

Forvaltningsrevisjon 2015

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS  
på vegne av kontrollutvalgene i  
Kongsvinger, Eidskog, Nord-Odal og  
Grue

# SELSKAPSKONTROLL (FORVALTNINGSREVISJON) I GIVAS IKS

Rapport til kontrollutvalg 19.1.2016



Hedmark  Revisjon IKS

Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

[www.hedmark-revisjon.no](http://www.hedmark-revisjon.no)

E-post: [post@hedmark-revisjon.no](mailto:post@hedmark-revisjon.no)

Org.nr: 974 644 576 MVA

## Forord

Denne rapporten er et resultat av selskapskontroll (forvaltningsrevisjon) i GIVAS IKS.

Foreløpig rapport har vært sendt til uttalelse til GIVAS IKS ved daglig leder. Selskapets uttalelse fremkommer av kapittel 12 i rapporten.

Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgivere som er kontrollutvalgene i kommunene Kongsvinger, Eidskog, Nord-Odal og Grue.

Forvaltningsrevisor Marit Asbjørnsen var utøvende revisor for prosjektet frem til hun fratradte sin stilling i Hedmark Revisjon IKS den 15.10.2015. Hun har ført deler av rapporten i pennen. Laila Irene Stenseth overtok som utøvende forvaltningsrevisor for prosjektet fra 16.10.2015 og har slutført arbeidet med rapporten. Jo Erik Skjeggstad har vært oppdragsansvarlig for prosjektet, og har kvalitetssikret arbeidet.

Hedmark Revisjon IKS ønsker å takke GIVAS IKS for nødvendig tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet. Samtidig vil vi takke kontrollutvalgene i kommunene Kongsvinger, Eidskog, Nord-Odal og Grue for oppdraget.

Løten, den 19. januar 2016



Jo Erik Skjeggstad  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Laila Irene Stenseth  
Utøvende forvaltningsrevisor

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>HJEMMEL FOR SELSKAPSKONTROLL.....</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>BESTILLING, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER .....</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>TIDLIGERE SELSKAPSKONTROLL I SELSKAPET .....</b>	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>KILDER TIL REVISJONSKRITERIER .....</b>	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>METODE.....</b>	<b>12</b>
<b>7</b>	<b>KORT OM GIVAS IKS.....</b>	<b>13</b>
<b>8</b>	<b>DEL 1: INNKJØP OG KONTRAKTSOPPFØLGING .....</b>	<b>14</b>
8.1	INTERNKONTROLL IFHT INNKJØP OG KONTRAKTSOPPFØLGING .....	14
8.1.1	<i>Revisjonskriterier .....</i>	14
8.1.2	<i>Data.....</i>	16
8.1.3	<i>Vurdering.....</i>	24
8.2	ETTERLEVELSE AV REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER DER DET IKKE FORELIGGER RAMMEAVTALER. ....	29
8.2.1	<i>Revisjonskriterier .....</i>	29
8.2.2	<i>Terskelverdier .....</i>	30
8.2.3	<i>Data.....</i>	33
8.2.4	<i>Vurdering.....</i>	37
8.3	RAMMEAVTALER .....	55
8.3.1	<i>Revisjonskriterier .....</i>	55
8.3.2	<i>Data.....</i>	55
8.3.3	<i>Vurdering.....</i>	60
<b>9</b>	<b>DEL 2: ELEKTRONISK KJØREBOK OG REISEREGNINGER .....</b>	<b>61</b>
9.1	INTERNKONTROLL IFHT ELEKTRONISK KJØREBOK OG REISEREGNINGER .....	61
9.1.1	<i>Revisjonskriterier .....</i>	61
9.1.2	<i>Data.....</i>	62
9.1.3	<i>Vurderinger .....</i>	66
9.2	ETTERLEVELSE AV GJELDENDE REISEREGULATIV OG RELEVANTE LOV- OG FORSKRIFTSBESTEMMELSER .....	71
9.2.1	<i>Revisjonskriterier .....</i>	71
9.2.2	<i>Data.....</i>	72
9.2.3	<i>Vurderinger .....</i>	76
<b>10</b>	<b>KONKLUSJON .....</b>	<b>81</b>
10.1	DEL 1: INNKJØP OG KONTRAKTSOPPFØLGING .....	81

10.2	DEL 2: ELEKTRONISK KJØREBOK OG REISEREGNINGER .....	83
<b>11</b>	<b>ANBEFALINGER .....</b>	<b>84</b>
<b>12</b>	<b>SELSKAPETS HØRINGSUTTALELSE.....</b>	<b>85</b>
<b>13</b>	<b>LITTERATUR OG HENVISNINGER .....</b>	<b>86</b>
<b>14</b>	<b>VEDLEGG A: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER.....</b>	<b>I</b>
14.1	ETTERLEVELSE AV REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER .....	I
14.1.1	<i>Anvendelsesområdet for anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften .....</i>	<i>i</i>
14.1.2	<i>Terskelverdier.....</i>	<i>ii</i>
14.1.3	<i>Skillet mellom vare- og tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter.....</i>	<i>iii</i>
14.1.4	<i>Beregning av anskaffelsens verdi.....</i>	<i>iv</i>
14.1.5	<i>Grunnleggende krav, jfr. loa. § 5, forsyningsforskriften § 3-1 og foa. § 3-1 .....</i>	<i>iv</i>
14.1.6	<i>Protokollføring, jfr. anskaffelsesforskriften § 3-2 .....</i>	<i>viii</i>
14.1.7	<i>Bestemmelser fra anskaffelsesforskriften del III .....</i>	<i>viii</i>
14.2	RAMMEAVTALER .....	X
14.3	GJELDENDE REISEREGULATIV .....	XII
14.4	UTFYLING AV REISEREGNING .....	XV
14.5	GENERELT OM INTERNKONTROLL .....	XVII
14.5.1	<i>COSO .....</i>	<i>xvii</i>
<b>14.6</b>	<b>INTERNKONTROLL PÅ INNKJØPSOMRÅDET .....</b>	<b>XXI</b>
14.6.1	<i>Målsettinger.....</i>	<i>xxi</i>
14.6.2	<i>Internkontrollkomponenter.....</i>	<i>xxi</i>
<b>14.7</b>	<b>INTERNKONTROLL IFHT BEHANDLING AV REISEREGNINGER, UTBETALING AV REISEGODTGJØRELSE OG BRUK AV ELEKTRONISK KJØREBOK.....</b>	<b>XXIII</b>

## 1 Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen ble bestilt av kontrollutvalgene i eierkommunene i mai 2015 i følgende møter:

- Kontrollutvalget i Kongsvinger kommune: 19. mai 2015 (sak nr. 33/2015)
- Kontrollutvalget i Eidskog kommune: 20. mai 2015 (sak nr. 36/2015)
- Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune: 22. mai 2015 (sak nr. 33/2015)
- Kontrollutvalget i Grue kommune: 26. mai 2015 (sak nr. 35/2015)

Formålet har vært å kartlegge og vurdere om GIVAS IKS har fått på plass nødvendige rutiner på områdene innkjøp og reiseregninger, og om disse følges i praksis. Underveis i arbeidet med prosjektet avdekket vi at selskapet i nokså liten grad brukte reiseregninger, men hadde innført en ordning med elektronisk kjørebok. Prosjektet ble utvidet til å omfatte rutiner i forhold til kjøreboken.

Problemstillingene ble justert og lyder:

### Del I: Innkjøp og kontraktsoppfølging

- 1.1. Har GIVAS IKS etablert en tilfredsstillende internkontroll for innkjøp og kontraktsoppfølging? Herunder, følges eventuelle utarbeidede rutiner i praksis?
- 1.2. I hvilken grad har GIVAS IKS etterlevd regelverket for offentlige anskaffelser?
- 1.3. I hvilken grad har GIVAS IKS etablert rammeavtaler der det anses hensiktsmessig?

### Del II: Reiseregninger og elektronisk kjørebok

- 2.1. Har GIVAS IKS etablert tilfredsstillende internkontroll i forhold til bruk av elektronisk kjørebok og for å sikre at utbetalingene av reisegodtgjørelse er riktig? Herunder, følges eventuelle utarbeidede rutiner i praksis?
- 2.2. I hvilken grad skjer utbetalingene av reisegodtgjørelse i henhold til gjeldende reiseregulativ og relevante lov- og forskriftsbestemmelser?

Med bakgrunn i innsamlede data og våre vurderinger, har vi kommet frem til følgende **konklusjoner**:

### DEL I INNKJØPSOMRÅDET

Internkontroll på innkjøpsområdet:

GIVAS IKS har organisert anskaffelsesvirksomheten på en hensiktsmessig måte, ansvarlinjene er klare og selskapet har lagt tilstrekkelig vekt på opplæring og kompetanse. Roller og ansvar for anskaffelser er definert og nedfelt i selskapets økonomi- og delegasjonsreglement. Videre delegering av fullmakter fremkommer av skjemaer pr ansatt med fullmakt. Fullmaktene er datert i 2010 – 2013, og er signert av tidligere daglig leder. Daglig leder kan vurdere å gjennomgå alle gjeldende fullmakter, og om disse samsvarer med dagens organisasjon og behov.

GIVAS IKS har utarbeidet etiske retningslinjer. Selskapets etiske retningslinjer omfatter ikke punkter knyttet til utfordringer i anskaffelsesprosessen. Styret og daglig leder kan vurdere behovet for egne punkter ved revidering av etiske retningslinjer.

GIVAS IKS har vært opptatt av kompetanse og kompetansebehov innenfor internkontroll og anskaffelser. Det kan likevel stilles spørsmål ved om selskapet i tilstrekkelig grad har sørget for informasjons- og opplæringstiltak for alle ansatte som er involvert i anskaffelsesprosesser.

GIVAS IKS har ikke gjennomført og dokumentert risikovurderinger knyttet til anskaffelsesområdet. Vurdering av risiko er integrert i driften av GIVAS IKS. Det kan vurderes om det vil være hensiktsmessig å skriftliggjøre risikovurdering og – styring.

GIVAS IKS har utarbeidet en håndbok for offentlige anskaffelser, og denne får alle nyansatte. Håndboken inneholder redegjørelse for sentrale deler av regelverket for offentlige anskaffelser, og maler for anskaffelsesprotokoller. Selskapet har utarbeidet maler som skal sikre at regelverket og interne retningslinjer på området etterleves.

Økonomisystemet VISMA inneholder en modul for elektronisk håndtering av inngående faktura, og det er lagt inn begrensinger for hvem som kan attestere og anwise. Det er dermed etablert elektronisk system for fakturakontroll.

Kvalitetsleder har ansvar for ajourhold av retningslinjer, håndbøker, maler etc. og selskapet gjennomfører evaluering av intern kontroll, samt ledelsesgjennomganger. Ansatte har tilgang til retningslinjer, maler og verktøy. Avvik skal rapporteres og registreres i selskapets avvikssystem. Ledelsen har etablert kommunikasjonsrutiner slik at ansatte minnes om viktigheten av å følge retningslinjer.

Selskapet har etablert system for å evaluere internkontrollsystemet, man har etablert arbeidsdeling og gjennomfører stikkprøvekontroll for å sikre at regelverk og interne retningslinjer etterleves. GIVAS IKS har etablert rutiner for følge opp evalueringer fra revisor og egne internrevisjoner.

GIVAS IKS har etablert arbeidsdeling på området fakturakontroll, og arbeidsdelingen er i samsvar med interne retningslinjer på området.

#### Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser:

Etter revisors vurdering viser undersøkelsen av mottatt dokumentasjon, at GIVAS IKS i noen grad har etterlevd regelverket for offentlige anskaffelser ved de undersøkte anskaffelsene.

- Det er dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi ved 4 av 19 anskaffelser. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at mangelen på forsvarlig anslag har medført at selskapet har gjennomført anskaffelsene etter feil del av regelverket.
- Det er gjennomført konkurranse for 3 av 18 anskaffelser som faller inn under forsyningsforskriften. Det skal imidlertid bemerkes at 7 av anskaffelsene har en verdi under kr. 100.000,- eks. mva. Etter endringen av regelverket som trådte i kraft 1. juli 2015 er disse unntatt fra regelverket.
- Kravet om at oppdragsgiver skal gi deltakerne i konkurranser beskjed om hvilken leverandør som er valgt, er oppfylt ved 4 av 4 undersøkte anskaffelser etter forsyningsforskriften.
- Kravet om at tildelingen av kontrakt skal skje på grunnlag av objektive kriterier, er dokumentert etterlevd ved 4 av 4 undersøkte anskaffelser etter forsyningsforskriften.
- Kravet om at alle leverandørene skal gis mulighet til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt, er etterlevd ved 2 av 4 undersøkte anskaffelser etter forsyningsforskriften.
- Kravet om at oppdragsgiver skal kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen, er kun delvis etterlevd ved anskaffelsene etter forsyningsforskriften. Ved 8 anskaffelser anses det å foreligge mangler.
- Anskaffelsen som er vurdert opp mot anskaffelsesforskriften del III er vurdert å tilfredsstillende alle utledede revisjonskriterier for denne anskaffelsen.

Undersøkelsen er gjennomført som en stikkprøvekontroll. Utplukket anses ikke tilstrekkelig til at vi kan si noe generelt om hvorvidt selskapet etterlever regelverket.

#### Rammeavtaler:

Det fremstår som selskapet til en stor grad har rammeavtaler der det anses hensiktsmessig. Vi har ikke funnet kjøp fra samme leverandør som anses regelmessig og av samme type, slik at verdiberegningen skal foretas iht. foa. § 2-3(11) eller ff. § 2-4(9). Gjennomgangen av de leverandørene selskapet har handlet fra og som er bokført i driftsregnskapet for 2014, viser at selskapet har rammeavtaler for 15 av 44 leverandører. For øvrige kjøp er det i all hovedsak gitt tilfredsstillende begrunnelser for hvorfor det ikke foreligger rammeavtaler, eller kjøpene er gjort på bakgrunn av andre typer avtaler. Ved gjennomgang av investeringsprosjekter, jf. kapittel 8.2, er det gjort utstrakt bruk av rammeavtaler.

## DEL II REISEREGNINGER OG ELEKTRONISK KJØREBOK

### Internkontroll elektronisk kjørebok:

GIVAS IKS har god oversikt over bruk av kjøretøyer / utstyr. Roller og arbeidsfordeling er avklart i praksis, men etablert praksis bør nedfelles skriftlig. Elektronisk kjørebok kan bidra til at selskapet når sine målsettinger, og kan bidra til redusert risiko for uautorisert bruk av kjøretøyer / utstyr. Selskapet har etablert tilstrekkelig kontrollaktiviteter på området. Selskapets ansatte har fått nødvendig informasjon om elektronisk kjørebok. Elektronisk kjørebok har bidratt til å fjerne risikoer selskapet tidligere hadde på området. Selskapet bør evaluere bruken av elektronisk kjørebok, og etablerte rutiner på området bør nedfelles skriftlig.

### Internkontroll reiseregninger:

Etablert arbeidsdeling bidrar til å sikre mot at ansatte får utbetalt mer enn de har krav på og til å redusere risikoen for misligheter på området. Manglende opplæring og manglende skriftlighet i informasjon til ansatte kan bidra til økt risiko for at målsettingen ikke oppnås. Selskapet bør sørge for skriftlighet knyttet til lønn og reiseutgifter i sin personalhåndbok. Selskapet bør videre vurdere om det er behov for informasjon til og opplæring av ansatte.

### Etterlevelse av regelverk / reiseregninger:

Etter revisors vurdering viser undersøkelsen at selskapets utbetaling av reise godtgjørelse i stor grad skjer i henhold til gjeldende reiseregulativ og relevante lov- og forskriftsbestemmelser. Selskapet bør for øvrig påse at utgiftsgodtgjørelse knyttet til elektroniske kommunikasjonstjenester og naturalytelser (eksempelvis fri avis), utbetales fra selskapets lønssystem.

