengen mellom revisjonskriteriene og problemstillingen.

Kapittel 4 utgjør rapportens metodekapittel. Her presenteres undersøkelsens metodiske fremgangsmåte.

Data innhentet i forbindelse med undersøkelsen presenteres i kapittel 5 og analyseres med henblikk på revisjonskriteriene. Her fremkommer revisors vurderinger, anbefalinger og konklusjoner knyttet til analysen.

1.4 Kort om Solør Renovasjon IKS

Solør Renovasjon IKS er et interkommunalt selskap (IKS) eid av kommunene Grue, Våler og Åsnes. Eierandelene i selskapet er som følger:

- Grue kommune: 31 %
- Våler kommune: 23 %
- Åsnes kommune: 46 %

Selskapets administrasjon har kontor på Flisa i Åsnes kommune. Antall ansatte i Solør Renovasjon IKS utgjør 11 personer pr. 2017, noe som tilsvarer 10,6 årsverk. De ansatte i selskapet fordeler seg på drift av gjenvinningsstasjoner og komposteringsanlegg, samt på administrative funksjoner og ledelse.

Formålet til Solør Renovasjon IKS er fastsatt i selskapsavtalen. Her heter det blant annet at:

Selskapet skal være en aktør innen avfallssektoren gjennom håndtering av avfall fra så vel husholdninger og institusjoner som forretninger og annen næringsvirksomhet, og kan etablere, drive og eie anlegg for renovasjon i de deltakende kommuner etter de krav myndighetene stiller.

Styret i Solør Renovasjon IKS består av tre medlemmer, foruten at de ansatte velger en representant med møte- og talerett. Representantskapet i selskapet består av syv medlemmer, hvor tre av medlemmene representerer Åsnes kommune, mens kommunene Grue og Våler begge er representert med to medlemmer hver.

2 Formål og problemstilling

Prosjektets formål og problemstilling er basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger som er trukket opp i de respektive eierkommunenes overordnede analyser og planer for selskapskontroll (2016-2019).

2.1 Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å kartlegge og vurdere om Solør Renovasjon IKS har etablert nødvendig internkontroll innenfor regelverket om offentlige anskaffelser, samt å etterprøve etterlevelsen av kravene til konkurranse og dokumentasjon for anskaffelser overstigende kr. 100 000 ekskl. mva. Det fokuseres videre på om Solør Renovasjon IKS har foretatt innkjøp som tilsier at selskapet bør vurdere å inngå rammeavtaler.

2.2 Problemstilling

Problemstillingen gjør seg gjeldende i følgende hovedspørsmål:

- I. Har Solør Renovasjon IKS etablert en betryggende internkontroll for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges?
- II. Har anskaffelser større enn kr. 100 000 ekskl. mva. vært gjenstand for konkurranse og er kravet til dokumentasjon oppfylt?
- III. I hvilken grad har Solør Renovasjon IKS foretatt innkjøp som tilsier at selskapet bør vurdere å inngå rammeavtaler?

3 Revisjonskriterier

3.1 Valg av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/formålstjenlig/effektivt¹.

Revisjonskriteriene velges ut med bakgrunn i problemstillingen og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvorledes tilstanden bør være på området, er kriteriene også med på å danne utgangspunktet for revisors anbefalinger.

I dette prosjektet benyttes revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser (LOA)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)
- Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2013)
- Utvalgte avgjørelser fra klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)
- COSO-rammeverket
- Odelstingsproposisjon nr. 70 (2002-2003)

3.2 Revisjonskriteriene og problemstillingen

I det følgende utledes revisors revisjonskriterier² i relasjon til problemstillingen, jf. punkt 2.2.

¹ Norges Kommunerevisorforbund: 2011 - RSK 001: Standard for forvaltningsrevisjon.

3.2.1 Hovedspørsmål I: Vedr. betryggende internkontroll

Hovedspørsmål I fokuserer på om Solør Renovasjon IKS har etablert en betryggende internkontroll for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges.

Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at økonomiforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte (Odelstingsproposisjon nr. 70 (2002-2003)).

Ifølge anerkjente normer for internkontroll, slik som COSO-rammeverket, medvirker rutiner, kontroll- og kvalitetssikringshandlinger til gjennomføring av virksomhetens mål, og de etableres som en konsekvens av gjennomførte risikovurderinger. Det bør altså gjøres en vurdering av hvilke rutiner og kontroller som er nødvendige for å sikre at virksomheten når sine mål. Rutiner med tilhørende kontroll- og kvalitetssikringshandlinger kan for eksempel være relatert til godkjenninger, anvisninger, stikkprøver, sidemannskontroll, ansvarsfordeling etc.

Revisor legger til grunn at det vil være sentralt med internkontroll knyttet til offentlige anskaffelser, da området ofte er forbundet med betydelige økonomiske verdier. I denne sammenhengen vil fokus på etikk og integritet samtidig stå sentralt. Videre er offentlige anskaffelser underlagt et omfattende regelverk i form av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Dette medfører risiko og trekker i retning av at det bør foreligge et formalisert system med rutiner og kontrollhandlinger knyttet til anskaffelsessaker (COSO: 2005). Omfanget av rutiner og kontrollhandlinger bør samtidig, på generelt grunnlag, avpasses størrelsen på omfanget av innkjøp i organisasjonen. Dette som følge av alminnelige risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Ut over ovennevnte bør det tydelig fremgå hva som er den enkelte ansattes avgjørelsesmyndighet. Oppgaver som er forbundet med risiko bør i alminnelighet organiseres på en måte som utelukker at enkeltpersoner kontrollerer alle deler av en hendelse eller av en prosess. Dette innebærer at arbeidsoppgaver og ansvar fordeles mellom ulike ansatte for å redusere risikoen knyttet til feil og eventuelle misligheter (ibid.). Med

bakgrunn i forannevnte vil forvaltningsrevisjonen rette fokus mot hvilken form for arbeidsdeling som er etablert mellom ansatte i innkjøpsaker.

At de ansatte besitter tilstrekkelig kompetanse og tilbys mulighet for oppdatering, vil normalt ha betydning for kvaliteten på arbeidsoppgavene som utføres. Derfor vil det være et ledelsesansvar å veie behovet for kompetanse opp mot kostnad (ibid). I forvaltningsrevisjonen vil det bli satt fokus på om de ansatte besitter tilstrekkelig kompetanse innen anskaffelsesområdet, samt på om det tilbys tilstrekkelig med kurs og opplæringsaktiviteter.

Med bakgrunn i ovennevnte oppsummeres revisors revisjonskriterier nedenfor. Punktene er alle relatert til sikring av god internkontroll og er ikke å anse som gjensidig utelukkende.