## ANBEFALINGER

Med bakgrunn i ovenstående har vi kommet frem til følgende **anbefalinger**:

### Del I INNKJØP

#### Internkontroll på innkjøpsområdet:

1. Selskapet ved daglig leder kan gjennomgå selskapets gjeldende fullmakter for å vurdere om disse samsvarer med dagens organisasjon og behov.
2. Selskapet ved styret og daglig leder kan vurdere behovet for egne punkter knyttet til anskaffelsesprosessen ved revisjon av selskapets etiske retningslinjer.
3. Selskapet ved daglig leder bør vurdere om selskapet i tilstrekkelig grad har sørget for informasjons- og opplæringstiltak for alle ansatte som er involvert i anskaffelsesprosesser.
4. Selskapet ved daglig leder kan vurdere om risikovurdering og – styring bør skriftliggjøres.



Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser:

5. Selskapet ved daglig leder bør fortsette sitt arbeid for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleveres, herunder sørge for jevnlig informasjon og opplæring av ansatte som er involvert i anskaffelser.

**DEL II REISEREGNING OG ELEKTRONISK KJØREBOK**

Internkontroll elektronisk kjørebok:

6. Selskapet ved daglig leder bør evaluere bruken av elektronisk kjørebok.
7. Selskapet ved daglig leder bør sørge for å nedfelle etablerte rutiner skriftlig.

Internkontroll reiseregninger:

8. Selskapet ved daglig leder bør sørge for å nedfelle etablerte rutiner for lønn og reiseutgifter skriftlig.
9. Selskapet ved daglig leder bør vurdere om det er behov for informasjon til og opplæring av ansatte.

Etterlevelse av regelverk/ reiseregninger:

10. Selskapet ved daglig leder bør påse at utgiftsgodtgjørelse knyttet til elektroniske kommunikasjonstjenester og naturalytelser, utbetales fra selskapets lønssystem.

Vi har ikke anbefalinger knyttet til rammeavtaler.

## 2 Hjemmel for selskapskontroll

I henhold til kommuneloven § 77 femte ledd skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m. Nærmere regler om innholdet av selskapskontrollen er gitt i kontrollutvalgsforskriften kapittel 6. I kontrollutvalgsforskriften § 14 fremgår det at en selskapskontroll kan bestå av en *eierskapskontroll*, dvs. en kontroll av hvordan kommunen utøver sine eierinteresser, men at den også kan omfatte *forvaltningsrevisjon*. Når selskapskontrollen gjøres som forvaltningsrevisjon rettes søkelyset mot selskapet som sådan, og ikke mot kommunen som eier.

## 3 Bestilling, formål og problemstillinger

Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalgene i eierkommunene i mai 2015 i følgende møter:

- Kontrollutvalget i Kongsvinger kommune: 19. mai 2015 (sak nr. 33/2015)
- Kontrollutvalget i Eidskog kommune: 20. mai 2015 (sak nr. 36/2015)
- Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune: 22. mai 2015 (sak nr. 33/2015)
- Kontrollutvalget i Grue kommune: 26. mai 2015 (sak nr. 35/2015)

Formålet med forvaltningsrevisjonen var i utgangspunktet å kartlegge og vurdere om GIVAS IKS har fått på plass nødvendige rutiner på områdene innkjøp og reiseregninger, og om disse følges i praksis. Som følge av at vi underveis i arbeidet med prosjektet avdekket at selskapet i nokså liten grad brukte reiseregninger, men derimot hadde innført en ordning med elektronisk kjørebok, ble prosjektet utvidet til også å omfatte rutiner i forhold til kjøreboken. Problemstillingene ble også justert.

Prosjektet skal besvare følgende problemstillinger:

Del I: Innkjøp og kontraktsoppfølging

- 1.1. Har GIVAS IKS etablert en tilfredsstillende internkontroll for innkjøp og kontraktsoppfølging? Herunder; følges eventuelle utarbeidede rutiner i praksis?
- 1.2. I hvilken grad har GIVAS IKS etterlevd regelverket for offentlige anskaffelser?
- 1.3. I hvilken grad har GIVAS IKS etablert rammeavtaler der det anses hensiktsmessig?

Del II: Reiseregninger og elektronisk kjørebok

- 2.1. Har GIVAS IKS etablert tilfredsstillende internkontroll i forhold til bruk av elektronisk kjørebok og for å sikre at utbetalingene av reisegodtgjørelse er riktig? Herunder, følges eventuelle utarbeidede rutiner i praksis?

2.2.I hvilken grad skjer utbetalingene av reisegodtgjørelse i henhold til gjeldende reiseregulativ og relevante lov- og forskriftsbestemmelser?

## 4 Tidligere selskapskontroll i selskapet

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon i selskapet i 2009 som hadde som hovedformål å undersøke om GIVAS IKS overholdt regelverket for offentlige anskaffelser. Det var på denne tiden en del negativ omtale av selskapet i media. Hovedkonklusjonen i 2009-rapporten var at selskapet hadde et klart forbedringspotensiale i forhold til regeletterlevelse, og at selskapet manglet egne opplæringsrutiner, interne retningslinjer og regelverk vedrørende økonomi og innkjøp. Revisjonen gav 12 anbefalinger som ble fulgt opp i en ny rapport fra revisjonen i 2011. I 2011-rapporten ble møtet med selskapet beskrevet som «*en helt ny verden*» mot hvordan selskapet fremstod i 2009. Revisjonen konkluderte med at selskapet hadde fulgt alle revisjonens 12 anbefalinger.

## 5 Kilder til revisjonskriterier

På bakgrunn av de ovennevnte problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Disse danner grunnlaget for hva innsamlede data skal vurderes opp mot.

Kriteriene 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/effektivt.<sup>1</sup>

I dette prosjektet er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (loa.)
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 (foa.)
- Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser
- Praksis fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)
- COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), *Internkontroll – et integrert rammeverk. Sammendrag, 2013*

<sup>1</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 23 og 24.

- Hovedtariffavtalen for konkurranseutsatte bedrifter, Reiseregulativet (SGS 1001), samt vedlegg 6 til Hovedtariffavtalen for konkurranseutsatte bedrifter og statens reiseregulativ for innland og utland.

## 6 Metode

Vi har innhentet informasjon om rutiner for anskaffelser og kontraktsoppfølging, reiseregninger og elektronisk kjørebok i oppstartsmøte med kontaktperson, dvs. daglig leder for GIVAS IKS. I oppstartsmøtet deltok også selskapets kvalitetsleder, administrasjonssekretær, avdelingsleder for anlegg og regnskapsleder i Grue kommune. I tillegg har vi intervjuet administrasjonssekretær om reiseregninger, avdelingsleder for vann om elektronisk kjørebok og daglig leder om anskaffelser, reiseregninger og elektronisk kjørebok. Det er skrevet referat fra oppstartsmøtet og intervjuene, og referatene har blitt verifisert at møtedeltakere og respondenter. Data innhentet i intervju har blitt benyttet for å kunne besvare både problemstilling 1 og 2.

I forhold til problemstilling nr. 1 Innkjøp og kontraktsoppfølging, har vi i tillegg foretatt regnskapsanalyse av kommunens drifts- og investeringsregnskap for 2014 og 2015 og valgt ut konkrete anskaffelser (driftsregnskap) og investeringsprosjekter (investeringsregnskap) for nærmere gjennomgang. Vi har innhentet dokumentasjon som tilbud, korrespondanse, protokoller, konkurransegrunnlag, avtaledokumenter mv. for å kunne vurdere de utvalgte anskaffelsene / prosjektene.

I forhold til problemstilling nr. 2 Reiseregninger og elektronisk kjørebok har vi gjennomgått alle reiseregninger for 1. halvår 2015 og valgt halvparten for nærmere gjennomgang. GIVAS IKS har egne biler som ansatte skal benytte. Det innebærer at omfanget av reiseregninger er begrenset, og vi har derfor utvidet forvaltningsrevisjonen til å omfatte elektronisk kjørebok.

Vi anser at metodene har vært egnet, og at vi har samlet tilstrekkelig data som har gjort det mulig å besvare forvaltningsrevisjonens problemstillinger med foreliggende avgrensninger, og hensyntatt prosjektets økonomiske ramme.

## 7 Kort om GIVAS IKS

Glåmdal interkommunale vann og avløpsselskap, GIVAS IKS, ble etablert 1. januar 2006. I dag har selskapet følgende fire deltakere med tilhørende andel:

- Kongsvinger kommune, andel: 59%
- Grue kommune, andel: 19%
- Nord-Odal kommune, andel: 11%
- Eidskog kommune, andel: 11%

I henhold til selskapets vedtekter, har selskapet følgende hovedformål:

*«Selskapets formål er å utføre offentlige tjenester for sine eiere innenfor vann og avløp. I tillegg utføres septiktømming av mindre avløpsanlegg og vegvedlikehold for kommuner som ønsker dette. Selskapet skal eie og drive kommunaltekniske anlegg for vann og avløp i deltakerkommunen, og har ansvaret for alle oppgaver knyttet til forvaltning, planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av offentlige vann- og avløpsanlegg i eierkommunene.»*

### Resultat

	Regnskap	Reg.budsjett	Oppr.budsjett	Regnskap i fjor
Driftsinntekter	91.021.056,61	87.912.000,00	86.423.150,00	83.076.769,71
Driftsutgifter	83.878.774,94	78.645.000,00	70.678.151,00	71.795.547,58
Brutto driftsresultat	7.142.281,67	9.267.000,00	15.744.999,00	11.281.222,13
<b>Ordinært resultat</b>				
Ordinært resultat	6.109.885,45	-140.000,00	1.544.000,00	5.026.607,93
Regnskapsmessig resultat	4.901.318,30	0,00	879.000,00	-1.061.976,95
<b>Udekket</b>				
Investeringer	67.105.150,38	62.052.957,00	79.100.000,00	36.346.219,08
Finansiering	66.255.998,31	62.052.957,00	79.100.000,00	36.332.850,08
Udekket	-849.152,07	0,00	0,00	-13.369,00

### Balanse

	Regnskap 2014	Regnskap 2013
Sum eiendeler	383.734.135,31	334.348.237,32
Sum egenkapital	-1.265.170,66	-737.135,38
Sum langsiktig gjeld	366.471.387,06	316.748.417,06
Sum kortsiktig gjeld	18.527.918,91	18.336.955,64

## 8 Del 1: Innkjøp og kontraktsoppfølging

### 8.1 Internkontroll ifht innkjøp og kontraktsoppfølging

#### **Problemstilling 1.1:**

Har GIVAS IKS etablert en tilfredsstillende internkontroll for innkjøp og kontraktsoppfølging?  
Herunder; følges eventuelle utarbeidede rutiner i praksis?

#### 8.1.1 Revisjonskriterier

Vi har utledet følgende konkrete revisjonskriterier som vil bli vurdert for å besvare problemstilling nr. 1.1:

GIVAS IKS bør ha en internkontroll på anskaffelsesområdet som omfatter komponentene *internt kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, samt oppfølgingsaktiviteter*. Følgende forhold/tiltak vil være sentrale for de enkelte komponentene:

##### Internt kontrollmiljø

- GIVAS IKS bør ha definert kompetansebehov innenfor internkontroll og anskaffelser, samt etablert opplæringstiltak.
- GIVAS IKS bør ha organisert anskaffelsesvirksomheten på en hensiktsmessig måte, som ivaretar risiko og vesentlighet, og som legger til rette for klare ansvarlinjer og enkel tilgang på kompetanse.
- Roller og ansvar for anskaffelser må være utvetydig definert og nedfelt, herunder delegering av økonomiske fullmakter.
- GIVAS IKS bør ha utarbeidet etiske retningslinjer, som også omfatter utfordringer i anskaffelsesprosessen.

##### Risikovurdering

- GIVAS IKS bør utarbeide en anskaffelsesstrategi
- Mål og tiltak for anskaffelsesområdet må være innbyrdes konsistente
- GIVAS IKS bør periodisk gjennomføre risikoanalyser for anskaffelsesområdet – med utgangspunkt i målsettingene.
- Risikostyring skal integreres i alle faser og deler av virksomhetens anskaffelsesprosess, herunder i større investeringsprosjekter.

### Kontrollaktiviteter

- GIVAS IKS bør etablere *ett* dokument som dekker alle de viktigste forholdene innenfor anskaffelsesområdet for denne virksomheten. Dette kan være en veileder eller innkjøpshåndbok, som de ansatte har enkel tilgang til.
- GIVAS IKS bør bruke elektroniske systemer for konkurransegjennomføring, bestilling og fakturakontroll.
- Rutiner for attestasjon og anvisning og andre transaksjonskontroller bør tilsvare grunnleggende krav slik disse fremkommer i økonomistyringsregelverket for staten.
- Alle styrings- og kontrolltiltak bør være etablert og innrettet med utgangspunkt i en risikovurdering.

### Informasjon og kommunikasjon

- GIVAS IKS bør ha rutiner for ajourhold av egne retningslinjer, maler og verktøy på anskaffelsesområdet.
- Alle retningslinjer, maler og verktøy må være lett tilgjengelige for de ansatte.
- GIVAS IKS bør ha klare rutiner for hvordan ansatte skal rapportere om avvik, feil eller mangler på anskaffelsesområdet.
- Ledelsen bør etablere kommunikasjonsrutiner, som sikrer at ansatte jevnlig minnes på viktigheten av at anskaffelser skal følge interne og eksterne retningslinjer.

### Oppfølgingsaktiviteter

- GIVAS IKS bør gjennomføre egne evalueringer av sitt system for internkontroll. Dette kan for eksempel utføres av en internrevisjonsfunksjon.
- GIVAS IKS bør systematisk teste faktisk etterlevelse av lover og retningslinjer ved å evaluere gjennomførte anskaffelser.
- GIVAS IKS bør ha rutiner for oppfølging av kommentarer fra evalueringer, for eksempel fra intern eller ekstern revisor.

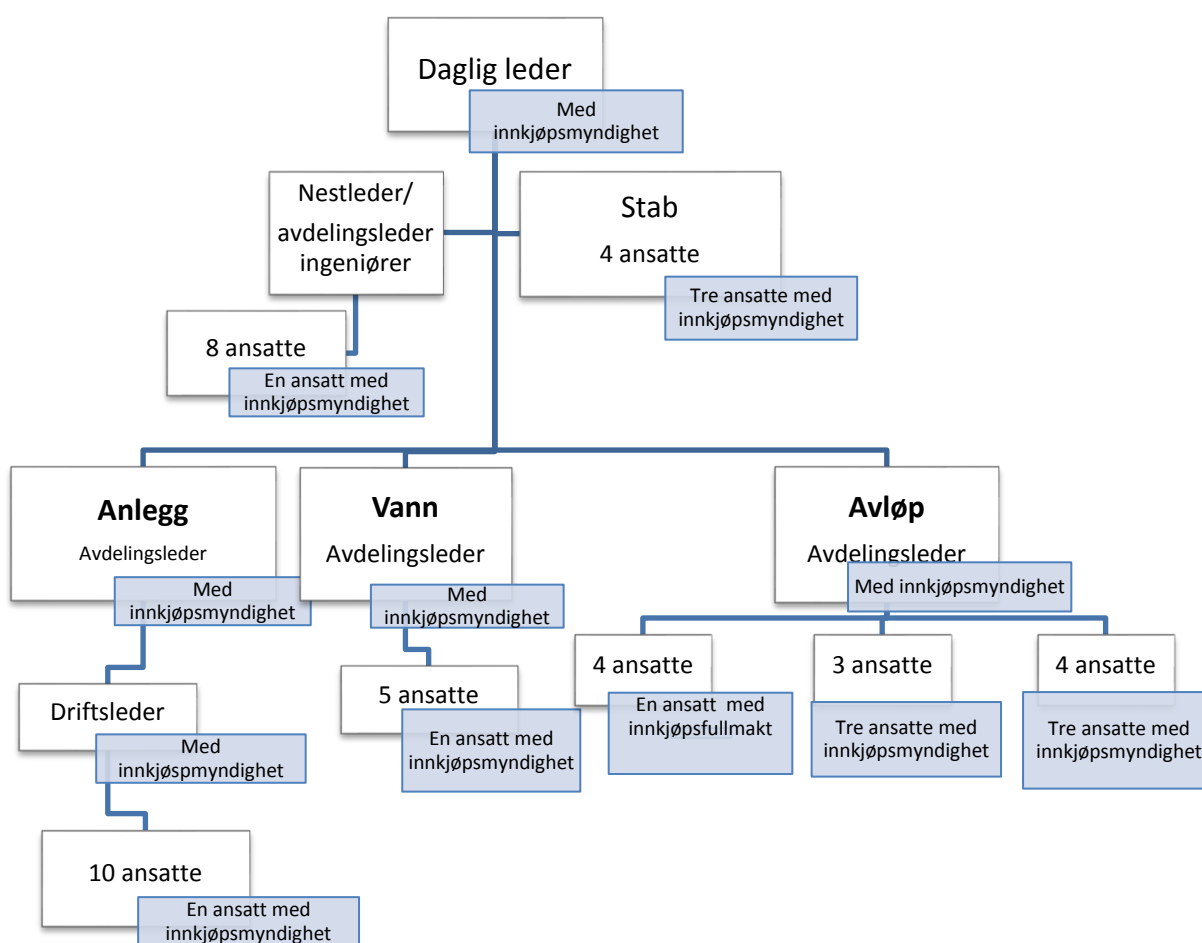
Revisjonskriteriene er utledet fra COSO-modellen for internkontroll og Difi's veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser. Se vedlegg A, kapittel 15.6 til rapporten for nærmere beskrivelse av innholdet i kildene.