- Arbeidsoppgavene og tilhørende arbeidsdeling er organisert slik at internkontroll og kvalitet sikres i saksbehandlingen. Det er tydelig fastsatt hvilken avgjørelsesmyndighet den enkelte saksbehandler har i innkjøpsaker.
- Solør Renovasjon IKS sikrer tilstrekkelig kompetanse innen anskaffelsesområdet, herunder at det er etablert tiltak som skal bidra til læring innen området.
- Det er etablert et sett av formaliserte rutiner som beskriver sentrale krav og handlinger som skal utføres i anskaffelsessaker. I denne sammenhengen vil fokus på etikk og integritet samtidig stå sentralt.

3.2.2 Hovedspørsmål II: Vedr. konkurranse og dokumentasjon

Hovedspørsmål II fokuserer på om anskaffelser større enn kr. 100 000 ekskl. mva. har vært gjenstand for konkurranse, og om kravet til dokumentasjon av konkurransen er oppfylt.

Anskaffelser med en anslått verdi på minst kr. 1 100 000 ekskl. mva. skal som hovedregel kunngjøres i database for offentlige anskaffelser (Doffin), jf. FOA §§ 8-17 første ledd og 5-1 annet ledd. Den 1. januar 2017 økte denne terskelverdien fra kr. 500 000 ekskl. mva. til kr. 1 100 000 ekskl. mva. Anskaffelser under kr. 100 000 ekskl. mva. ble fra samme dato ikke lenger omfattet av forskrift om offentlige anskaffelser.

Når det gjelder anskaffelser under kr. 500 000 ekskl. mva., har klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) tidligere lagt til grunn at konkurransekravet innebærer at oppdragsgiver som hovedregel må ta kontakt med tre leverandører, jf. KOFA-sak 2009/6 og KOFA-sak 2010/253. Revisor legger til grunn at det er nærliggende at dette kravet nå vil omfatte anskaffelser mellom kr. 100 000 og 1 100 000 ekskl. mva. Dette med bakgrunn i ovennevnte endringer fra 1. januar 2017.

Det foreligger flere unntak fra konkurransekravet, blant annet dersom ytelsen kun kan leveres av en leverandør i markedet, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav a. Et annet unntak er hasteanskaffelser som ikke kan utsettes i påvente av konkurranse, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav c.

I henhold til LOA § 4 skal oppdragsgiver sikre at hensynet til etterprøvbarehet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Dette innebærer at oppdragsgiver må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen (departementets veileder til anskaffelsesregelverket: 2013). Det samme følger av FOA § 7-1 første ledd hvor det er presisert at oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Regelen om protokollplikt som skal behandles nedenfor, må anses som et utslag av kravet til etterprøvbarehet.

Det fremgår av FOA § 10-5 første ledd at det skal føres anskaffelsesprotokoll for gjennomføringen av anskaffelsen. Kravet om protokollplikt gjelder for anskaffelser som er lik eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva. Mens FOA § 10-5 annet ledd angir de innholdsmessige minimumskravene til protokoll for anskaffelse mellom kr 100.000 ekskl. mva. og EØS-terskelverdiene³, inneholder FOA § 25-5 annet ledd de innholdsmessige minimumskravene til protokoll for anskaffelse som er lik eller overstiger EØS-terskelverdi. I vedlegg B og C følger en oversikt med de fastsatte kravene til protokoll.

³ EØS-terskelverdier:

- 1,75 millioner kroner ekskl. mva. for vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser
- 44 millioner kroner ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter.

Med bakgrunn i ovennevnte legger revisor til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterier:

- Det er innhentet tilbud fra minst tre leverandører for anskaffelser mellom kr. 100 000 og kr. 1 100 000 ekskl. mva. Dersom anskaffelsen er foretatt før 1. januar 2017, er den øvre terskelen i denne sammenhengen kr. 500 000 ekskl. mva.
- Anskaffelser med en anslått verdi på minst kr. 1 100 000 ekskl. mva. har blitt underlagt konkurranse ved kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin). Dersom anskaffelsen er foretatt før 1. januar 2017, stilles det krav om kunngjøring i Doffin for anskaffelser med en anslått verdi på minst kr. 500 000 ekskl. mva.
- Det er ført anskaffelsesprotokoll for gjennomføring av anskaffelse som er lik, eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva. Protokollen tilfredsstiller de innholdsmessige minimumskravene som følger av forskrift om offentlige anskaffelser.

3.2.3 Hovedspørsmål III: Vedr. rammeavtaler

Hovedspørsmål III fokuserer på i hvilken grad Solør Renovasjon IKS har foretatt innkjøp som tilsier at selskapet bør vurdere å inngå rammeavtaler.

Ved innkjøp av varer og tjenester, som oppdragsgiver foretar regelmessig, stiller forskrift om offentlige anskaffelser krav om at en tar hensyn til andre lignende regelmessige anskaffelser når terskelverdiene beregnes, jf. FOA § 5-4 niende ledd og KOFA sak 2007/79. Det er årlig forbruk eller forbruk i løpet av en 12 måneders periode som skal danne grunnlaget for verdiberegningen. I motsatt tilfelle ville oppdragsgiver for eksempel kunne søke å omgå regelverkets krav til konkurranse ved å stadig peke på at anskaffelsene er for små i forhold til terskelverdiene. Det må tas forbehold om at vare- og tjenesteanskaffelser som innkjøpt ifra samme leverandør iblant kan utgjøre så vidt forskjellige ytelser at det ikke er naturlig å se dem i sammenheng. Klageorganet for offentlige anskaffelser åpner imidlertid opp for en vid tolkning av ytelser som kan sees i sammenheng, jf. KOFA sak 2007/79. Dersom Solør Renovasjon IKS foretar mange mindre vare- og tjenesteinnkjøp fra samme leverandør årlig, kan det være hensiktsmessig å utlyse en rammeavtale. Er rammeavtalen inngått i henhold til forskriftens prosedyre, kan oppdragsgiver foreta løpende avrop uten å måtte gjennomføre

konkurranse hver gang. På denne måten innebærer bruk av rammeavtaler en forenkling og reduksjon av arbeidet som må foretas i forbindelse med en anskaffelse.

Med bakgrunn i ovennevnte legger revisor til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterier:

- Solør Renovasjon IKS bør ha rammeavtaler for varer og tjenester som selskapet kjøper inn regelmessig, slik at verdiberegningen skal foretas i henhold til FOA § 5-4 niende ledd.

4 Metode for revisjonen

4.1 Om metodevalget

Det er hva problemstillingen ønsker å undersøke som bør avgjøre metodevalget (Holme og Solvang: 1996). Valget av metodetilnærming bør således avgjøres etter en pragmatisk vurdering.