## 8.1.2 Data

### 8.1.2.1 Organisering av innkjøpsområdet i selskapet (internt kontrollmiljø)

GIVAS IKS er medlem av Regional Innkjøpsordning i Glåmdal (RIIG). Innkjøpsleder i RIIG gjennomfører ofte innkjøp på vegne av selskapet. Vi har fått opplyst at GIVAS IKS benytter tjenester fra RIIG på alle større anskaffelser. I store investeringsprosjekter kan det være egne konsulenter som står for deler av arbeidet i anskaffelsesprosessen. Noen få anskaffelser gjøres av prosjektleder selv.

Driften i selskapet er organisert slik:



Figur 1 Organisasjonskart med innkjøpsfullmakter. Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS med bakgrunn i mottatt organisasjonskart og delegerte fullmakter på området Innkjøp.

Selskapet har utarbeidet et økonomi- og delegasjonsreglement hvor det i pkt. 7.4 fremgår det at daglig leder er delegert myndighet til å inngå kontrakt og signere ved kjøp innenfor rammen av det til enhver tid vedtatte budsjett. Videre er daglig leder delegert myndighet til å inngå utbyggingsavtaler



inntil kr. 1.000.000 der formålet er at GIVAS IKS skal stå ansvarlig for utbygging av vann og avløpsanlegg når anleggene senere overføres til selskapet.

I økonomi- og delegasjonsreglementet pkt 7.5 fremgår følgende om videre delegasjon:

*Daglig leder kan videredelegere sine fullmakter til selskapets avdelingsledere og prosjektledere der ikke annet er vedtatt. Daglig leder fører oversikt over videredelegeringen. Delegering skal avtales gjennom dokumentet « delegasjon økonomi» som signeres før fullmakt er gyldig i.h.t. følgende rammer innenfor vedtatte budsjett pr. prosjekt:*

*Prosjektleder: inntil 100.000*

*Avdelingsleder: inntil 500.000*

Revisor har mottatt skjemaer for videredelegasjon av fullmakt på bestillings- og innkjøpsområdet som dokumenterer videredelegasjon slik det fremgår i organisasjonskartet i figur 1 ovenfor. I det enkelte delegasjonsskjema fremgår det hvilken art, hvilket ansvar og funksjon i regnskapet fullmakten knytter seg til, samt hvorvidt det er tale om fullmakt til bestilling/kjøp, attestasjon og/eller anvisning. Følgende tekst er inntatt i alle delegasjonsskjemaene:

*Stillingsinnehaver er ansvarlig for at innkjøpene blir gjennomført i henhold til vedtatt innkjøpsreglement.*

*Det skal føres liste over materiell og verktøy som brukes i virksomheten og som befinner seg hos GIVAS IKS, på anlegg og i enhetens biler.*

*Alle innkjøp-/ pakksedler-/ ordrebekreftelser skal være merket med innkjøpers navn og vareadresse. Etter kontroll leveres dette til nærmeste overordnede.*

*Kjøp av verktøy skal godkjennes av avdelingsleder. Unntatt er innkjøp for å opprettholde drift ved og etter akutte hendelser.*

GIVAS IKS har ikke en ansatt som har ansvaret for kontraktsoppfølging. Dersom det oppstår tvister knyttet til kontrakter, vil selskapet be om en generell, juridisk vurdering av kontrakten. For øvrig er det den som er ansvarlig for den enkelte kontrakten, som må følge opp at selskapet får leveranse i samsvar med inngått kontrakt. Alle rammeavtaler blir for øvrig inngått via RIIG.

Det forekommer at leverandører beregner fakturagebyr selv om det av kontrakten fremkommer at GIVAS IKS ikke skal betale dette. Avvik blir tatt opp med leverandøren, og registrert som avvik i

avvikssystemet. Det er bestiller som skal følge opp kontrakten, og dette er ofte avdelingsleder, men kan også være ingeniør, jf. figur 1.

GIVAS IKS skal innføre et nytt system, hvor alle kontrakter skal registreres i LANDAX. Nå blir de registrert i et eget regneark, som er innrettet slik at det er lenker til avtalene. Ansatte har tilgang til regnearket, og kan klikke på lenken og få opp den aktuelle avtalen. Alle ansatte har tilgang til systemet og avtalene.

Daglig leder underskriver på alle avrop på rammeavtaler knyttet til konsulenttjenester. Ellers er det den som har ansvaret for kontrakten som kan gjennomføre avrop. Dersom det gjelder driftsrelaterte ting, eksempelvis knyttet til alarmer eller hendelser, så kan alle ansatte hente ut nødvendig materiell for å holde driften i gang. Den som henter ut noe, kvitterer for mottak, hva det gjelder og til hvilket prosjekt det er anskaffet.

Prosjektleder skal fylle ut vurderingsskjema for innkjøpet. Dette inneholder overslag over utgift og beskriver hva som skal gjennomføres. Dersom utgiften er anslått til under kr 100 000, blir anskaffelsen gjennomført som direkte kjøp, er anslaget på under kr 500 000 gjennomfører de minianbud med 3 – 5 leverandører og er anslaget over kr 500 000 legges det ut på [www.doffin.no](http://www.doffin.no).

Minianbud kan skje ved at de ber om tilbud på e-post. Det skal utarbeides vurderingsskjema for innkjøpene/mottatte tilbud og hva de har lagt vekt på ved vurderingene. Det er daglig leder som godkjenner valg av leverandør. Når dette er gjennomført, kan de bestille varen/tjenesten.

GIVAS IKS benytter for øvrig tjenester fra RIIG ved alle større anskaffelser. Ansatt hos RIIG legger anskaffelsene ut på doffin. Unntaksvis kan GIVAS IKS gjennomføre og legge ut «rene kjøp» selv, eksempelvis konkrete kjøp av gitt type rør med gitt antall meter (rør fra A – B). Før anskaffelsen gjennomføres, skal det fylles ut et vurderingsskjema for innkjøpet. Dette skal underskrives av daglig leder, før anskaffelsen legges ut på [www.doffin.no](http://www.doffin.no). Når GIVAS IKS gjennomfører anskaffelser selv, skal alle tilbud sendes til innkjøpsleder for aktuelt innkjøp og tilbudene åpnes av tre personer i fellesskap. GIVAS IKS benytter ikke annen ekstern bistand enn RIIG. Unntaket er advokatbistand ved tvister.

Ved varemottak skal den som mottar varen, signere for mottak. Ved mottak av varene gjennomfører prosjektleder eller annen ansatt stikkprøvekontroll av varer, eksempelvis rør. Finner de brekkasje / feil, så utvider de kontrollen. Rammeavtalene inneholder bestemmelser om bytte og retur, og vi har fått opplyst at det pleier å være uproblematisk. Skjema for varemottak settes inn i anleggspenn og oppbevares på anlegget til det er fullført. Da blir permen tatt inn på kontoret. Når de får faktura, blir

denne kontert, attestert og anvist før den bokføres og utbetales. Det er prosjektleder som konterer. Prosjektlederen avtaler tidspunkt for leveranse, og formannen kvalitetssikrer leveransen. Det er viktig at lossingen er forsvarlig for å unngå brekkasje. Ved mottak av varer tar de stikkprøver av hvert lass (3 stk). Hvis de finner feil / brekkasje, så kontrollerer de flere. Mengder blir også kontrollert før fakturaen betales, og formannen skal fylle ut skjema for mottak av rør for det konkrete prosjektet. Skjemaet er inndelt i med felter for vann og avløp og skal oppbevares i prosjektpermen.

Etter gjennomføring av ovennevnte forvaltningsrevisjonsprosjekt i 2009, ble det for øvrig gjennomført opplæring for alle ansatte. Det ble utarbeidet detaljerte beskrivelser og maler. Flere i selskapet har gjennomført kurs i offentlige anskaffelser.

Vi har fått opplyst at alle ansatte skal ha gjennomført kurs, men at det kan forekomme at enkelte ansatte har begynt på kurs, men ikke har gjennomført hele kurset på det tidspunkt rapporten ble skrevet. Rutinen ble for øvrig skjerpet etter forrige forvaltningsrevisjon. Daglig leder deltok på 2 dagers innkjøpskurs da hun tiltrådte stillingen i GIVAS IKS. Daglig leder opplyste for øvrig at selskapet de siste årene har hatt stort fokus på ISO-sertifiseringen.

Som det fremgår ovenfor er det utarbeidet egne **etiske retningslinjer** for selskapet. Retningslinjene inneholder kapitler om livsglede, inkludering, verdsetting, engasjement og troverdighet. Retningslinjene inneholder ingen punkter som eksplisitt knytter seg til utfordringer ved gjennomføring av innkjøp. Følgende punkter i retningslinjene anses imidlertid å være relevante på innkjøpsområdet:

- «Alle som representerer GIVAS (...)plikter å overholde lover og regler som gjelder for selskapets virksomhet. De plikter også å (...) tilstrebe likebehandling (...)»
- «Enhver medarbeider opptre vennlig, høflig, korrekt og imøtekommen overfor (...) samarbeidspartnere (...)»
- «GIVAS tar hensyn til naturen og velger det alternativet som skader naturen minst når det gjelder forbruksutstyr (...)»
- «Selskapets medarbeidere unngår å opptre på måter som kan svekke tilliten til deres upartiskhet. Den enkelte medarbeider har selv ansvar for å opplyse om egen inhabilitet og tre til side når saken krever det.»
- «Selskapets medarbeidere har ikke ekstraarbeid eller biarbeid, styreverv eller annet lønnet oppdrag som bryter med eller er i konflikt med selskapets interesser eller svekker tilliten til selskapet.»

- «Representantskapets medlemmer, styret og medarbeidere registrerer sine verv og økonomiske interesser i Styrevervregisteret.»
- «Ansatte i GIVAS tilbyr eller mottar ikke gaver, reiser, hotellopphold, rabatter, lån andre ytelser eller fordeler som kan påvirke deres tjenestehandlinger. Pengegaver mottas ikke under noen omstendigheter. Det er likevel anledning til å gi og motta oppmerksomhetsgaver av symbolsk verdi og utøve alminnelige gjestfrihet.»
- «Det vises varsomhet når det gjelder bruk av reklame- og sponsorgaver slik at uheldige bindinger og uønskede signaler ikke oppstår.»
- «Det er åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik at publikum kan gjøre seg kjent med selskapets virksomhet og få innsikt i hvordan selskapet skjøtter sine oppgaver.»

### **8.1.2.2 Risikovurderinger på innkjøpsområdet**

Selskapet har ikke utarbeidet anskaffelsesstrategi. Det er ikke satt egne, skriftlige mål for innkjøp. Vi har fått opplyst at målsettingene vil være å etablere konkurranse, oppnå best mulig pris og unngå korrupsjon mv. Daglig leder gir uttrykk for at hun er trygg på at selskapets ansatte har integritet og følger opp i forhold til målsettingene. GIVAS IKS er for øvrig en forholdsvis gjennomiktig bedrift med lav risiko mht. innkjøpsområdet. De etiske retningslinjene er tydelige, og rundt 90 % av innkjøpene skjer via store avtaler.

Daglig leder opplyser at vurdering av risiko er en del av driften og at det gjennomføres hele tiden, men alt blir ikke dokumentert skriftlig. Selskapet vurderer risiko knyttet til:

- ytre miljø; risiko knyttet til tjenester som leveres
- vannforsyning
- arbeidsmiljø; krav knyttet til ISO-sertifisering for disse
- utslipp mv.

Selskapet har for øvrig ikke gjennomført risikovurderinger i forhold til anskaffelsesområdet.

### 8.1.2.3 *Kontrollaktiviteter*

GIVAS IKS har utarbeidet en håndbok for offentlige anskaffelser. Denne får alle nyansatte. Håndboken inneholder en redegjørelse for sentrale deler av regelverket for offentlige anskaffelser, samt maler for anskaffelsesprotokoller.

Selskapet har også utarbeidet prosedyrebeskrivelser for innkjøp generelt, minianbud og kjøp som krever utlysning på doffin/TED, samt en prosedyrebeskrivelse for mottak av varer.

Selskapet har videre utarbeidet følgende maler som skal benyttes:

- Vurderingsskjema for innkjøp (signeres av prosjektleder og daglig leder)
- Bestilling av varer/tjenester mellom 50.000 og 100.000 (inkl. mottak) (det fremgår ikke hvem som kan signere)
- Anskaffelsesprotokoll for minianbud (signeres av prosjektleder og daglig leder)
- Anskaffelsesprotokoll for Doffin/TED (signeres av prosjektleder og daglig leder)
- Kvittering for mottak av tilbud
- Brev om beslutning om tildeling av kontrakt (signeres av daglig leder)
- Avropsskjema rammeavtale (det fremgår ikke hvem som kan signere)

Selskapet benytter ikke elektroniske systemer for konkurransegjennomføring og bestilling.

For fakturahåndtering benytter selskapet programmet VISMA. Her er det lagt inn begrensninger i forhold til hvem som kan attestere og anvise. Alle fakturaer selskapet mottar blir attestert og anvist elektronisk. Det er krav om arbeidsdeling, og GIVAS IKS har valgt å ha tre personer inne i prosessen for å unngå feil. Dette er en som konterer, en som attesterer og en som anviser. Det er daglig leder og administrasjonssekretær som har anvisningsmyndighet. Systemet er rigid og det er begrenset hva ansatte har lov til å gjøre. Hvilken myndighet hver enkelt har, fremkommer for øvrig av delegasjonsreglementet til selskapet.

### 8.1.2.4 *Informasjon og kommunikasjon internt i selskapet*

GIVAS IKS har ansatt kvalitetsleder som har ansvar for ajourhold av retningslinjer. Personelhåndboka er nå under revidering. Daglig leder har for øvrig opplyst at selskapet gjennomfører kontinuerlige evalueringer av internkontrollen, og at de har fokus på hva som er bra nok. Hun pekte på at selskapet

kunne hatt en innkjøpsstrategi, og at det er noe som kan tas inn i interne retningslinjer knyttet til innkjøp.