Hovedspørsmål I fokuserer på om Solør Renovasjon IKS har etablert en betryggende internkontroll for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges, jf. punkt 2.2. For å innhente data i relasjon til hovedspørsmålet, har det blitt foretatt dokumentanalyse av selskaps- og internkontrolldokumenter i Solør Renovasjon IKS, så som innkjøpsinstruks, instruks for bestilling av varer og tjenester, virksomhetsplan, etiske retningslinjer samt stillingsbeskrivelser.

Hovedspørsmål II relaterer seg til om anskaffelser større enn kr. 100 000 ekskl. mva. har vært gjenstand for nødvendig konkurranse og dokumentasjon, jf. punkt 2.2. For å innhente data har det, med bakgrunn i regnskapet for perioden januar 2016 – oktober 2017, blitt foretatt regnskaps- og dokumentanalyse av drifts- og investeringsanskaffelser overstigende kr. 100 000 ekskl. mva. I denne forbindelse har revisor blant annet foretatt undersøkelse av anskaffelsesprotokoller og kunngjøringer.

I hovedspørsmål III rettes oppmerksomheten mot i hvilken grad Solør Renovasjon IKS har foretatt innkjøp som tilsier at selskapet bør vurdere å inngå rammeavtaler, jf. punkt 2.2. Ved innkjøp av varer og tjenester, som oppdragsgiver foretar regelmessig, stiller forskrift om offentlige anskaffelser krav om at en tar hensyn til andre lignende regelmessige anskaffelser når terskelverdiene beregnes. For å innhente data i relasjon til hovedspørsmål III, har det blitt foretatt regnskapsanalyse og summering av bilag pr. konto.

Dokument- og regnskapsanalyse vurderes som godt egnede metoder til å besvare problemstillingen da det, som nevnt i punkt 3.2.2, stilles strenge lovmessige krav til etterprøvnbarhet og dokumentasjon av den enkelte anskaffelse, jf. LOA § 4 og FOA § 7-1 første ledd. Videre legger revisor til grunn at det bør være etablert et sett av formaliserte internkontrollrutiner m.m., jf. punkt 3.2.1. Dette trekker også i retning av nevnte metodebruk.

For å fortolke og supplere ovennevnte dokument- og regnskapsanalyse, har det blitt foretatt et intervju/avklaringsmøte med selskapets daglige leder og driftsingeniør. Dette for å kartlegge rutiner og vurderinger som gjøres i forbindelse med internkontroll og anskaffelser.

4.2 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er sentrale begreper i kvalitetssikringen av undersøkelser. I det følgende angis sider ved forvaltningsrevisjonens reliabilitet og validitet.

4.2.1 Reliabilitet

En undersøkelses reliabilitet bestemmes av hvordan målingene er gjort og hvor nøyaktig en er i den videre behandlingen av dataene (Holme og Solvang: 1996). Derfor har forvaltningsrevisjonsrapporten blitt underlagt intern kvalitetssikring i henhold til Hedmark Revisjon IKS sine rutiner for intern kvalitetskontroll av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Det har vært fokus på å sikre at rapportens opplysninger stemmer overens med mottatte opplysninger og dokumentasjon. Rapportens grunnlag har i denne forbindelse blitt kontrollert flere ganger.

Ved å være allment kildekritisk kan en styrke dataenes reliabilitet (Ringdal: 2007). Reliabiliteten vil påvirkes av den kvalitetsmessige kontrollen av data: Søking etter feil og retting av disse. En kan for eksempel undersøke om ulike kilder, som søker å beskrive det samme fenomenet, stemmer overens. Når Solør Renovasjon IKS for eksempel har opplyst at det er gjennomført konkurranse om en anskaffelse, har revisor kontrollert om dette faktisk kan dokumenteres skriftlig.

I undersøkelsen er referatet fra intervjuet/avklaringsmøtet verifisert av deltakerne. Dette er med på å styrke undersøkelsens reliabilitet.

4.2.2 Validitet

Validiteten sier noe om hvor gyldige eller relevante dataene er for det en søker å undersøke (Eriksen m.fl.: 2000). Av forskrift om offentlige anskaffelser § 7-1 syvende ledd går det frem at oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Dette skal sikre at en tredjeperson eller et klageorgan i

ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet. Det omfattende dokumentasjonskravet kan således styrke forvaltningsrevisjonens validitet.

For å styrke undersøkelsens validitet har det videre blitt trukket inn sentral litteratur som berører hvordan internkontrollområdet og anskaffelsesområdet skal operasjonaliseres og fortolkes. Dette har dannet basis for utledelsen av revisjonskriteriene (jf. kap. 3)

5 Innsamlede data og analyse

I kapittel 3 ble prosjektets revisjonskriterier operasjonalisert i relasjon til problemstillingen. I det inneværende kapitlet fremkommer undersøkelsens innsamlede data, som igjen analyseres med henblikk på revisjonskriteriene og angis i form av revisors vurderinger og anbefalinger. Deretter angis revisors samlede konklusjon for det gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjektet.

5.1 Hovedspørsmål I: Vedr. betryggende internkontroll

Hovedspørsmål I, jf. punkt 2.2, fokuserer på om Solør Renovasjon IKS har etablert en betryggende internkontroll for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges. Av punkt 3.2.1 går det frem at revisor legger til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterier for hovedspørsmål I:

- Arbeidsoppgavene og tilhørende arbeidsdeling er organisert slik at internkontroll og kvalitet i saksbehandlingen sikres. Det er tydelig fastsatt hvilken avgjørelsesmyndighet den enkelte saksbehandler har i innkjøpsaker.
- Solør Renovasjon IKS sikrer tilstrekkelig kompetanse innen anskaffelsesområdet, herunder at det er etablert tiltak som skal bidra til læring innen området.
- Det er etablert et sett av formaliserte rutiner som beskriver sentrale krav og handlinger som skal utføres i anskaffelsessaker. I denne sammenhengen vil fokus på etikk og integritet samtidig stå sentralt.

5.1.1 Innsamlede data

I undersøkelsen går det frem at det er fem ansatte som, i varierende grad, har fullmakt til å foreta innkjøp i Solør Renovasjon IKS. Det vil si:

- Daglig leder
- Driftsingeniør (daglig leders stedfortreder)
- Driftsleder
- Kundeansvarlig
- Kundebehandler/saksbehandler

Mens daglig leder er gitt fullmakt til å foreta innkjøp for inntil kr. 500 000, er de andre fire gitt myndighet til å foreta innkjøp for inntil kr. 15 000. Dersom et innkjøp overstiger kr. 500 000, skal styreleder signere og godkjenne innkjøpet sammen med daglig leder. I de enkeltes stillingsbeskrivelser er de forannevnte økonomiske fullmaktene skriftlig nedfelt.