### 8.1.2.5 Oppfølgingsaktiviteter

En gang pr. år gjennomfører selskapet ledelsesgjennomgang hvor daglig leder, avdelingsledere og kvalitetsleder deltar. De gjennomgår dokumentasjonen på det valgte området og sjekker opp mot rutiner og regelverk. De skriver en rapport for hver intern revisjon, og i rapporten fremkommer eventuelle avvik og forbedringspunkter. Avvik blir meldt inn i selskapets avvikssystem, slik at dette blir dokumentert og fulgt opp. GIVAS IKS har vært ISO-sertifisert fra januar 2015. Det har ikke blitt gjennomført intern revisjon rettet mot innkjøpsområdet, og selskapet planlegger å benytte forvaltningsrevisjonen i forhold til overordnet kontroll på økonomi og administrasjon i ISO-sertifiseringssystemet. Selskapet forholder seg ellers til krav fra eksterne som fylkesmann, mattilsyn mv. slik at dette også har fokus i ledelsens gjennomgang. I tillegg har de fokus på personal og regnskapstall.

Daglig leder tar for øvrig stikkprøver av vurderingsskjemaene for innkjøp, som skal ligge arkivert i WEB SAK.

### 8.1.2.6 Internkontroll ved et utvalg anskaffelser

GIVAS IKS sine retningslinjer innebærer at følgende kontrollaktiviteter skal gjennomføres ved anskaffelser:

- 1) *Vurderingsskjema for innkjøp* skal fylles ut og signeres av prosjektleder og daglig leder.
- 2) Skjemaet «Bestilling av varer/tjenester» skal fylles ut for anskaffelser mellom 50.000,- og 100.000,-.
- 3) Anskaffelsesprotokoll skal fylles ut og signeres av prosjektleder og daglig leder ved kjøp over kr. 100.000,- eks. mva.
- 4) Tildelingsbrev skal signeres av daglig leder for anskaffelser over 100.000,- eks.mva.
- 5) Ved varemottak skal:
  - a) mottaker signere for varer og varsle bestiller om at varer er mottatt
  - b) bestiller undersøke om varene er iht. bestilling og om de er i orden, evt. klage til leverandør.
  - c) bestiller kvittere på bestillingsskjema for varer mellom 50.000,- og 100.000,-
  - d) bestiller skal kontrollere faktura opp mot mottatte varer

6) Fakturaen håndteres av tre ulike personer; en som konterer, en som anviser og en som attesterer (arbeidsdeling).

I tilknytning til denne forvaltningsrevisjonen har vi valgt å kontrollere spesifikt om selskapet etterlever pkt 6 ovenfor. Vi har valgt ut fem anskaffelser for å kontrollere at det er etablert arbeidsdeling mellom den som mottar faktura, den som konterer, den som attesterer og den som anviser. Anskaffelsene er plukket ut tilfeldig blant anskaffelsene som har blitt vurdert opp mot regelverket for offentlige anskaffelser nedenfor i kapittel 9.2.

Følgende dokumentasjon av internkontrollen er mottatt for de fem utvalgte anskaffelsene:

Nr	Verdi ekskl. mva	Ant. Fakt.	Dokumentasjon	Arbeidsdeling
1	368.847,70	11	Utskrifter fra fakturabehandlingssystemet for alle fakturaer. Dokumenterer arbeidsdeling. Fakturamottak v/ ansatt i Grue kommune Kontering v/ avdelingsleder Attestert v/ administrasjonssekretær Anvist v/ daglig leder	JA
2	133.460,00	2	Utskrifter fra fakturabehandlingssystemet for alle fakturaer. Dokumenterer arbeidsdeling. Fakturamottak v/ ansatt i Grue kommune Kontering v/ avdelingsleder Attestert v/ administrasjonssekretær Anvist v/ daglig leder	JA
3	240.375,00	2	Utskrifter fra fakturabehandlingssystemet for alle fakturaer. Dokumenterer arbeidsdeling. Fakturamottak v/ ansatt i Grue kommune Kontering v/ avdelingsleder Attestert v/ administrasjonssekretær Anvist v/ daglig leder	JA
4	830.958,00	9	Utskrifter fra fakturabehandlingssystemet for alle fakturaer. Dokumenterer arbeidsdeling. Fakturamottak v/ ansatt i Grue kommune Kontering v/ avdelingsleder Attestert v/ administrasjonssekretær Anvist v/ daglig leder	JA
5	102.625,60	8	Utskrifter fra fakturabehandlingssystemet for alle fakturaer. Dokumenterer arbeidsdeling. Fakturamottak v/ ansatt i Grue kommune Kontering v/ avdelingsleder Attestert v/ administrasjonssekretær Anvist v/ daglig leder	JA

Tabell 1 Oversikt over kjøp fra utvalgte leverandører, antall fakturaer og beskrivelse av mottatt dokumentasjon.

## 8.1.3 Vurdering

### 8.1.3.1 Internt kontrollmiljø

GIVAS IKS er organisert med daglig leder, en avdeling med nestleder og ingeniører, en stabsavdeling og avdelinger for anlegg, vann og avløp. Hver avdeling har en avdelingsleder, jf. figur 1 i kapittel 8.1.2.1. Selskapet har etiske retningslinjer med en del punkter som er relevante for innkjøpsområdet. Videre har selskapet utarbeidet økonomi- og delegasjonsreglement hvor daglig leder er delegert myndighet til kjøp innenfor vedtatt budsjettamme mv. Daglig leder kan videredelegere sin myndighet, og selskapet har lagt frem skjemaer for videredelegasjon på bestillings- og innkjøpsområdet. Selskapet har oversikt over inngåtte avtaler, det fremkommer hvem som er ansvarlig for avtalene og alle ansatte har tilgang til avtalene. Den personen som har ansvar for den enkelte avtalen/ kontrakten, må følge opp at selskapet mottar leveranse i samsvar med kontrakt. Daglig leder skal signere på alle vurderingsskjemaer for innkjøp, og godkjenner valg av leverandør, før varen / tjenesten kan bestilles. RIIG benyttes ved alle større anskaffelser og ved inngåelse av rammeavtaler. Prosjektleder eller annen ansatt som mottar varer, signerer for varemottaket. De mottar store mengder varer, eksempelvis rør, og kontrollerer ved stikkprøvekontroll for å se om det er brekkasje eller feil. Rammeavtalene inneholder bestemmelser knyttet til bytte og retur av varer. Det er videre etablert ytterligere arbeidsdeling gjennom at fakturaen blir kontert av prosjektleder, administrasjonssekretær attesterer og daglig leder anviser før fakturaen kan utbetales. Vi har fått opplyst at selskapet har hatt fokus på opplæring etter forvaltningsrevisjonen i 2009, og oppfølging av denne i 2011. Alle ansatte skal ha gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre kurs. Daglig leder og kvalitetsleder har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre relevant opplæring knyttet til intern kontroll.

Etter revisors vurdering har GIVAS IKS organisert anskaffelsesvirksomheten på en hensiktsmessig måte. Ansvarslinjene er tilstrekkelig klare og selskapet har lagt tilstrekkelig vekt på opplæring og kompetanse.

Videre er det revisors oppfatning at roller og ansvar for anskaffelser er definert og nedfelt i selskapets økonomi- og delegasjonsreglement. Videredelegering av fullmakter fremkommer av skjemaer pr ansatt med fullmakt.

Revisor finner imidlertid grunn til å peke på at fullmaktene er datert i 2010 – 2013, og at de er signert av tidligere daglig leder. Daglig leder kan vurdere behovet for å gjennomgå alle gjeldende fullmakter,



og vurdere om disse samsvarer med dagens organisasjon og behov. Hun kan videre vurdere om det bør utstedes oppdaterte fullmakter som underskrives av nåværende daglig leder.

GIVAS IKS har utarbeidet etiske retningslinjer. Etiske retningslinjer bør også omfatte utfordringer i anskaffelsesprosessen. Revisor finner grunn til å peke på at selskapets etiske retningslinjer ikke omfatter punkter knyttet til utfordringer i anskaffelsesprosessen, og peker videre på at styret og daglig leder kan vurdere behovet for egne punkter ved revidering av etiske retningslinjer.

Revisor mener at GIVAS IKS har vært opptatt av kompetanse og kompetansebehov innenfor internkontroll og anskaffelser. Daglig leder og kvalitetsleder har gjennomført eller gjennomfører relevant opplæring knyttet til intern kontroll. Alle ansatte skal ha gjennomført eller gjennomfører kurs ifht. innkjøp og anskaffelser. Revisor finner likevel grunn til å stille spørsmål ved om selskapet i tilstrekkelig grad har sørget for informasjons- og opplæringstiltak for alle ansatte som er involvert i anskaffelsesprosesser.

### **8.1.3.2 Risikovurderinger**

GIVAS IKS har ikke utarbeidet en anskaffelsesstrategi, og har ikke nedfelt skriftlige mål på området. Etter revisors vurdering bør daglig leder, i samarbeid med styret, vurdere behovet for å utarbeide anskaffelsestrategi for selskapet. En anskaffelsesstrategi kan blant annet omhandle hvilke målsettinger selskapet har satt på området.

GIVAS IKS har ikke gjennomført og dokumentert risikovurderinger knyttet til anskaffelsesområdet. Etter revisors vurdering bør daglig leder vurdere om dette skal gjennomføres. Revisor er for øvrig av den oppfatning at vurdering av risiko er integrert i driften av GIVAS IKS. Det kan vurderes i hvilken grad det er hensiktsmessig å skriftliggjøre risikovurdering og – styring.

### **8.1.3.3 Kontrollaktiviteter**

GIVAS IKS har utarbeidet en håndbok for offentlige anskaffelser, som alle nyansatte får. Håndboken inneholder en redegjørelse for sentrale deler av regelverket for offentlige anskaffelser, samt maler for anskaffelsesprotokoller. I tillegg har selskapet utarbeidet maler som skal sikre at regelverket og interne retningslinjer på området etterleves, jf. kapittel 8.1.2.3. Etter revisors vurdering kan håndboken betraktes som en retningslinje, og de etablerte malene som prosedyrer som skal bidra til at retningslinjene settes ut i livet.

GIVAS IKS benytter økonomisystemet VISMA, som inneholder en modul for elektronisk håndtering av inngående faktura. Det er begrensinger i forhold til hvem som kan attestere og anwise. Det er således etablert elektronisk system for fakturakontroll. I tilknytning til denne forvaltningsrevisjonen har vi ikke blitt gjort kjent med at selskapet benytter elektronisk system for bestilling e.l

#### ***8.1.3.4 Informasjon og kommunikasjon internt i selskapet***

GIVAS IKS har ansatt en kvalitetsleder. Vedkommende har ansvar for ajourhold av retningslinjer, håndbøker, maler mv. Selskapet gjennomfører evaluering av intern kontroll. I forhold til ISO-sertifisering blir det gjennomført ledelsesgjennomganger. Etter revisors vurdering har kvalitetsleder ansvar for at GIVAS IKS sine retningslinjer, maler og verktøy blir ajourholdt. Vi har mottatt signaler om at det kan være krevende å sørge for at alt er tilstrekkelig ajourført til en hver tid.

Alle ansatt får GIVAS IKS sin innkjøpshåndbok ved ansettelse, inngåtte avtaler med leverandører er tilgjengelig for alle ansatte og retningslinjer mv. er lagt inn i kvalitetssystemet LANDAX. Etter vår oppfatning har ansatte tilstrekkelig tilgang til retningslinjer, maler og verktøy.

Vi er av den oppfatning at avvik skal rapporteres og registreres i selskapets avvikssystem. Vi har ikke gått i detaljer i forhold til selskapets rutiner for avviksrapportering.

Vi er videre av den oppfatning at ledelsen har etablert kommunikasjonsrutiner for at ansatte skal minnes om viktigheten av å følge retningslinjer på området.

#### ***8.1.3.5 Oppfølgingsaktiviteter***

GIVAS IKS gjennomfører årlig ledelsesgjennomgang (intern revisjon) på utvalgte områder, og sjekker mot regelverk og rutiner. De skriver rapport med avvik og forbedringspunkter, og avvikene blir meldt inn i avvikssystemet slik at de blir fulgt opp. Selskapet er ISO-sertifisert fra 1.1.2015. Det er ikke gjennomført internrevisjon på innkjøpsområdet. Daglig leder tar for øvrig stikkprøvekontroll på vurderingsskjemaer knyttet til innkjøp.

GIVAS IKS har i tilknytning til ISO-sertifisering etablert en internrevisjonsfunksjon og gjennomfører ledelsesgjennomganger på utvalgte områder. Daglig leder har også etablert stikkprøvekontroll av vurderingsskjema for valg av leverandør. Etter revisors vurdering innebærer dette at selskapet har etablert et system for å evaluere sitt internkontrollsystem. Vi er videre av den oppfatning at

selskapet har etablert arbeidsdeling og enkelte stikkprøvekontroller for å sikre at regelverk og interne retningslinjer etterleves. Det kan likevel stilles spørsmål ved om selskapet evaluerer et utvalg av sine anskaffelser.

Etter vår oppfatning har GIVAS IKS etablert rutiner for følge opp evalueringer fra revisor og egne internrevisjoner.

### **8.1.3.6 Etterlevelse av interne retningslinjer**

Tabell 1 i kapittel 8.1.2.6 viser at for de fem leverandørene vi har valgt ut for kontroll, og med til sammen 32 fakturaer, så har alle fakturaene blitt håndtert av tre ulike personer, dvs. en person som har kontert fakturaen, en person som har attestert fakturaen og en person som har anvist fakturaen. Utvalget av leverandører og fakturaer er lite og det gir ikke grunnlag for å vurderinger i forhold til hele populasjonen, dvs. alle leverandører og alle inngående fakturaer i perioden.

Etter vår vurdering gir kontrollen av utvalgte leverandører og tilhørende fakturaer likevel klare indikasjoner på at GIVAS IKS har etablert arbeidsdeling på området fakturakontroll, og at arbeidsdelingen er i samsvar med interne retningslinjer på området.

### **8.1.3.7 Oppsummering**

GIVAS IKS har organisert anskaffelsesvirksomheten på en hensiktsmessig måte, ansvarslinjene er klare og selskapet har lagt tilstrekkelig vekt på opplæring og kompetanse. Roller og ansvar for anskaffelser er definert og nedfelt i selskapets økonomi- og delegasjonsreglement. Videre delegering av fullmakter fremkommer av skjemaer pr ansatt med fullmakt. Fullmaktene er datert i 2010 – 2013, og er signert av tidligere daglig leder. Daglig leder kan vurdere å gjennomgå alle gjeldende fullmakter, og om disse samsvarer med dagens organisasjon og behov.

GIVAS IKS har utarbeidet etiske retningslinjer. Selskapets etiske retningslinjer omfatter ikke punkter knyttet til utfordringer i anskaffelsesprosessen. Styret og daglig leder kan vurdere behovet for egne punkter ved revidering av etiske retningslinjer.

GIVAS IKS har vært opptatt av kompetanse og kompetansebehov innenfor internkontroll og anskaffelser. Det kan likevel stilles spørsmål ved om selskapet i tilstrekkelig grad har sørget for informasjons- og opplæringstiltak for alle ansatte som er involvert i anskaffelsesprosesser.

GIVAS IKS har ikke gjennomført og dokumentert risikovurderinger knyttet til anskaffelsesområdet. Vurdering av risiko er integrert i driften av GIVAS IKS. Det kan vurderes om det vil være hensiktsmessig å skriftliggjøre risikovurdering og – styring.

GIVAS IKS har utarbeidet en håndbok for offentlige anskaffelser, og denne får alle nyansatte. Håndboken inneholder redegjørelse for sentrale deler av regelverket for offentlige anskaffelser, og maler for anskaffelsesprotokoller. Selskapet har utarbeidet maler som skal sikre at regelverket og interne retningslinjer på området etterleves.