Når Solør Renovasjon IKS har foretatt et innkjøp som overstiger kr. 500 000, er det fastsatt at dette skal legges frem for styret som en informasjonssak. I selskapets årsbudsjett fremgår det hvilke større anskaffelser som selskapet planlegger å gjennomføre i gjeldende år. Når styret har vedtatt årsbudsjettet, gis administrasjonen/styreleder også en fullmakt til å gjennomføre disse anskaffelsene.

I henhold til respektive stillingsbeskrivelser er daglig leder, driftsingeniør og kundeansvarlig gitt anvisningsmyndighet. Det blir imidlertid tilkjennegitt at det er gjeldende praksis at daglig leder skal foreta alle anvisninger, med mindre daglig leder er fraværende fra arbeidet over en periode. Når det gjelder attestasjonsmyndighet, er de tre forannevnte samt selskapets kundebehandler/saksbehandler gitt slik myndighet etter stillingsbeskrivelsene. Som en sikkerhetsmekanisme er det samtidig ikke teknisk mulig for samme person å både attestere og anwise et beløp i datasystemet. Dette for å sikre arbeidsdeling og internkontroll.

Daglig leder forteller at Solør Renovasjon IKS er opptatt av å involvere ansatte ved anskaffelse av nytt utstyr til selskapets drift. De ansatte som skal bruke utstyret har ofte god kjennskap til hva som trengs av funksjoner og kvalitet, og deres rådgivning vil derfor være viktig for å sikre en god og hensiktsmessig anskaffelse. Det blir opplyst at råd fra ansatte ofte danner grunnlag for kravspesifikasjon i konkurransegrunnlag.

I Solør Renovasjon IKS er selskapets driftsingeniør tildelt funksjonen som innkjøpsansvarlig. Funksjonen som innkjøpsansvarlig innebærer å koordinere og planlegge innkjøp i selskapet, herunder å kunne bistå andre ansatte med kunnskap om offentlige anskaffelser. I undersøkelsen blir det opplyst at Solør Renovasjon IKS har forsøkt å legge til rette for at ansatte skal gis nødvendig opplæring i regelverket for offentlige anskaffelser. Selskapets innkjøpsansvarlig deltok i fjor på et kurs om offentlige anskaffelser i regi av Solør Næringshage. Det er også fastsatt at ytterligere to ansatte skal gis mer opplæring innen henholdsvis offentlige anskaffelser og økonomiområdet.

Solør Renovasjon IKS har utarbeidet en innkjøpsinstruks samt en instruks for bestilling av varer og tjenester. Disse dokumentene inneholder et sett av formaliserte rutiner som beskriver krav og handlinger i anskaffelsessaker, så som grunnleggende lovbestemmelser og interne rutiner for gjennomføring av anskaffelser i selskapet. Solør Renovasjon IKS har videre utarbeidet egne etiske retningslinjer som også inneholder bestemmelser om innkjøp m.v. I denne forbindelse går følgende frem av de etiske retningslinjene:

Innkjøp/anskaffelser

Ansatte som arbeider med innkjøp/anskaffelser plikter å sette seg grundig inn i og etterleve lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Alle anskaffelser må baseres på forutsigbarhet, gjennomsiktighet, etterprøvbarhet, likebehandling og god forretningsskikk.

Tillit og integritet

Personlige interesser eller bekjentskap må ikke påvirke avgjørelsen i en sak man har faglig ansvar for. Dersom sannsynligheten for dette er tilstede, skal saken fremlegges daglig leder eller for selskapets styre.

Gaver

Det skal ikke aksepteres gaver eller andre fordeler som berører mottagerens integritet. Er man i tvil om å ta i mot gaver, skal det søkes råd hos daglig leder.

I undersøkelsen går det frem at de etiske retningslinjene har blitt kommunisert til selskapets ansatte ved at retningslinjene blant annet har blitt gjennomgått på et personalseminar i 2017. Når det gjelder selskapets innkjøpsinstruks og instruks for bestilling av varer og tjenester, blir det opplyst at disse dokumentene er godt kjent blant selskapets fem ansatte som er tildelt innkjøpsfullmakt (se ovenfor). Videre går det frem at alle nyansatte gis en kort orientering om innkjøpsområdet og innkjøpsregler i Solør Renovasjon IKS. På denne måten vil en blant annet søke å unngå at personell kan komme til å kjøpe inn varer og tjenester som ikke er nødvendig avklart.

Når det gjelder internkontroll knyttet til innkjøpsområdet, går følgende frem av selskapets innkjøpsinstruks:

Selskapet har ansvar for at det gjennomføres administrative kontroller gjennom året. Kontrollene som gjennomføres skal være basert på en gjennomført risikovurdering, og alle kontroller skal dokumenteres. Anskaffelser skal inngå som en del av den interne administrative kontrollen, aktuelle temaer for slike kontroller vil være:

- Hvorvidt anskaffelsen bidrar til måloppnåelse (overordnet strategi, definerte behov)
- Kontraktsoppfølging
- Anskaffelsesprosess
- Dokumentasjonskrav
- Lojalitet til rammeavtaler
- Småkjøp (transaksjonskostnader, samordningsgevinster m.m.)

I undersøkelsen blir det tilkjennegett at Solør Renovasjon IKS ikke har gjennomført den beskrevne internkontrollen innen innkjøpsområdet.

5.1.2 Revisors vurdering og anbefaling

Revisors vurdering er at Solør Renovasjon IKS primært har etterlevd ovennevnte revisjonskriterier. Som begrunnelse for dette vil revisor anføre følgende funn:

- Det er utarbeidet skriftlige stillingsbeskrivelser som regulerer økonomiske innkjøpsfullmakter samt attestasjons- og anvisningsmyndighet. Som en sikkerhetsmekanisme er det ikke teknisk mulig for samme person å både attestere og anwise et beløp i datasystemet. Dette for å sikre arbeidsdeling og internkontroll.
- Daglig leder forteller at Solør Renovasjon er opptatt av å involvere ansatte ved anskaffelse av nytt utstyr til selskapets drift. De ansatte som skal bruke utstyret har ofte god kjennskap til hva som trengs av funksjoner og kvalitet, og deres rådgivning vil derfor være viktig for å sikre en god og hensiktsmessig anskaffelse.
- I undersøkelsen blir det opplyst at Solør Renovasjon IKS har forsøkt å legge til rette for at ansatte skal gis nødvendig opplæring i regelverket for offentlige anskaffelser. Dette skal skje gjennom kurs- og opplæringsvirksomhet, men også ved at selskapet har oppnevnt en egen innkjøpsansvarlig. Funksjonen som innkjøpsansvarlig innebærer å koordinere og planlegge innkjøp i selskapet, herunder å kunne bistå andre ansatte med kunnskap om offentlige anskaffelser.
- Solør Renovasjon har utarbeidet en innkjøpsinstruks samt en instruks for bestilling av varer og tjenester. Disse dokumentene inneholder et sett av formaliserte rutiner som beskriver krav og handlinger i anskaffelsessaker, og det blir opplyst at dokumentene er godt kjent blant de ansatte som er tildelt innkjøpsfullmakt i selskapet. Videre går det frem at alle nyansatte gis en kort orientering om innkjøpsområdet og

innkjøpsreglene i Solør Renovasjon IKS. På denne måten vil en blant annet søke å unngå at personell kan komme til å kjøpe inn varer og tjenester som ikke er nødvendig avklart.

- Solør Renovasjon IKS har utarbeidet egne etiske retningslinjer som blant annet inneholder bestemmelser om innkjøp, tillit, habilitet og integritet. I undersøkelsen går det frem at de etiske retningslinjene har blitt kommunisert til selskapets ansatte ved at retningslinjene blant annet har blitt gjennomgått på et personalseminar i 2017.
- I undersøkelsen går det frem at Solør Renovasjon IKS ikke har gjennomført den beskrevne internkontrollen som fremgår av selskapets innkjøpsinstruks.

Med bakgrunn i det siste kulepunktet vil revisor anbefale at det for fremtiden igangsettes nødvendige tiltak knyttet til å følge opp og etterleve internkontrollbestemmelsene i innkjøpsinstruksen.

5.2 Hovedspørsmål II: Vedr. konkurranse og dokumentasjon

Hovedspørsmål II, jf. punkt 2.2, fokuserer på om anskaffelser større enn kr. 100 000 ekskl. mva. har vært gjenstand for konkurranse og om kravet til dokumentasjon er oppfylt. Data er innhentet med bakgrunn i regnskapet for perioden januar 2016 – oktober 2017. Av punkt 3.2.2 går det frem at revisor legger til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterier for hovedspørsmål II:

- Det er innhentet tilbud fra minst tre leverandører for anskaffelser mellom kr. 100 000 og kr. 1 100 000 ekskl. mva. Dersom anskaffelsen er foretatt før 1. januar 2017, er den øvre terskelen i denne sammenhengen kr. 500 000 ekskl. mva.
- Anskaffelser med en anslått verdi på minst kr. 1 100 000 ekskl. mva. har blitt underlagt konkurranse ved kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin). Dersom anskaffelsen er foretatt før 1. januar 2017, stilles det krav om kunngjøring i Doffin for anskaffelser med en anslått verdi på minst kr. 500 000 ekskl. mva.

- Det er ført anskaffelsesprotokoll for gjennomføring av anskaffelse som er lik, eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva. Protokollen tilfredsstillende de innholdsmessige minimumskravene som følger av forskrift om offentlige anskaffelser.

5.2.1 Innsamlede data

I det følgende presenteres innhentede data som er utvalgt med bakgrunn i regnskapet for perioden januar 2016 – oktober 2017. Noen anskaffelser strekker seg over flere år som følge av avtaler m.m., men da angis anskaffelsene for hvert av årene. Anskaffelsene som presenteres nedenfor er nummerert fortløpende.

2016 - Investeringsområdet

Nr.	Beskrivelse	Leverandør	Beløp (kr.) bokført i 2016	Vedr. konkurranse og dokumentasjon
(1)	Asfaltering Gammelsætra	Veidekke Industri	688 558	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(2)	Klargjøring til asfaltering Lagringsplass - trevirke - Kildal	Steinar Holtet	398 660	Det er foretatt tilbudsforespørsel til aktuelle leverandører. Tre leverandører ble kontaktet / ba om konkurransegrunnlaget. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(3)	Anskaffelse av avfalls- beholdere	DNB NOR Finans / Enviropac	136 899	Det er foretatt tilbudsforespørsel til aktuelle leverandører. Fem leverandører ble kontaktet / ba om konkurransegrunnlaget. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.

(4)	Anskaffelse av lift-containere	Container-gruppen Norge	210 338	Det er foretatt tilbudsforespørsel til aktuelle leverandører. Fire leverandører ble kontaktet / ba om konkurransegrunnlaget. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
-----	--------------------------------	----------------------------	---------	--

2017 - Investeringsområdet

Nr.	Beskrivelse	Leverandør	Beløp (kr) Bokført i 2017	Vedr. konkurranse og dokumentasjon
(5)	Anskaffelse av avfallsbeholdere	DNB NOR Finans / Enviropac	147 534	Det er foretatt tilbudsforespørsel til aktuelle leverandører. Fem leverandører ble kontaktet / ba om konkurransegrunnlaget. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(6)	Anskaffelse av lift-containere	Container-gruppen Norge	162 300	Det er foretatt tilbudsforespørsel til aktuelle leverandører. Fem leverandører ble kontaktet / ba om konkurransegrunnlaget. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.

(7)	Anskaffelse av lift-containere	Namdal Ressurs	246 000	Det er foretatt tilbudsforespørsel til aktuelle leverandører. Fem leverandører ble kontaktet / ba om konkurransegrunnlaget. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
-----	--------------------------------	-------------------	---------	---

2016 - Driftsområdet

Nr.	Beskrivelse	Leverandør	Beløp (kr) Bokført i 2017	Vedr. konkurranse og dokumentasjon
(8)	Trykking av brosjyrer og kalendere m.m.	Flisa Trykkeri	151 442	Anskaffelsen er gjennomført som direkteanskaffelse uten konkurranse. Det er ikke utferdiget protokoll.
(9)	Henting og behandling av avfall gjenvinningsstasjon.	Rekom	250 821	Anskaffelsen er utlyst i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(10)	Drift, vedlikehold av data	Norconsult		Arbeidet er knyttet SORs kjernesystem for IKT (oppgradering, support, tilleggstjenester). SOR opplyser at det kun er Norconsult som kan levere ytelsene. Med dette som bakgrunn anfører SOR unntak for konkurransekravet, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav a.

(11)	Mottak og behandling av farlig avfall	Stena Recycling	509 205	Anskaffelsen er Doffin-utlyst. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(12)	Behandling av restavfall	Geminor	1 157 567	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(13)	Henting og behandling av avfall gjenvinningsst.	Nortransport	667 480	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(14)	Innsamling og behandling av avfall	Nortransport	623 461	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(15)	Innsamling og behandling av avfall	Reno Norden	5 349 885	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(16)	Gjenvinningsstasjon - leie av maskiner og utstyr. <ul style="list-style-type: none"> • Leasing av avfallskontainere • Leasing av maskin Avant 750 	Nordea finans Norge	564 805	Anskaffelsen knyttet til leasing av avfallskontainere er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA. Anskaffelsen knyttet til leasing av Avant 750 er gjennomført som en direkteanskaffelse uten konkurranse. Det er ikke utferdiget protokoll.