Økonomisystemet VISMA inneholder en modul for elektronisk håndtering av inngående faktura, og det er lagt inn begrensinger for hvem som kan attestere og anwise. Det er dermed etablert elektronisk system for fakturakontroll.

Kvalitetsleder har ansvar for ajourhold av retningslinjer, håndbøker, maler etc. og selskapet gjennomfører evaluering av intern kontroll, samt ledelsesgjennomganger. Ansatte har tilgang til retningslinjer, maler og verktøy. Avvik skal rapporteres og registreres i selskapets avvikssystem. Ledelsen har etablert kommunikasjonsrutiner slik at ansatte minnes om viktigheten av å følge retningslinjer.

Selskapet har etablert system for å evaluere internkontrollsystemet, har etablert arbeidsdeling og gjennomfører stikkprøvekontroll for å sikre at regelverk og interne retningslinjer etterleves. GIVAS IKS har etablert rutiner for følge opp evalueringer fra revisor og egne internrevisjoner.

GIVAS IKS har etablert arbeidsdeling på området fakturakontroll, og arbeidsdelingen er i samsvar med interne retningslinjer på området.

## 8.2 Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser<sup>2</sup> der det ikke foreligger rammeavtaler.

### Problemstilling 1.2:

I hvilken grad har GIVAS IKS etterlevd regelverket for offentlige anskaffelser?

### 8.2.1 Revisjonskriterier

#### 8.2.1.1 Anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften – anvendelsesområde, struktur og terskelverdier

Regelverket for offentlige anskaffelser består av lov om offentlige anskaffelser, samt forskrifter gitt med hjemmel i lovens § 16. Forskrift om offentlige anskaffelser og forsyningsforskriften er gitt i medhold av denne bestemmelsen og inneholder materielle bestemmelser til utdyping av loven.

Anskaffelsesforskriften gjelder for de såkalte «klassiske» sektorer, dvs. sektorer som ikke er omfattet av forsyningsforskriften. Forsyningsforskriften er en sektorforskrift som gjelder forsyningssektorene, altså innen vann- og energiforsyning, transport og posttjenester. GIVAS IKS er omfattet av forsyningsforskriften som følge av at de driver med vannforsyning.

Dersom en oppdragsgiver som faller inn under forsyningsforskriften, foretar anskaffelser om *ikke* er ledd i en slik virksomhet som er angitt i forsyningsforskriften, kommer anskaffelsesforskriften til anvendelse. GIVAS IKS, som i tillegg til vann- og avløp, blant annet har ansvar for vegvedlikehold, vil med andre ord måtte forholde seg til begge forskriftene.

Hovedforskjellen mellom de to forskriften ligger i at forsyningsforskriften ikke har detaljerte krav til utlysning og gjennomføring av konkurranse for anskaffelser under EØS-terskelverdi. Etter forsyningsforskriften er det kun anskaffelser over denne terskelverdien som krever utlysning, og da må utlysningen skje via TED-databasen som omfatter hele EØS-området. For anskaffelser som reguleres av anskaffelsesforskriften må også anskaffelser mellom 500.000,- eks. mva og EØS-

<sup>2</sup> GIVAS IKS v/daglig leder har i e-post av 13.1.2016 gitt uttrykk for at tittelen på kapittel 8.2 kan virke misvisende og gjøre at de som leser rapporten kan få et feil hovedinntrykk av GIVAS IKS. Daglig leder peker på at kapittelet er avgrenset til de innkjøp der selskapet ikke har rammeavtaler, og mener tittelen burde vært: «Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser der det ikke foreligger rammeavtaler». Hedmark Revisjon IKS har vurdert det daglig leder har anført, og har valgt å endre overskriften.

terskelverdi utlyses, men da i den nasjonale databasen Doffin. Anskaffelsesforskriften har også flere detaljerte krav til gjennomføringen av anskaffelser under EØS-terskelverdi.

### 8.2.2 Terskelverdier

Som det fremgår ovenfor, er både anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften delt inn i flere deler. Hvilken del som kommer til anvendelse for den enkelte anskaffelse, beror på den anslåtte verdien for den enkelte kontrakt.

Grovt fortalt har forskriftene følgende inndeling:

Forskrift om offentlige anskaffelser	Forsyningsforskriften
<p><b>Del I:</b> Gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, uavhengig av art og verdi, jfr. foa. § 2-1 første ledd.</p>	<p><b>Del I:</b> Gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, uavhengig av art og verdi, jfr. forsyningsforskriften § 2-1 første ledd.</p>
<p><b>Del II:</b> Kommer hovedsakelig til anvendelse for anskaffelser med en anslått verdi mellom kr. 500.000,- eks. mva. og EØS-terskelverdiene, jfr. foa § 2-1 annet ledd</p>	<p><b>Del II:</b> gjelder alle anskaffelser over EØS-terskelverdiene, jfr. § forsyningsforskriften § 2-1 annet ledd.</p>
<p><b>Del III:</b> Kommer hovedsakelig til anvendelse for anskaffelser med en anslått verdi som overstiger EØS-terskelverdiene.</p> <p>EØS-terskelverdier (foa § 2-2):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vare- og tjenestekontrakter: 1,55 mill eks. mva</li> <li>• Bygge- og anleggsarbeid: 39 mill eks. mva</li> </ul>	<p>EØS-terskelverdier (forsyningsforskriften § 2-3):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vare- og tjenestekontrakter: 3,1 mill eks. mva</li> <li>• Bygge- og anleggsarbeid: 39 mill eks. mva</li> </ul>

Generelt kan det bemerkes at forskriftenes del I inneholder langt færre detaljerte krav til hvordan anskaffelsen skal gjennomføres enn forskriftenes del II og III. Ved anskaffelser som gjennomføres kun etter del I, har oppdragsgiver dermed større fleksibilitet til selv å bestemme hvordan anskaffelsene skal gjennomføres.

Det skal også bemerkes at regelverket ble endret fra 1. juli 2015. Nå fremgår det av ff. § 1-6 annet ledd litra o og foa. § 1-3 annet ledd litra l at anskaffelser under kr. 100.000,- eks. mva. er unntatt fra

ankaffelsesregelverket.<sup>3</sup> For kontrakter som ble kunngjort eller inngått før dette tidspunktet, gjaldt imidlertid anskaffelsesregelverket uansett verdi.

### **8.2.2.1 Revisjonskriterier for anskaffelser som faller inn under forsyningsforskriften**

Lov- og forskriftsbestemmelsene som er vurdert er:

- Loa. § 5: Grunnleggende krav
- Forsyningsforskriften 2-4: Beregning av anskaffelsens anslåtte verdi
- Forsyningsforskriften § 3-1: Grunnleggende krav for alle anskaffelser

En redegjørelse for de enkelte bestemmelsenes innhold er inntatt i vedlegg A, kapittel 15.1 til rapporten. På bakgrunn av denne redegjørelsen har vi utledet følgende konkrete revisjonskriterier fra de nevnte bestemmelsene:

1. Før anskaffelsen gjennomføres, må oppdragsgiver gjøre et forsvarlig anslag over det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale eks. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen.
2. Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver bør som hovedregel ta kontakt med minst tre leverandører.
3. Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk og bør ved kjøp over kr. 300.000,-, og i tilfeller hvor leverandørene har brukt mye tid på utarbeidelse av tilbud, gi de øvrige deltakerne i konkurransen beskjed om hvilken leverandør som ble valgt, samt begrunne dette.
4. Tildeling av kontrakt skal skje på grunnlag av objektive kriterier og ikke-diskriminerende kriterier.
5. Leverandørene skal gis mulighet til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt.
6. Oppdragsgiver må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen. Vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen skal være skriftlig, klar og utfyllende.

---

<sup>3</sup> Forskrift av 12.06.2015 nr. 622

### 8.2.2.2 Revisjonskriterier for anskaffelser som faller inn under anskaffelsesforskriften

Kun én av anskaffelsene som vil bli vurdert faller inn under anskaffelsesforskriften.

Følgende lov- og forskriftsbestemmelser er vurdert:

- Foa. § 2-3: Beregning av anskaffelsens verdi
- Foa. § 3-2: Protokollføring
- Foa. § 14-1: tillatt anskaffelsesprosedyre
- Foa. § 18-3, jfr. § 18-1: kunngjøring
- Foa. § 17-1: konkurransegrunnlag

En redegjørelse for de enkelte bestemmelsene er inntatt i vedlegg A, kapittel 15.1 til rapporten. På bakgrunn av denne redegjørelsen har vi utledet følgende konkrete revisjonskriterier fra de nevnte bestemmelsene:

1. Før anskaffelsen gjennomføres, må oppdragsgiver gjøre et forsvarlig anslag over det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale eks. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen.
2. Oppdragsgiver skal utarbeide en kunngjøring som sendes til Doffin for kunngjøring i Doffin og videresendelse til TED-databasen.
3. Oppdragsgiver skal føre protokoll i samsvar med foa. vedlegg 4 for alle anskaffelser over kr. 500.000,- eks. mva.
4. Oppdragsgiver kan benytte enten åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling som anskaffelsesprosedyre. For å benytte konkurransepreget dialog og konkurranse med forhandling, stilles det særskilte vilkår.
5. Med mindre vilkårene for anskaffelsen kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget skal som et minimum inneholde følgende opplysninger:
  - a. Hvilken ytelse som skal anskaffes. Dersom det kan gis tilbud på deler av oppdraget eller med alternative friter, skal dette opplyses.
  - b. Hvordan konkurransen skal gjennomføres. Det skal minst opplyses om:
    1. hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt,
    2. endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett), adressen disse skal sendes eller leveres til < **Endringer**
    3. vedståelsesfrist for tilbudene, jf. § 19-6 (vedståelsesfrist)



4. den relative vekten av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge jf. § 22-2 (kriterier for valg av tilbud),
5. på hvilket eller hvilke språk tilbudet skal være skrevet, og
6. en henvisning til kunngjøringen.

### 8.2.3 Data

Totalt 19 anskaffelser er vurdert opp mot de ovennevnte kriterier.

Anskaffelse nr. 1-6 er ført i driftsregnskapet. Vi gjorde et tilfeldig utvalg blant leverandører selskapet hadde handlet fra for mellom kr. 100.000,- og 500.000,- eks. mva. ila. 2014.

Anskaffelse nr. 7-19 er anskaffelser som er gjort i forbindelse med ulike investeringsprosjekter. Vi plukket ut 9 tilfeldige investeringsprosjekter fra oversikten over investeringsprosjekter i note til selskapets regnskap .

Kjøp som, etter innhenting av dokumentasjon fra selskapet, har vist seg å være gjort ved avrop på dokumentert rammeavtale, er ikke tatt med i tabellen og er ikke vurdert opp mot anskaffelsesregelverket. Undersøkelsen er også avgrenset mot inngåelse av rammeavtalene.

Det opprinnelige utplukket omfattet to utbetalinger som av ulike årsaker ble vurdert å ikke kunne belyse i hvilken grad GIVAS IKS har etterlevd regelverket for offentlige anskaffelser. Den ene utbetalingen var gjort på bakgrunn av en leieavtale med Kongsvinger kommune. Den andre utbetalingen var gjort på bakgrunn av en avtale som var utlyst og inngått av Kongsvinger kommune. Disse utbetalingene er ikke tatt med i tabellen og er heller ikke omtalt ytterligere i vurderingskapittelet nedenfor.

Nr	Kjøpt ila 2014	Konkurransen	Mottatt dokumentasjon	Kommentar/begrunnelse fra selskapet
1	428.113,85	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting.	4 vurderingsskjemaer Eks på bestillingsseddel utfylt av leverandør + fakturaer	<p>Summen består av flere mindre kjøp fra samme leverandør.</p> <p>Kostnader er knyttet enten til driftsprosjekter (VA-saneringsprosjekter som føres på drift) eller vegprosjekter/anleggsprosjekter bestilt av Kongsvinger kommune.</p> <p>Innkjøpene vurderes pr. prosjekt. De øvrige kjøpene i prosjektene er gjort ved avrop på rammeavtale.</p> <p>Det blir ikke inngått skriftlige avtaler ifm kjøpene.</p> <p>Når det enkelte kjøp er vurdert til å ha en verdi over kr. 100.000,- benyttes minianbud ved innhenting av tilbud fra en annen leverandør. Selskapets erfaring er at ingen andre leverandører enn de to kan konkurrere på pris pga transportkostnader.</p>
2	368.847,70	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting.	Rammeavtale (datert 2015) Vedlegg 6b: Vurderingsskjema for kjøp à kr. 73.800,- Doffinutlysning for rammeavtale Notat – møtereferat med leverandør	<p>Rammeavtale utlyst på Doffin mars 2014 (avtalen er inngått med Cowi AS). Tidligere vurderingsskjema om innkjøp pr. bestilling.</p> <p>Anskaffelsen startet som en drøfting med konsulent angående driftsproblemer ved et renseanlegg. Oppstartsmøte avdekket behov for flere strakstiltak hvorav noen ble iverksatt umiddelbart. Det ble samtidig iverksatt utlysning av rammeavtale på Doffin da selskapet så omfanget av arbeidet.</p>
3	256.865,20	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting.		<p>Dette kjøpes fortløpende når noe ryker. Det foreligger ingen avtale. Totale innkjøp de siste 5 år er under 500'. Behov for rammeavtale er således aldri vært vurdert. 2014 har vært et avvikende år.</p>
4	202.715,00	Utlyst på www.doffin.no og i TED-databasen	Kontrakt datert 18.08.11 Doffinutlysning Protokoll Brev til deltaker Ted-utlysning Utlysning av kunngjøring om kontraktstildeling på doffin	

Nr	Kjøpt ila 2014	Konkurranse	Mottatt dokumentasjon	Kommentar/begrunnelse fra selskapet
5	133.460,00	E-post med forespørsel til 3 leverandører.	Vurderingsskjema for innkjøp E-postkorr med leverandører Tilbud fra valgt leverandør Rammeavtale(signert 8.4.15)	Bytting av kull til luftreanseanlegg. Innhentet minianbud pr. år. Rammeavtale fra 2015
6	125.164,00	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting	E-postkorrespondanse Oppdragsbekreftelse	Advokattjenester utført som enkeltoppdrag med anslått verdi under 100.000,-. Ikke oppdrag av regelmessig art, ikke vurdert å være behov for rammeavtale. Benyttet leverandør ble valgt da han er spesialist på vann- og avløpsrett.
7	71.561,59		Kontrakt	Serviceavtale med GIVAS
8	240.375,-	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting	Vurderingsskjema innkjøp Bestilling av vare Tilbud fra valgt leverandør	
9	27.936,00	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting		Bestilt direkte
10	30.602,12	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting		Bestilt direkte
11	31.720,80	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting	Bestillingssedler fra leverandør + fakturaer	Bestilt direkte Se kommentar under anskaffelse nr. 1 (samme leverandør)
12	60.075,20	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting	Vurderingsskjema	Bestilt direkte Se kommentar under anskaffelse nr. 1 (samme leverandør)
13 <sup>4</sup>	38.992,97	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting	Rammeavtale fra 01.01.15	Rammeavtale fra 2015 Minianbud 2013-2014.
14	27.324,00	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting		Bestilt direkte
15	830.958,80	Utlyst på www.doffin.no	Vurderingsskjema for innkjøp Tilbud fra lev. som deltok i konk. Anskaffelsesprotokoll Beslutning om tildeling av kontrakt. Kontrakt Doffinutlysning	GIVAS har rammeavtale på rørdeler med Ahlsell, men denne åpner for å kunne lyste ut minianbud/DOFFIN der vi ønsker det.