(17)	Leasing av maskin Cat930k	Nordea finans Norge	350 987	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. I konkurransen var det kun en leverandør som leverte inn tilbud, og det ble inngått kontrakt med denne leverandøren. Det er ikke utferdiget protokoll.
(18)	Forsikringer	Gjensidige forsikring	408 538	Anskaffelsen er gjennomført som direkteanskaffelse uten konkurranse. Det er ikke utferdiget protokoll.
(19)	Poser og sekker – bioposer	Enviropack	182 321	Det er foretatt tilbudsforespørsel til aktuelle leverandører. Fem leverandører ble kontaktet / ba om konkurransegrunnlaget. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(20)	Poser og sekker – knytesekker	Namdal Ressurs	154 800	Det er foretatt tilbudsforespørsel til aktuelle leverandører. Fem leverandører ble kontaktet / ba om konkurransegrunnlaget. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.

2017 - Driftsområdet

Nr.	Beskrivelse	Leverandør	Beløp (kr) bokført i 2017	Vedr. konkurranse og dokumentasjon
(21)	Konsulenttjenester	Albaran	408 538	I forbindelse med konkursen i Reno Norden måtte det lyses ut nytt anbud. Firmaet Albaran ble i denne forbindelse hyret inn som konsulent i form av en hasteanskaffelse. Solør Renovasjon tilkjenner at det var spørsmål om samfunns-kritisk infrastruktur som måtte opprettholdes, og at anskaffelsen derfor kunne gjennomføres som en hasteanskaffelse, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav c.
(22)	Henting og behandling av avfall gjenvinningsstasjon ⁴	Rekom	986 687	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(23)	Mottak og behandling av farlig avfall ⁵	Stena Recycling	350 344	Anskaffelsen er Doffin-utlyst. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.

⁴ Dette utgjør samme anskaffelse som anskaffelse (9) i 2016, men anskaffelsen strekker seg over flere år.

⁵ Dette utgjør samme anskaffelse som anskaffelse (11) i 2016, men anskaffelsen strekker seg over flere år.

(24)	Behandling av restavfall ⁶	Geminor	270 913	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(25)	Henting og behandling av avfall gjenvinningsstasjon. ⁷	Nortransport	569 988	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(26)	Innsamling og behandling av avfall ⁸	Nortransport	573 853	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(27)	Innsamling og behandling av avfall ⁹	Reno Norden	3 747 284	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(28)	Gjenvinningsstasjon - leie av maskiner og utstyr. ¹⁰ <ul style="list-style-type: none"> • Leasing av avfallskontainere • Leasing av maskin Avant 750 	Nordea finans Norge	344 817	Anskaffelsen knyttet til leasing av avfallskontainere er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA. Anskaffelsen knyttet til leasing av Avant 750 er gjennomført som en direkteanskaffelse uten konkurranse. Det er ikke utferdiget protokoll.

⁶ Dette utgjør samme anskaffelse som anskaffelse (12) i 2016, men anskaffelsen strekker seg over flere år.

⁷ Dette utgjør samme anskaffelse som anskaffelse (13) i 2016, men anskaffelsen strekker seg over flere år.

⁸ Dette utgjør samme anskaffelse som anskaffelse (14) i 2016, men anskaffelsen strekker seg over flere år.

⁹ Dette utgjør samme anskaffelse som anskaffelse (15) i 2016, men anskaffelsen strekker seg over flere år.

¹⁰ Dette utgjør samme anskaffelse som anskaffelse (16) i 2016, men anskaffelsen strekker seg over flere år.

(29)	Leasing av maskin Cat930k ¹¹	Nordea finans Norge	217 296	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. I konkurransen var det kun en leverandør som leverte inn tilbud, og det ble inngått kontrakt med denne leverandøren. Det er ikke utferdiget protokoll.
(30)	Lift- og containerkjøring	LS miljødrift	110 507	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(31)	Poser og sekker – plastsekker	Enviropac	179 520	Det er foretatt tilbudsforespørsel til aktuelle leverandører. Fire leverandører ble kontaktet / ba om konkurransegrunnlaget. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(32)	Poser og sekker – kompostposer og kompostsekker	Total- packaging	226 954	Det er foretatt tilbudsforespørsel til aktuelle leverandører. Fire leverandører ble kontaktet / ba om konkurransegrunnlaget. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.

¹¹Dette utgjør samme anskaffelse som anskaffelse (17) i 2016, men anskaffelsen strekker seg over flere år.

5.2.2 Revisors vurdering og anbefaling

Når det gjelder de kontrollerte anskaffelsene, er revisors vurdering at Solør Renovasjon IKS i hovedsak har etterlevd de ovennevnte revisjonskriteriene. I langt de fleste tilfeller synes det å være gjennomført nødvendig konkurranse og dokumentasjon. Det vil si at:

- Det er innhentet tilbud fra minst tre leverandører for anskaffelser mellom kr. 100 000 og kr. 1 100 000 ekskl. mva. Dersom anskaffelsen er foretatt før 1. januar 2017, er den øvre terskelen i denne sammenhengen kr. 500 000 ekskl. mva.
- Anskaffelser med en anslått verdi på minst kr. 1 100 000 ekskl. mva. har blitt underlagt konkurranse ved kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin). Dersom anskaffelsen er foretatt før 1. januar 2017, stilles det krav om kunngjøring i Doffin for anskaffelser med en anslått verdi på minst kr. 500 000 ekskl. mva.
- Det er ført anskaffelsesprotokoll for gjennomføring av anskaffelse som er lik, eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva. Protokollen tilfredsstillende de innholdsmessige minimumskravene som følger av forskrift om offentlige anskaffelser.

Til tross for at Solør Renovasjon IKS i hovedsak vurderes å ha etterlevd ovennevnte krav, påviser undersøkelsen enkelte mangler knyttet til konkurranse og dokumentasjon. I denne forbindelse vises det til følgende anskaffelser:

- Anskaffelse (8) vedr. trykking av brosjyrer og kalendere. Anskaffelsen er gjennomført som direkteanskaffelse uten konkurranse. Det er ikke utferdiget protokoll.
- Anskaffelse (16/28) vedr. leasing av maskin Avant 750. Anskaffelsen er gjennomført som en direkteanskaffelse uten konkurranse. Det er ikke utferdiget protokoll.
- Anskaffelse (17/29) vedr. leasing av maskin Cat930k. Anskaffelsen er gjennomført ved utlysning i Doffin. Det var kun en leverandør som leverte inn tilbud, og det ble inngått kontrakt med denne leverandøren. Det er ikke utferdiget protokoll. Kravet om protokoll gjelder uavhengig av antall leverandører som leverer inn tilbud.
- Anskaffelse (18) vedr. forsikringer. Anskaffelsen er gjennomført som direkteanskaffelse uten konkurranse.

Med bakgrunn i de ovennevnte manglene anbefaler revisor at Solør Renovasjon IKS sikrer økt etterlevelse innen området for fremtiden.

Anskaffelse (10) er knyttet til Solør Renovasjon IKS kjernesystem for IKT (oppgradering, support, tilleggstjenester). Selskapet opplyser at det kun er Norconsult som kan levere disse ytelsene. Med dette som bakgrunn anfører Solør Renovasjon IKS unntak for konkurransekravet, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav a. Revisor aksepterer denne begrunnelsen.

I forbindelse med konkurransen i Reno Norden måtte det lyses ut nytt anbud. Firmaet Albaran ble i denne forbindelse hyret inn som konsulent i form av en hasteanskaffelse (anskaffelse 21). Solør Renovasjon tilkjenner at det var spørsmål om samfunnskritisk infrastruktur som måtte opprettholdes, og at anskaffelsen derfor kunne gjennomføres som en hasteanskaffelse, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav c. Revisor aksepterer denne begrunnelsen.

5.3 Hovedspørsmål III: Vedr. rammeavtaler

Hovedspørsmål III, jf. punkt 2.2, fokuserer på i hvilken grad Solør Renovasjon IKS har foretatt innkjøp som tilsier at selskapet bør vurdere å inngå rammeavtaler. Av punkt 3.2.3 går det frem at revisor legger til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterium i relasjon til hovedspørsmål III:

- Solør Renovasjon IKS bør ha rammeavtaler for varer og tjenester som selskapet kjøper inn regelmessig, slik at verdiberegningen skal foretas i henhold til FOA § 5-4 niende ledd.

5.3.1 Innsamlede data

I undersøkelsen går det frem at Solør Renovasjon IKS ikke har inngått noen rammeavtaler, men at selskapet vurderer å inngå rammeavtaler innen følgende områder:

- Poser og sekker
- Avfallsbeholdere
- Forsikringer

- Trykkeritjenester

Selv om ingen av de fire områdene overstiger terskelverdi for kunngjøring i Doffin, tilkjennegis det i undersøkelsen at det kan være påkrevd å inngå rammeavtaler. Da både av hensyn til verdiberegningen etter FOA § 5-4 niende ledd, men også fordi det kan være økonomisk gunstig å inngå rammeavtaler. Det blir samtidig opplyst at det i noen tilfeller kan være aktuelt å inngå felles rammeavtaler med andre renovasjonsselskaper. Dette for å blant annet sikre stordriftsfordeler.

Når det gjelder poser og sekker samt avfallsbeholdere, går det frem at Solør Renovasjon IKS har gjennomført konkurranse knyttet til disse områdene ved at det er foretatt tilbudsforespørsler til flere aktuelle leverandører. I undersøkelsen fremkommer det samtidig at det ikke er gjennomført konkurranse knyttet til anskaffelse av forsikringer eller trykkeritjenester. Disse anskaffelsene opplyses å være gjennomført som direkteanskaffelser. I selskapets regnskap for 2016 er det bokført kr. 408 538 til forsikringer og kr. 151 442 til trykkeritjenester.

5.3.2 Revisors vurdering og anbefaling

Revisor registrerer at Solør Renovasjon IKS ikke har inngått noen rammeavtaler, men at selskapet vurderer å inngå rammeavtaler innen enkelte områder. Etter revisors vurdering bør Solør Renovasjon IKS ha rammeavtaler for varer og tjenester som selskapet kjøper inn regelmessig, slik at verdiberegningen skal foretas i henhold til FOA § 5-4 niende ledd. I denne forbindelse vil det være særlig viktig å følge opp de to områdene hvor det opplyses at det ikke har blitt gjennomført konkurranse (forsikringer og trykkeritjenester).

Med bakgrunn i ovennevnte vil revisor anbefale at Solør Renovasjon IKS innarbeider rutiner som sikrer at selskapet inngår rammeavtaler hvor det foretas regelmessige innkjøp. Dette for å sikre at selskapet foretar innkjøp som er i henhold til FOA § 5-4 niende ledd.

5.4 Revisors konklusjon:

Problemstillingen gjør seg gjeldende i følgende hovedspørsmål:

- I. Har Solør Renovasjon IKS etablert en betryggende internkontroll for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges?

- II. Har anskaffelser større enn kr. 100 000 ekskl. mva. vært gjenstand for konkurranse og er kravet til dokumentasjon oppfylt?
- III. I hvilken grad har Solør Renovasjon IKS foretatt innkjøp som tilsier at selskapet bør vurdere å inngå rammeavtaler?

Med bakgrunn i vurderingene som er foretatt i relasjon til hvert av hovedspørsmålene, er revisors samlede konklusjon at Solør Renovasjon IKS praksis innen det reviderte området i hovedsak synes å fungere tilfredsstillende. Revisor fremmer samtidig, som nevnt, enkelte anbefalinger:

- I undersøkelsen går det frem at Solør Renovasjon IKS ikke har gjennomført den beskrevne internkontrollen som fremgår av selskapets innkjøpsinstruks. Med bakgrunn i dette vil revisor anbefale at det for fremtiden igangsettes nødvendige tiltak knyttet til å følge opp og etterleve internkontrollbestemmelsene i innkjøpsinstruksen.
- Når det gjelder de kontrollerte anskaffelsene, er revisors vurdering at Solør Renovasjon IKS i hovedsak har etterlevd revisjonskriteriene. I langt de fleste tilfeller synes det å være gjennomført nødvendig konkurranse og dokumentasjon. Til tross for at Solør Renovasjon i hovedsak vurderes å ha etterlevd kriteriene, forekommer det enkelte mangler. Med bakgrunn i dette anbefaler revisor at Solør Renovasjon IKS sikrer økt etterlevelse innen området for fremtiden.
- Revisor vil anbefale at Solør Renovasjon IKS innarbeider rutiner som sikrer at selskapet inngår rammeavtaler hvor det foretas regelmessige innkjøp. Dette for å sikre at selskapet foretar innkjøp som er i henhold til FOA § 5-4 niende ledd.

6 Daglig leders uttalelse til rapporten



FLISA 5.1.2017

Hedmark Revisjon IKS
v/ forvaltningsrevisor Kjetil Kalager

Daglig leders uttalelse til rapport – forvaltningsrevisjon 2017

Solør Renovasjon IKS viser til Hedmark Revisjon sin rapport datert 13. desember 2017 vedrørende «offentlig anskaffelser i Solør Renovasjon IKS».