<sup>4</sup> Daglig leder i selskapet har i e-post av 13.1.2016 stilt spørsmål ved beskrivelsen av anskaffelse 13 og 18 i tabellen. Innkjøpene gjelder samme type innkjøp, men er fra ulike leverandører i investeringsregnskapet for 2014. Fra 1.1.2015 er det inngått parallelle rammeavtaler med de to aktuelle leverandørene, og ytterligere en leverandør. Fra 1.1.2015 er forholdet knyttet til denne typen anskaffelser brakt i orden. Det som omtales i tabellen er imidlertid anskaffelser fra 2014, og på dette tidspunktet hadde GIVAS IKS ikke gjeldende, parallelle rammeavtaler.

Nr	Kjøpt ila 2014	Konkurranse	Mottatt dokumentasjon	Kommentar/begrunnelse fra selskapet
16	102.625,60	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting	Vurderingsskjema innkjøp.	Bestilt direkte Se kommentar for anskaffelse nr. 1 (samme leverandør)
17	121.046,40	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting	Vurderingsskjema innkjøp Bestillingssedler og fakturaer fra leverandøren.	Se kommentar for anskaffelse nr. 1 (samme leverandør)
18 <sup>5</sup>	131.108,90	Brev med forespørsel til to leverandører	Brev til leverandører x 2 (2013) Brev som viser til doffinutlysning av rammeavtale for 2014 Rammeavtale (gjeldende fra 01.01.2015) og tilhørende konkurransegrunnlag	
19	1.073.900	Ingen dokumentasjon for konkurranseutsetting	Vurderingsskjema for innkjøp Anskaffelsesprotokoller E-postkorrespondanse med leverandør (revidert tilbud) Kontrakt	

<sup>5</sup> Daglig leder i selskapet har i e-post av 13.1.2016 stilt spørsmål ved beskrivelsen av anskaffelse 13 og 18 i tabellen. Innkjøpene gjelder samme type innkjøp, men fra ulike leverandører i investeringsregnskapet for 2014. Fra 1.1.2015 er det inngått parallelle rammeavtaler med de to aktuelle leverandørene, samt ytterligere en leverandør. Fra 1.1.2015 er forholdet knyttet til denne typen anskaffelser brakt i orden. Det som omtales i tabellen er imidlertid anskaffelser fra 2014, og på dette tidspunktet hadde GIVAS IKS ikke gjeldende, parallelle rammeavtaler.

## 8.2.4 Vurdering

### 8.2.4.1 Hvilken forskrift som kommer til anvendelse

Som nevnt ovenfor kapittel 8.2.1 om revisjonskriterier, kan anskaffelsene som GIVAS IKS gjør, både falle inn under anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften. Det avgjørende for hvilken av forskriftene som kommer til anvendelse for den enkelte anskaffelse, er *hvorvidt anskaffelsen skjer som ledd i utøvelse av aktivitet som er angitt i forsyningsforskriften*, jfr. foa. § 1-2 fjerde ledd. For GIVAS IKS sitt vedkommende er følgelig det avgjørende om den enkelte anskaffelse er skjedd som ledd i utøvelse av vann- og avløpsvirksomheten selskapet driver med.

Etter revisors vurdering reguleres anskaffelse nr. 4 av anskaffelsesforskriften. De øvrige anskaffelsene anses å ha skjedd som ledd i utøvelse av selskapets vann- og avløpsvirksomhet, og reguleres følgelig av forsyningsforskriften.

### 8.2.4.2 Anskaffelsenes verdi

#### Innledning

Av revisjonskriterium nr. 1 for alle anskaffelsene fremgår det at oppdragsgiver, før anskaffelsen gjennomføres, må gjøre et forsvarlig anslag over det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale eks. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen.

Anslaget vil være avgjørende for hvilken del av anskaffelsesregelverket som kommer til anvendelse forutsatt at anslaget kan anses forsvarlig. Dersom det ikke er gjort noe konkret anslag, vil utgangspunktet for vurderingen ofte være objektivt konstaterbare etterfølgende forhold.<sup>6</sup> Kontraktssummen vil være et slikt forhold. Kontraktssummen blir da også avgjørende for hvilken del av anskaffelsesregelverket som kommer til anvendelse. I mangel av andre holdepunkter, må eventuelt det beløp selskapet faktisk har betalt legges til grunn som hva som skal anses som et forsvarlig anslag.<sup>7</sup>

Utgangspunktet er at man ved beregning av anskaffelsens verdi, skal se én kontrakt som én anskaffelse, og at det således er verdien av den aktuelle kontrakt som skal legges til grunn. I noen

---

<sup>6</sup> Bakken, (2013), s. 46

<sup>7</sup> KOFA sak 81/2008 og 85/2008

tilfeller innebærer imidlertid beregningsreglene som er angitt i ff. § 2-4 og foa. § 2-3 at verdien av flere kontrakter skal ses samlet<sup>8</sup>.

Det fremgår av ff. § 2-4 første ledd og foa. § 2-3 første ledd at man ved beregningen skal ta med «*det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale, ekskl. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen.*»

Videre fremgår det i ff. § 2-4 sjette ledd og foa. § 2-3 syvende ledd at når en *tjeneste eller et bygge- og anleggsarbeid kan resultere i flere delarbeider som det skal inngås særskilte kontrakter for samtidig, skal den anslåtte verdien av hvert delarbeid tas med i beregningen*. Spørsmålet er om det er saklig grunn for å dele opp en anskaffelse i flere kontrakter. EU-domstolen har her gitt uttrykk for at det må tas utgangspunkt i om kontraktene har til formål å dekke det samme tekniske og økonomiske behovet hos oppdragsgiver (C-16/98 Sydev, premiss 38 f.). I vurderingen av om kontraktene skal dekke det samme behovet, vil blant annet følgende momenter være av relevans:

- Hvilken sammenheng det er mellom kontraktene – er disse avhengig av hverandre?
- Inngås kontraktene samtidig, eller uavhengig av hverandre?
- Gjelder arbeidene samme prosjekt?
- Er det likeartede ytelser som skal leveres under de ulike kontraktene, slik at de ulike leverandørene i realiteten gjør samme jobb?
- Er oppdragsgiver den samme for alle kontraktene?
- Skal arbeidene/varene leveres på samme sted?
- Skal levering skje til samme tid / samme tidsrom?
- Kan én leverandør levere hele anskaffelsen?
- Er denne type anskaffelser vanlig å dele – hvordan er det gjort tidligere?

Dess større likhet og sammenheng det er mellom kontraktene, dess mer taler for at de må anses for å dekke samme behov, slik at det ikke er saklig grunn for oppdelingen. Er det ikke saklig grunn til å dele opp anskaffelsen, må dens verdi beregnes ut fra den samlede verdien av alle delkontraktene. Dette betyr altså ikke at anskaffelsene må gjøres samlet eller være en del av samme kunngjøring eller konkurransegrunnlag, men har kun betydning for å avgjøre hvilket regelverk som gjøres gjeldende.<sup>9</sup>

Flere av anskaffelsene etter forsyningsforskriften som vi har undersøkt i dette prosjektet er del av prosjekter som kunne vært vurdert opp mot denne bestemmelsen. Både for driftsprosjekter og

---

<sup>8</sup> KOFA sak 22/2012

<sup>9</sup> Bakken og Nordby (2013) s. 47-48

investeringsprosjekter har selskapet gjennomgående vurdert de enkelte delkontraktene i prosjektene hver for seg. For alle prosjektene er imidlertid den *totale verdien* for alle delkontraktene som er inngått i forbindelse med det enkelte prosjekt, slik denne er angitt i tilgjengelig dokumentasjon, under terskelverdi. At selskapet ikke har lagt totalverdien til grunn, har således ikke fått noen praktisk betydning all den tid anskaffelsene uansett vil være regulert av forsyningsforskriften del I, hvor det blant annet ikke er krav til kunngjøring. Vi har derfor ikke problematisert dette ytterligere. Det skal imidlertid bemerkes at vi ved vurderingen av fastsettelse av verdien på prosjektene totalt, har bygget på regnskapstall for 2014. For enkelte av prosjektene er antatt ferdigstillelsesår 2015 eller senere. Det kan derfor ikke utelukkes at noen av prosjektene ved ferdigstillelse viser seg å ha en verdi over EØS-terskelverdi.

Vi skal også generelt bemerke at for flere av anskaffelsene, har vi ikke hatt tilstrekkelig dokumentasjon til å fastsette den eksakte verdi. Det er imidlertid ikke grunnlag for å tro at noen av disse anskaffelsene har en verdi over EØS-terskelverdi. Vi har derfor ikke ansett det nødvendig å innhente ytterligere dokumentasjon, da en eksakt fastsettelse av verdi ikke er av avgjørende betydning for våre øvrige vurderinger.

#### Anskaffelse nr. 1

Kjøpene som i tabellen ovenfor er benevnt som anskaffelse nr. 1 består av flere mindre kjøp av kumdeler fra samme leverandør gjort ifm flere ulike driftsprosjekter. Vi har mottatt vurderingsskjemaer for fire prosjekter, hvor verdien på de enkelte delkontrakter prosjektet består av, er anslått. Herunder verdien for kjøpet av kumdeler. Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvordan selskapet har kommet frem til estimatet. Det er således ikke dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsenes verdi. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Det foreligger ikke skriftlige kontrakter for anskaffelsene, hva selskapet faktisk har betalt for varene vil derfor måtte legges til grunn som kontraktens verdi.

Etter revisors vurdering kan det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt beregningen av verdien av anskaffelsene fra denne leverandøren skal foretas i henhold til ff. § 2-4 niende ledd, slik at verdien av kjøp av kumdeler ila siste regnskapsår legges sammen. Vi viser til at det er tale om flere kontrakter inngått for samme type vare. Det avgjørende er imidlertid om det er tale om kjøp som GIVAS IKS inngår «regelmessig». Etter det opplyste er kjøpene dels gjort ifm saneringsprosjekter på vann- og avløp, dels ifm vegprosjekter etter bestilling fra Kongsvinger kommune. Det er også opplyst at det

varierer fra år til år hvor mange slike prosjekter selskapet har. At det foreligger en viss grad av uforutsigbarhet mht. behovet for den angjeldende type vare, taler mot at vilkåret om regelmessighet er oppfylt. Det er også opplyst at den enkelte kum må tilpasses det enkelte prosjekt. Etter revisors vurdering kan kravet om regelmessighet følgelig ikke anses oppfylt, og vurderingen av anskaffelsenes verdi må gjøres pr. prosjekt<sup>10</sup>.

### Anskaffelse nr. 2

Kjøpene som i tabellen er benevnt som anskaffelse nr. 2 består av kjøp av konsulenttenester. Vi har mottatt et vurderingsskjema hvor det er gjort et anslag av verdien på den enkelte kontrakt. Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvordan selskapet har kommet frem til estimatet. Det er således ikke dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Vi har ikke mottatt noen skriftlig kontrakt for anskaffelsen. I løpet av 2014 ble det handlet fra leverandøren for kr. 368.847,70. Etter det opplyste skal deler av kjøpene være gjort ved avrop på rammeavtale som ble inngått i løpet av høsten 2014, gjeldende fra 13. oktober 2014, signert av partene i januar 2015. Det er ikke dokumentert hvor stor del som ble gjort som direkteanskaffelse før inngåelse av rammeavtalen. På bakgrunn av mottatt dokumentasjon er det således ikke mulig å fastsette den eksakte verdi på direkteanskaffelsen.

### Anskaffelse nr. 3

Kjøpene som i tabellen er benevnt som anskaffelse nr. 3 består av flere mindre kjøp av spesialkomponenter til vann- og avløpsdriften fra samme leverandør. Vi har ikke mottatt noen dokumentasjon for kjøpene. Det er således ikke dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi. Etter revisors vurdering kan det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt beregningen av verdien av anskaffelsene fra denne leverandøren skal foretas i henhold til ff. § 2-4 niende ledd, slik at verdien av kjøp fra leverandøren i løpet av siste regnskapsår skal legges sammen. Det er imidlertid opplyst at årsaken til at det ble handlet så mye fra denne leverandøren i 2014 var at mange av de angjeldende delene ble ødelagt i forbindelse med tordenvær dette året. Behovet for

---

<sup>10</sup> I e-post av 13.1.2016 anfører daglig leder at GIVAS IKS mener det ikke er relevant å inkludere denne anskaffelsen i oppsummeringen, dvs. i de 19 anskaffelsene. Hedmark Revisjon IKS har vurdert anførselen, og peker på at «*det ikke er gitt noen nærmere begrunnelse for hvordan selskapet har kommet frem til estimatet. Det er således ikke dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsenes verdi. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Det foreligger ikke skriftlige kontrakter for anskaffelsene, hva selskapet faktisk har betalt for varene vil derfor måtte legges til grunn som kontraktens verdi*».



denne typen varer synes således å være uforutsigbart for selskapet. Dette taler mot at kravet om regelmessighet i bestemmelsen kan anses oppfylt, og det er således ikke grunnlag for å beregne verdien for året totalt sett. Vi har ikke dokumentasjon som viser det enkelte kjøps størrelse<sup>11</sup>.

#### Anskaffelse nr. 4

Anskaffelse nr. 4 er kjøp av vintervedlikehold av kommunale veier. I fremlagt anskaffelsesprotokoll fremgår det at selskapet har vurdert anskaffelsen til å ha en verdi over kr. 500.000,- eks. mva pr. år. Det er ikke gitt noe mer presist anslag, eller gitt noen nærmere begrunnelse for anslaget. I konkurransegrunnlag fremgår det at det er tale om en åpen anbuds konkurranse etter forskriften del I og del III. Anskaffelsen ble utlyst både på Doffin og i TED-databasen. Det synes således som om man har anslått verdien til å være over terskelverdiene. Men noe konkret anslag er ikke presisert eller begrunnet. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for tjenestene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Konkurransen omfattet vintervedlikehold av en rekke roder og plasser. Ni andre leverandører ble tildelt oppdrag etter konkurransen. Avtalenes varighet var på ca. 4,5 år. Ved beregning av verdi må samtlige av de inngåtte kontraktene ses i sammenheng, jfr. foa. § 2-3 syvende ledd.<sup>12</sup> Revisor har ikke mottatt tilstrekkelig dokumentasjon til å foreta den eksakte verdiberegningen. For den videre vurderingen av anskaffelsen legger vi til grunn selskapets vurdering om at anskaffelsen har en verdi over EØS-terskelverdiene<sup>13</sup>.

#### Anskaffelse nr. 5

Anskaffelse nr. 5 er kjøp av aktivt kull. Det er fremlagt et vurderingsskjema for innkjøpet. Dette er imidlertid åpenbart skrevet etter at selskapet hadde gjennomført en minikonkurranse<sup>14</sup>. Det er

---

<sup>11</sup> I e-post av 13.1.2016 peker daglig leder på at selskapet tolker revisor slik at det ikke er grunnlag for å beregne anskaffelsens størrelse. Hedmark Revisjon IKS har vurdert anførselen, og peker på at denne typen varer synes å være uforutsigbart for selskapet. Dette taler mot at kravet om regelmessighet i bestemmelsen kan anses oppfylt, og det er således ikke grunnlag for å beregne verdien for året totalt sett. Vi har ikke endret rapporten som følge av det daglig leder peker på.

<sup>12</sup> Se også KOFA sak 2011/253 og 2011/256

<sup>13</sup> Daglig leder opplyser i e-post av 13.1.2016 at selskapet har en rekke dokumenter i saken. Som følge av uklarheter mht til hva revisor ønsket ut over protokoll, utlysning og kontrakt, ble skjema som er grunnlag for beregningen ikke oversendt. Dette følger som vedlegg til e-post og er basert på tidligere priser. Anslaget var på i overkant av 583' pr år inkl GIVAS andel, og fratrukket GIVAS IKS sin andel blir det årlig 500', jf. det som står i anskaffelsesprotokollen. Årsaken til at GIVAS IKS har vurdert anskaffelsen opp mot TED, er at selskapet har tatt hele kontraktens verdi; dvs  $4,5 * 500' = 2.25'$  mill kr, som er over grenseverdi for TED. Daglig leder mener derfor at GIVAS IKS har dokumentert vurdering av verdi for denne anskaffelsen på en forsvarlig måte.