Vi har gjennomgått rapporten og har ingen anmerkninger utover at vi kommer til å innarbeide rutiner for å sikre at det inngås rammeavtaler hvor det foretas regelmessig innkjøp. Dette for å sikre at Solør Renovasjon IKS foretar innkjøp som er iht. FOA § 5-4 niende ledd.

Med vennlig hilsen
Solør Renovasjon IKS

Ivar Arnesen
Konstituert daglig leder/ styreleder

7 Kilder

Andersen, Kari Merete, Bodhild Laastad, Stein Ove Songstad og Anna Ølnes (2006): *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.

COSO (2005): *Helhetlig risikostyring - et integrert rammeverk*. Oslo: Norges Interne Revisorers Forening.

Eriksen, Frits A., Ole Kr. Rogndokken og Stein Ove Songstad (2000): *Veileder forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges kommunerevisorforbund.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (2004).

Forskrift om offentlige anskaffelser (2016).

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): *Metodevalg og metodebruk*. 3. utgave. Oslo: Tano.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (2007): *KOFA sak nr. 2007/79*.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (2009): *KOFA sak nr. 2009/6*.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (2010): *KOFA sak nr. 2010/253*.

Lov om offentlige anskaffelser (2016).

Norges Kommunerevisorforbund (2011): *RSK 001. Standard for forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.

Odelstingsproposisjon nr. 70 (2002–2003): *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Ringdal, Kristen (2007): *Enhet og mangfold*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Solør Renovasjon IKS (2014): *Etiske retningslinjer for Solør Renovasjon IKS*.

Solør Renovasjon IKS (2017): *Innkjøpsinstruk for Solør Renovasjon IKS.*

Solør Renovasjon IKS (2017): *Instruks for bestilling av varer og tjenester.*

8 Vedlegg A: Koblingskjema

Mens revisjonskriteriene utvelges med bakgrunn i problemstillingen og danner grunnlaget for hva de innsamlede dataene skal vurderes opp mot, danner metoden grunnlaget for hvordan de nødvendige dataene skal kunne hentes inn. Det kan fastslås at forvaltningsrevisjon er en dynamisk prosess (Andersen, K.M. m.fl.: 2006).

Problemstillinger	Revisjonskriterier	Metode
<p>Problemstillingen gjør seg gjeldende i følgende hovedspørsmål:</p> <p>I. Har Solør Renovasjon IKS etablert en betryggende internkontroll for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges?</p> <p>II. Har anskaffelser større enn kr. 100 000 ekskl. mva. vært gjenstand for konkurranse og er kravet til dokumentasjon oppfylt?</p> <p>III. I hvilken grad har Solør Renovasjon IKS foretatt innkjøp som tilsier at selskapet bør vurdere å inngå rammeavtaler?</p>	<p>Kilder til revisjonskriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lov om offentlige anskaffelser (LOA) • Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) • Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2013) • Utvalgte avgjørelser fra klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) • COSO-rammeverket • Odelstingsproposisjon nr. 70 (2002-2003) 	<p>Intervjuer, dokumentanalyse og regnskapsanalyse</p>

9 Vedlegg B: Anskaffelsesprotokoll for anskaffelse mellom kr. 100.000 ekskl. mva. og EØS-terskelverdiene

Det skal føres en særskilt anskaffelsesprotokoll for anskaffelse mellom kr. 100 000 ekskl. mva. og EØS-terskelverdiene. Protokollen skal inneholde følgende opplysninger i den utstrekning de er relevante:

Oppdragsgiverens navn og adresse

En beskrivelse av hva som skal anskaffes, og den anslåtte verdien av anskaffelsen

Begrunnelsen for å bruke unntak fra kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon ved mottak av tilbud

Navnet på leverandørene som har levert forespørsel om å delta i konkurransen

Navnet på leverandørene som er valgt ut i en konkurranse hvor det settes en grense for antallet deltakere, og begrunnelsen for utvelgelsen

Navnet på leverandørene som er avvist, og begrunnelsen for å avvise deres forespørsel om å delta i konkurransen eller deres tilbud

Begrunnelsen for å fravike opplysningene i anskaffelsesdokumentene om planlagt dialog

Navnet på leverandørene som oppdragsgiveren velger å ha dialog med, og en kort begrunnelse for utvelgelsen

Opplysninger om tilfeller av inhabilitet eller konkurransevridning som følge av dialog med leverandørene, og eventuelle avhjelpende tiltak som er gjennomført

Navnet på den valgte leverandøren, begrunnelsen for valget og kontraktens verdi

Hvilke deler av kontrakten den valgte leverandøren planlegger at underleverandører skal utføre, og underleverandørens navn, forutsatt at opplysningene er kjent

Begrunnelsen for at oppdragsgiveren avlyser konkurransen

Andre vesentlige forhold

10 Vedlegg C: Anskaffelsesprotokoll for anskaffelse som er lik eller overstiger EØS-terskelverdi

Det skal føres en særskilt anskaffelsesprotokoll for anskaffelse som er lik eller overstiger EØS-terskelverdi. Protokollen skal inneholde følgende opplysninger i den utstrekning de er relevante:

Oppdragsgiverens navn og adresse

En beskrivelse av hva som skal anskaffes, og den anslåtte verdien av anskaffelsen

Begrunnelsen for å ikke dele opp kontrakten

Begrunnelsen for å bruke konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring eller konkurransepreget dialog

Begrunnelsen for å bruke konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring eller anskaffelse uten konkurranse

Begrunnelsen for å bruke unntak fra kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon ved mottak av tilbud

Navnet på leverandørene som har levert forespørsel om å delta i konkurransen

Navnet på leverandørene som er valgt ut i en konkurranse hvor det settes en grense for antallet deltakere, og begrunnelsen for utvelgelsen

Navnet på leverandørene som har levert tilbud

Navnet på leverandørene som er avvist, og begrunnelsen for å avvise deres forespørsel om å delta i konkurransen eller deres tilbud

Navnet på leverandørene som har fått sine tilbud forkastet, og begrunnelsen for reduksjonen

Opplysninger om tilfeller av inhabilitet eller konkurransevridning som følge av dialog med leverandører og eventuelle avhjelpende tiltak som er gjennomført

Navnet på den valgte leverandøren, begrunnelsen for valget og kontraktens verdi

Hvilke deler av kontrakten den valgte leverandøren planlegger at underleverandører skal utføre, og underleverandørenes navn, forutsatt at opplysningene er kjent

Begrunnelsen for at oppdragsgiveren avlyser konkurransen

Andre vesentlige forhold