<sup>14</sup> I e-post av 13.1.2016 anfører daglig leder at «årsaken til at anskaffelsesprotokoll inneholder faktiske tall fra flere leverandører, er at det er innhentet uforpliktende prisforespørslere for å vurdere hvorvidt det skal kjøres konkurranse på DOFFIN eller ikke. Årsaken til dette er at det ofte er vanskelig å fastslå størrelsen på et innkjøp før man sitter med et uforpliktende prisestimat. Det ville være u hensiktsmessig etterpå å fylle inn to skjema (et for vurdering og et for utvelgelse) da tallmaterialet ligger tilgjengelig. Vi mener derfor det er en mistolkning at vurdering for anskaffelsen ikke er forsvarlig anslått for dette tilfellet.» Hedmark Revisjon IKS har vurdert det daglig leder anfører, og mener fortsatt at det ikke er dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi før anskaffelsen ble gjennomført.

således ikke dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi før anskaffelsen ble gjennomført. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Kontraktssummen er i vurderingsskjemaet angitt å være kr. 96.600 eks. mva.

#### Anskaffelse nr. 6

Anskaffelse nr. 6 er kjøp av advokattjenester fra samme advokat i løpet av 2014. Etter det opplyste gjelder det bistand i forbindelse med to ulike saker. Det er ikke fremlagt vurderingsskjemaer eller annen dokumentasjon som viser at selskapet gjorde noe anslag over anskaffelsens verdi før anskaffelsen ble gjennomført. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Det er fremlagt oppdragsbekreftelse for ett av oppdragene. Her fremgår imidlertid kun timepris. Vi har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å fastsette den eksakte verdi på det enkelte oppdrag. Etter revisors vurdering er det ikke grunnlag for å fastsette verdien i henhold til ff. § 2-4 niende ledd her, slik at verdien av kjøpene i løpet av 2014 legges sammen. Vi viser til at dette ikke kan anses som en type tjenester som selskapet kjøper regelmessig.

#### Anskaffelse nr. 7

Anskaffelse nr. 7 er gjort på bakgrunn av en serviceavtale for elektrikerarbeid. Det er ikke fremlagt dokumentasjon som sier noe om inngåelsen av avtalen. Det er således ikke dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi før avtalen ble inngått. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Da det er tale om en tjenestekontrakt, er beregningsmåten nærmere regulert i ff. § 2-4 åttende ledd. Det er ikke gitt noen samlet pris i avtalen. Tjenester som bestilles på grunnlag av avtalen, faktureres iht. kontrakten, etter leverandørens «*til en hver tid gjeldende timepriser.*» Avtalen gjelder for tre år og fornyes automatisk med tre år av gangen dersom ikke en av partene sier opp avtalen. Verdiberegningen må derfor foretas etter ff. § 2-4 åttende ledd litra b. Her fremgår det at beregningsgrunnlaget skal være den månedlige verdi multiplisert med 48. Idet det er usikkert hvor mye selskapet har handlet med leverandøren totalt i løpet av året, har vi ikke grunnlag for å fastsette den eksakte verdien. Det skal imidlertid bemerkes at kontraktslengden i dette tilfellet vil kunne være i strid med de grunnleggende kravene til konkurranse og god forretningsskikk.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Departementets veileder (2013) pkt. 5.7

### Anskaffelse nr. 8

Anskaffelse nr. 8 er et av flere kjøp som er foretatt i forbindelse med et investeringsprosjekt. Prosjektkostnaden er totalt angitt å være ca. 400.000,- eks mva. Selskapet har behandlet den enkelte anskaffelse hver for seg. Det er fremlagt vurderingsskjema for innkjøp for anskaffelse nr. 8. Her er det gjort en anslagsvis kostnadsberegning. Beregningen er underbygget med oppstilling av hva som skal kjøpes, pris og antall på varer og tjenester som inngår i anskaffelsen. Verdien er anslått til kr. 200.000,- eks. mva. Regnskapstall viser at det er handlet for kr. ca. kr. 240.000,- eks. mva fra leverandøren i forbindelse med prosjektet. På bakgrunn av underbyggingen av anslaget må imidlertid anslaget anses forsvarlig.

### Anskaffelse nr. 9

Det er ikke fremlagt noen dokumentasjon for anskaffelse nr. 9. Det er således ikke dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi før anskaffelsen ble gjennomført. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Det foreligger ikke skriftlig kontrakt for anskaffelsen, hva selskapet faktisk har betalt for varene vil derfor måtte legges til grunn som kontraktens verdi.

### Anskaffelse nr. 10

Det er ikke fremlagt noen dokumentasjon for anskaffelse nr. 10. Det er således ikke dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi før anskaffelsen ble gjennomført. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Det foreligger ikke skriftlig kontrakt for anskaffelsen, hva selskapet faktisk har betalt for varene vil derfor måtte legges til grunn som kontraktens verdi.

### Anskaffelse nr. 11

Det er ikke fremlagt noen dokumentasjon for anskaffelse nr. 11. Det er således ikke dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi før anskaffelsen ble gjennomført. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Det foreligger ikke skriftlig kontrakt for anskaffelsen, hva selskapet faktisk har betalt for varene vil derfor måtte legges til grunn som kontraktens verdi.

#### Anskaffelse nr. 12

Selskapet har utarbeidet et vurderingsskjema for anskaffelse nr. 12 hvor verdien på anskaffelsen er anslått. Vi har ikke mottatt noen nærmere begrunnelse for hvordan selskapet kom frem til estimatet i vurderingsskjemaet. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Det foreligger ikke skriftlig kontrakt for anskaffelsen, hva selskapet faktisk har betalt for varene vil derfor måtte legges til grunn som kontraktens verdi.

#### Anskaffelse nr. 13

Det er ikke fremlagt noen dokumentasjon som viser at selskapet har gjort noe anslag over verdien på anskaffelse nr. 13 før anskaffelsen ble gjennomført. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Det foreligger ikke skriftlig kontrakt for anskaffelsen, hva selskapet faktisk har betalt for varene vil derfor måtte legges til grunn som kontraktens verdi.

#### Anskaffelse nr. 14

Det er ikke fremlagt noen dokumentasjon for anskaffelse nr. 14. Det er således ikke dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi før anskaffelsen ble gjennomført. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Det foreligger ikke skriftlig kontrakt for anskaffelsen, hva selskapet faktisk har betalt for varene vil derfor måtte legges til grunn som kontraktens verdi.

#### Anskaffelse nr. 15

Det er fremlagt vurderingsskjema for innkjøp for anskaffelse nr. 15. Her er det gjort en anslagsvis kostnadsberegning hvor verdien er vurdert til kr. 782.750,- eks. mva. Beregningen er underbygget med hva som skulle kjøpes (rør), antall og antatt pris. Etter revisors vurdering må anslaget anses forsvarlig.

#### Anskaffelse nr. 16

Det er fremlagt vurderingsskjema for innkjøp for anskaffelse nr. 16. Her er det gjort en anslagsvis kostnadsberegning hvor verdien er vurdert til kr. 85.000,- eks. mva. Beregningen er underbygget med hva som skulle kjøpes, antall og antatt pris. Etter revisors vurdering må anslaget anses forsvarlig.

### Anskaffelse nr. 17

Det er fremlagt vurderingsskjema for innkjøp for anskaffelse nr. 17 hvor verdien er vurdert til kr. 78.000,- eks. mva. Beregningen er underbygget med hva som skulle kjøpes, antall og antatt pris. Etter revisors vurdering må anslaget anses forsvarlig.

### Anskaffelse nr. 18

Det er ikke fremlagt noen dokumentasjon som viser at selskapet har gjort noe anslag over verdien på anskaffelse nr. 18 før anskaffelsen ble gjennomført. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt. Det foreligger ikke skriftlig kontrakt for anskaffelsen, hva selskapet faktisk har betalt for varene vil derfor måtte legges til grunn som kontraktens verdi.

### Anskaffelse nr. 19

Det er fremlagt vurderingsskjema for innkjøp for anskaffelsen. Skjemaet er imidlertid datert etter at valgt leverandør hadde innlevert tilbud. Det fremstår således som om kostnadsberegningen i vurderingsskjemaet bygger på tilbudet<sup>16</sup>. Det er følgelig ikke dokumentert at selskapet har gjort noe anslag over anskaffelsens verdi før anskaffelsen ble gjennomført. På bakgrunn av KOFA-praksis, må derfor i utgangspunktet kontraktssummen legges til grunn for hva som ville vært et forsvarlig anslag, evt. det selskapet faktisk har betalt for varene dersom det ikke foreligger en skriftlig kontrakt.

Oppsummeringsvis:

Av revisjonskriterium nr. 1 for alle anskaffelsene fremgår det at oppdragsgiver, før anskaffelsen gjennomføres, må gjøre et forsvarlig anslag over det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale eks. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen. Det er dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi ved 4 av 19 anskaffelser. Det skal imidlertid bemerkes at flere av anskaffelser har en relativt liten verdi, og for ingen av anskaffelsene er det grunn til å tro at mangelen av forsvarlig anslag har medført at selskapet har gjennomført anskaffelsen etter feil del av regelverket<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Daglig leder anfører i e-post av 13.1.2016 at «her er det ikke gjennomført konkurranse som begrunnet i vurderingsskjemaet. Dokumentene er fylt inn for å dokumentere dette, samt som grunnlag i styrebehandling for å få gjennomført prosjektet. Se også kommentar til anskaffelse 5; Det virker svært søkt å ikke skulle skrive inn reelle tall i vurderingsskjemaet, da vi opplagt må ha bedt om det for å kunne gjøre en vurdering av kostnadene.» Hedmark Revisjon IKS har vurdert det daglig leder anfører, og peker på at det ikke er dokumentert at selskapet har gjort noe anslag over anskaffelsens verdi før anskaffelsen ble gjennomført.

<sup>17</sup> Jfr. fotnotene 10, 11, 13, 14 og 16 som synliggjør daglig leders syn slik de fremkommer i e-post av 13.1.2016.

### 8.2.4.3 *Vurdering av anskaffelser som faller inn under forsyningsforskriften*

#### Konkurranse

I henhold til revisjonskriterium nr. 2 skal enhver anskaffelse, så langt det er mulig, være basert på konkurranse. Oppdragsgiver bør som hovedregel ta kontakt med minst tre leverandører.

Det er ikke dokumentert at det er gjennomført konkurranse for kjøpene som i tabellen ovenfor er benevnt som **anskaffelse nr. 1, 3, 7, 9, 10, 11, 12 og 14**. Det er ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor det ikke er gjennomført konkurranse for disse kjøpene. Generelt er det imidlertid opplyst at selskapet ikke foretar seg noe for å oppfylle konkurransekravet dersom anskaffelsen etter deres vurdering har en verdi på under kr. 100.000,- eks. mva. Regelverket stiller imidlertid krav til konkurranse også for anskaffelser under kr. 100.000,- eks. mva. Etter revisors vurdering er revisjonskriterium nr. 2 ikke etterlevd ved anskaffelse nr. 1, 3, 7, 9, 10, 11, 12 og 14.

Det er ikke gjennomført konkurranse for **anskaffelse nr. 2**. Selskapet har vist til at anskaffelsen i utgangspunktet ble vurdert til å ha en verdi under kr. 100.000,- eks. mva, og at selskapet da ikke foretar seg noe for å oppfylle konkurransekravet. Anskaffelsen viste seg imidlertid raskt å få et uforventet omfang, noe som resulterte i at selskapet i løpet av høsten inngikk en rammeavtale på området. Som det fremgår ovenfor, er det uklart hva som er verdien på anskaffelsen som ble gjort før rammeavtalen var på plass. Mest sannsynlig er verdien over kr. 100.000,- eks. mva. Dette er imidlertid uansett ikke avgjørende for vår vurdering av revisjonskriterium nr. 2 da konkurransekravet, som allerede påpekt, også gjelder for anskaffelser under kr. 100.000,- eks. mva. Revisjonskriterium nr. 2 kan ikke anses etterlevd.

Ved **anskaffelse nr. 5** er det sendt forespørsel til tre aktuelle leverandører. Kravet om konkurranse er således etterlevd ved denne anskaffelsen.

Det er ikke gjennomført konkurranse for kjøpene som i tabellen ovenfor er benevnt som **anskaffelse nr. 6**. Det er tale om kjøp av advokattjenester, og selskapet har anført at benyttet advokat er landets ledende innen vann- og avløpsbransjen, og at det var nødvendig å benytte ham for å få tilfredsstillende bistand. I henhold til departementets veileder og KOFA-praksis kan mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse medføre at man i enkelte unntakstilfeller kan konkludere med at direktekjøp kan benyttes, forutsatt at det foreligger hjemmel for dette i anskaffelsesregelverket. Avgjørende er en konkret vurdering av hva som skal anskaffes, anskaffelsens verdi

(forholdsmessighet), betydningen av anskaffelsen, samt eventuelle andre mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse.<sup>18</sup> På bakgrunn av disse momentene, vil man i enkelte tilfeller kunne konkludere med at direktekjøp kan benyttes. Det fremgår av departementets veileder og KOFA-praksis at dette typisk vil kunne være tilfelle hvor det kun er én leverandør i markedet, eller anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp.<sup>19</sup> Tilknyttet unntaket om kun én leverandør i markedet i foa. § 2-1 annet ledd litra a, er det i departementets veileder påpekt at det ikke er tilstrekkelig å bevise at én leverandør kan levere ytelsen mer effektivt enn andre. Det må bevises at det kun er én leverandør som kan produsere det som er etterspurt.<sup>20</sup> Etter revisors vurdering taler mye for at det samme også må tillegges vekt ved den nevnte helhetsvurderingen departementets veileder og KOFA-praksis legger opp til i forhold til kravet om konkurranse for anskaffelser etter forskriftenes del I. Det er således antagelig ikke tilstrekkelig for selskapet å kun vise til at benyttet leverandør ville kunne levere ytelsen mer effektivt enn andre. Etter revisors vurdering fremstår det på denne bakgrunn som at det her ikke er tale om et tilfelle hvor det kun var én leverandør i markedet. Anskaffelsenes verdi er usikker, men at selskapet i løpet av 2014 har betalt advokaten over kr. 100.000,- eks. mva taler også for at anskaffelsene skulle vært undergitt konkurranse. Det er ikke tale om ubetydelige beløp. Etter revisors vurdering foreligger følgelig brudd på kravet om konkurranse for anskaffelse nr. 6.

For **anskaffelse nr. 8** er det ikke gjennomført konkurranse med følgende begrunnelse fra selskapet:

- *Valgt utstyr er kompatibelt med eksisterende utstyr og gir en sømløs tilknytning en av erfaring vet fungerer*
- *Usikkerhet rundt ansvarsforhold ved driftsproblem elimineres*
- *Innkjøpet er underlagt regelverket for forsyningsforskriften*

*Faglig er vurderingen at annet utstyr kan fungere men at tilbudt utstyr fra (leverandøren) er tilpasset eksisterende utstyr. Dette vurderes driftsteknisk som den mest fordelaktige løsning (...)*

Som nevnt ovenfor, fremgår det i departementets veileder og KOFA-praksis at mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse kan medføre at man i enkelte unntakstilfeller kan konkludere med at direktekjøp kan benyttes, forutsatt at det foreligger hjemmel for dette i anskaffelsesregelverket. Avgjørende er som nevnt, en konkret vurdering av hva som skal anskaffes, anskaffelsens verdi (forholdsmessighet), betydningen av anskaffelsen, samt eventuelle andre mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse.<sup>21</sup> På bakgrunn av disse momentene, vil man i enkelte tilfeller kunne konkludere med at direktekjøp kan benyttes. Dette vil typisk kunne være tilfelle hvor det kun er én

<sup>18</sup> KOFA sak nr. 6/2009 og sak nr. 253/2010

<sup>19</sup> KOFA sak nr. 253/2010 og departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.3

<sup>20</sup> Departementets veileder, (2012), pkt. 7.3.2

<sup>21</sup> KOFA sak nr. 6/2009 og sak nr. 253/2010

leverandør i markedet, eller anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp.<sup>22</sup> For anskaffelse nr. 8 er det ikke tale om et ubetydelige beløp. På bakgrunn av begrunnelsen selskapet har gitt i vurderingsskjemaet fremstår det heller ikke som om det er tale om at det kun er én leverandør i markedet. Som det fremgår ovenfor er det antagelig ikke tilstrekkelig å vise til at en leverandør vil kunne levere ytelsen mer effektivt enn andre. I departementets veileder er det også ifht leverandører med teknisk kompetanse påpekt at ettersom teknisk ekspertise stadig er i utvikling, skal det svært mye til for å sannsynliggjøre at andre leverandører, herunder grupper av leverandører, ikke vil kunne levere den aktuelle ytelsen.<sup>23</sup> KOFA har imidlertid i tilknytning til unntaksbestemmelsen om kun en leverandør i foa. § 14-4, uttalt at vilkåret kan være oppfylt der kun én leverandør har produkter som er *kompatible* med produkter oppdragsgiver allerede har. Det er imidlertid presisert at dersom man begrunner unntaket med at det foreligger en teknisk sammenheng mellom tidligere og nye prosjekter, og samme leverandør derfor må utføre arbeide, må oppdragsgiver godtgjøre at vanskelighetene knyttet til den tekniske sammenhengen ikke kan overvinnes dersom en annen utfører de nye prosjektene.<sup>24</sup> All den tid det i vurderingsskjemaet står at «annet utstyr kan fungere», er det etter revisors vurdering ikke godtgjort en slik sammenheng at samme leverandør må levere varene. Etter revisors vurdering foreligger det følgelig brudd på kravet om konkurranse for anskaffelse nr. 8.

For **anskaffelse nr. 13** ble det innhentet tilbud fra to leverandører. Idet det som hovedregel skal kontaktes tre leverandører, og det ikke er underbygget at andre leverandører ikke kunne være aktuelle, foreligger det etter revisors vurdering brudd på kravet om konkurranse for anskaffelse nr. 13.

**Anskaffelse nr. 15** er utlyst via [www.doffin.no](http://www.doffin.no). Kravet om konkurranse er således etterlevd ved denne anskaffelsen.

For **anskaffelse nr. 16** er det ikke gjennomført konkurranse med følgende begrunnelse fra selskapet:

*Kjøper direkte kum/kumdelar fra nærmeste leverandør pga kjørekostnader.*

Som nevnt ovenfor, fremgår det i departementets veileder og KOFA-praksis at mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse kan medføre at man i enkelte unntakstilfeller kan konkludere med at direktekjøp kan benyttes, forutsatt at det foreligger hjemmel for dette i anskaffelsesregelverket. Avgjørende er som nevnt, en konkret vurdering av hva som skal anskaffes, anskaffelsens verdi

<sup>22</sup> KOFA sak nr. 253/2010 og departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.3

<sup>23</sup> Departementets veileder (2013) pkt. 7.3.2

<sup>24</sup> KOFA sak nr 31/2014



(forholdsmessighet), betydningen av anskaffelsen, samt eventuelle andre mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse.<sup>25</sup> På bakgrunn av disse momentene, vil man i enkelte tilfeller kunne konkludere med at direktekjøp kan benyttes. Dette vil typisk kunne være tilfelle hvor det kun er én leverandør i markedet, eller anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp.<sup>26</sup> Etter revisors vurdering er det ikke tilstrekkelig å vise til at man vil spare kjørekostander ved å velge nærmeste leverandør. Det foreligger følgelig brudd på kravet om konkurranse for anskaffelse nr. 16. Se for øvrig vår vurdering av anskaffelse nr. 17 nedenfor som er foretatt fra samme leverandør.

For **anskaffelse nr. 17** er det ikke gjennomført konkurranse med følgende begrunnelse fra selskapet:

*Under 100.000 bruker lokalt firma, da det er saneringsprosjekt og kummer må tilpasses underveis (bores i retning etter eksisterende rør).*

Som nevnt ovenfor, fremgår det i departementets veileder og KOFA-praksis at mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse kan medføre at man i enkelte unntakstilfeller kan konkludere med at direktekjøp kan benyttes, forutsatt at det foreligger hjemmel for dette i anskaffelsesregelverket. Avgjørende er som nevnt, en konkret vurdering av hva som skal anskaffes, anskaffelsens verdi (forholdsmessighet), betydningen av anskaffelsen, samt eventuelle andre mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse.<sup>27</sup> På bakgrunn av disse momentene, vil man i enkelte tilfeller kunne konkludere med at direktekjøp kan benyttes. Dette vil typisk kunne være tilfelle hvor det kun er én leverandør i markedet, eller anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp.<sup>28</sup> Det er ikke tale om et ubetydelig beløp. Regnskapstall viser at det er betalt ca. 121.000,- eks. mva. til leverandøren i forbindelse med prosjektet. Etter revisors vurdering er det heller ikke underbygget at man må velge en lokal leverandør for å kunne få til den tilpasningen som er nevnt i begrunnelsen fra selskapet. I intervju med daglig leder er det opplyst at også i hvert fall én annen leverandør i distriktet kan levere den samme typen varer. Det foreligger, etter revisors vurdering, følgelig brudd på kravet om konkurranse for anskaffelse nr. 17.

For **anskaffelse nr. 18** ble det innhentet tilbud fra to leverandører. Idet det som hovedregel skal kontaktes tre leverandører, og det ikke er underbygget at andre leverandører ikke kunne være aktuelle, foreligger det etter revisors vurdering brudd på kravet om konkurranse for anskaffelse nr. 18.

For **anskaffelse nr. 19** er det ikke gjennomført konkurranse med følgende begrunnelse fra selskapet:

<sup>25</sup> KOFA sak nr. 6/2009 og sak nr. 253/2010

<sup>26</sup> KOFA sak nr. 253/2010 og departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.3

<sup>27</sup> KOFA sak nr. 6/2009 og sak nr. 253/2010

<sup>28</sup> KOFA sak nr. 253/2010 og departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.3

*Oppgradering av Citect v. 6.10 til v. 7.2.*

*Citect er databasen i GIVAS vann og avløp og er programmert av Guard Systems.*

*GIVAS er et av få selskaper som de siste 10 år har bidratt vesentlig i utviklingen av Guard Systems DV system (drift- og vedlikeholdssystem) og de funksjoner dette tilbyr.*

*Programmet er i dag mer eller mindre skreddersydd GIVAS behov.*

*GIVAS har i dag en eldre versjon av citect v. 6.10. Programmet har sine begrensninger i forhold til funksjoner. Nye oppdateringer og funksjoner blir nå kun lagt inn i Citect v. 7.2 i full HD. (...)*

*På grunn av de ikke ubetydelige kostnader forbundet med å legge ut eksisterende DV system på anbud vurderes det som særdeles fordelaktig kun å oppgradere database og beholde det eksisterende Guard Systems driftssystem som kommuniserer med alle GIVAS PLS-er.*

Som nevnt ovenfor, fremgår det i departementets veileder og KOFA-praksis at mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse kan medføre at man i enkelte unntakstilfeller kan konkludere med at direktekjøp kan benyttes, forutsatt at det foreligger hjemmel for dette i anskaffelsesregelverket. Avgjørende er som nevnt, en konkret vurdering av hva som skal anskaffes, anskaffelsens verdi (forholdsmessighet), betydningen av anskaffelsen, samt eventuelle andre mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse.<sup>29</sup> På bakgrunn av disse momentene, vil man i enkelte tilfeller kunne konkludere med at direktekjøp kan benyttes. Dette vil typisk kunne være tilfelle hvor det kun er én leverandør i markedet, eller anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp.<sup>30</sup> Ved denne anskaffelsen er det åpenbart ikke tale om et ubetydelig beløp. Regnskapstall viser at det er betalt ca. 1 mill eks. mva. til leverandøren i forbindelse med prosjektet. KOFA har i tilknytning til unntaksbestemmelsen om kun en leverandør i foa. § 14-4 uttalt at vilkåret kan være oppfylt der kun én leverandør har produkter som er kompatible med produkter oppdragsgiver allerede har. Det er imidlertid presisert at dersom man begrunner unntaket med at det foreligger en teknisk sammenheng mellom tidligere og nye prosjekter, og samme leverandør derfor må utføre arbeide, må oppdragsgiver godtgjøre at vanskelighetene knyttet til den tekniske sammenhengen ikke kan overvinnes dersom en annen utfører de nye prosjektene.<sup>31</sup> Etter revisors vurdering taler mye for at det samme også må tillegges vekt ved den nevnte helhetsvurderingen departementets veileder og KOFA-praksis legger opp til i forhold til kravet om konkurranse for anskaffelser etter forskriftenes del I. Daglig leder har opplyst at det er tale om en oppdatering av et program som selskapet har brukt lang tid på å tilpasse deres egne behov. Om man skulle valgt en annen leverandør, ville man måtte «starte på nytt» og den

<sup>29</sup> KOFA sak nr. 6/2009 og sak nr. 253/2010

<sup>30</sup> KOFA sak nr. 253/2010 og departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.3

<sup>31</sup> KOFA sak nr 31/2014

tilpasningen selskapet har gjort vil ikke kunne overføres til et annet program. Etter revisors vurdering taler dette for at direktekjøp kan benyttes. Det foreligger følgelig ikke brudd på kravet om konkurranse for denne anskaffelsen.

Oppsummeringsvis:

I henhold til revisjonskriterium nr. 2 skal enhver anskaffelse, så langt det er mulig, være basert på konkurranse. Oppdragsgiver bør som hovedregel ta kontakt med minst tre leverandører. Revisjonskriteriet er etterlevd ved 3 av 18 anskaffelser.

Ved enkelte av anskaffelsene har selskapet gitt en spesifikk begrunnelse for hvorfor konkurranse ikke er gjennomført. Disse er vurdert konkret. KOFA-praksis legger opp til en sammensatt vurdering hvor flere momenter er relevante. Noen av vurderingene har reist noe tvil.

Som det fremgår ovenfor i tabellen og i kapittel 8.2.4.2 om anskaffelsenes verdi, har flere av anskaffelsene en verdi på under kr. 100.000,- eks. mva. Kravet om konkurranse i forskriftenes del I gjaldt på det tidspunktet anskaffelsene ble gjennomført, uavhengig av verdi. I selskapets prosedyrebeskrivelse fremstod det imidlertid som det kun var ved anskaffelser med en verdi over kr. 100.000,- at selskapet skulle innhente flere tilbud. Prosedyrebeskrivelsen kan således ha vært medvirkende til at regelverket er brutt ved så vidt mange anskaffelser. Prosedyrebeskrivelsen er imidlertid i tråd med regelverket etter endringen som trådte i kraft 1. juli 2015 om at anskaffelser under kr. 100.000,- eks. mva. er unntatt fra regelverket (ff. § 1-6 annet ledd litra o, foa. § 1-3 annet ledd litra l).

#### God forretningsskikk

I henhold til revisjonskriterium nr. 3 skal oppdragsgiver opptre i samsvar med god forretningsskikk og bør ved kjøp over kr. 300.000,-, og i tilfeller hvor leverandørene har brukt mye tid på utarbeidelse av tilbud, gi de øvrige deltakerne i konkurransen beskjed om hvilken leverandør som ble valgt, samt begrunne dette.

Dette kriteriet er bare aktuelt å vurdere for de anskaffelsene hvor det er gjennomført konkurranse. Kravet om konkurranse er bare ansett oppfylt ved anskaffelse nr. 5 og 15. Det er imidlertid gjennomført konkurranse med innhenting av tilbud fra to leverandører for anskaffelse nr. 13 og 18.

Samme konkurranse er bakgrunnen for kjøp fra begge leverandører. Disse vil også bli vurdert. Kun anskaffelse nr. 19 har en verdi på over 300.000,- eks. mva. og kan vurderes opp mot kriteriet. Vi vil imidlertid også kommentere hvordan tilbakemeldingen og begrunnelsesplikten er håndtert ved anskaffelse nr. 5 og nr. 13 og 18.

**Anskaffelse nr. 5** har ikke en verdi over kr. 300.000,-. Det er imidlertid dokumentert at selskapet har gitt de øvrige deltakerne i konkurransen beskjed om hvilken leverandør som ble valgt. Dette er begrunnet med at kun prisen ville være avgjørende og at tilbudet fra valgt leverandør var «det beste.»

Verdien er usikker på den anskaffelsen som ble konkurranseutsatt ved innhenting av to tilbud, og som resulterte i bestillinger til leverandørene for **anskaffelse nr. 13 og 18**. Det er imidlertid dokumentert at leverandørene har fått beskjed om hvilken leverandør som ble valgt.

**Anskaffelse nr. 15** har en verdi over 300.000,- eks. mva. Det er dokumentert at selskapet har gitt den andre deltakeren i konkurransen beskjed om hvilken leverandør som ble valgt. Valget ble begrunnet slik:

*«Viser til deres tilbud på ovennevnte kontrakt. GIVAS har etter gjennomgang av innkomne tilbud i samsvar med konkurransegrunnlagets tildelingskriterier besluttet at Brødrene Dahl AS tildeles leveransen.*

*Ved tilbudsfristens utløp var det registrert to rettidig mottatte tilbud. Begge fikk delta i konkurransen.*

*(leverandør nr. 1) 815.866,00 kr + mva*

*(leverandør nr. 2) 822.150,00 kr + mva*

*På bakgrunn av dette vurderes (leverandør nr 1's) tilbud til å være tilbudet med lavet pris jfr § 13-2 FOR 2006-04-07 nr. 402.»*

I departementets veileder er det forutsatt at det vil være tilstrekkelig å vise til at tilbudet oppfylte kriteriet pris<sup>32</sup> best. Etter revisors vurdering har selskapet følgelig gitt en tilfredsstillende begrunnelse og har etterlevd revisjonskriterium nr. 3 for denne anskaffelsen.

#### Likebehandling og ikke-diskriminering

I henhold til revisjonskriterium nr. 4, skal tildelingen av kontrakten skje på grunnlag av objektive kriterier.

<sup>32</sup> Departementets veileder, (2013), pkt. 16.4.2

Også dette kriteriet er bare aktuelt å vurdere for anskaffelse nr. 5, 15, 13 og 18.

For **anskaffelse nr. 5** fremgår det i e-posten som ble sendt ut til leverandørene som ble invitert til å gi tilbud, at prisen ville være avgjørende for valg av leverandør. I protokoll fremgår det at valgte leverandør hadde lavest pris. Fremlagt dokumentasjon viser således at kontrakten er tildelt på grunnlag av objektive kriterier.

For **anskaffelse nr. 13 og 18** ble det ikke tildelt kontrakt da det kun var «mindre avvik i pris» mellom de to leverandørene. Det ble opplyst at selskapet ville benytte den leverandør som innebærer lavest transportkostnad ved de ulike prosjekter.

For **anskaffelse nr. 15** fremgår det i kunngjøringen på [www.doffin.no](http://www.doffin.no) at laveste pris er eneste tildelingskriteriet. Av tilbudene fra de to deltagerne som deltok i konkurransen fremgår det at valgte leverandør hadde lavest pris. Fremlagt dokumentasjon viser således at kontrakten er tildelt på grunnlag av objektive kriterier.

#### Forutberegnelighet

I henhold til revisjonskriterium nr. 5, skal alle leverandørene gis mulighet til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt.

Også dette kriteriet er bare aktuelt å vurdere for anskaffelse 5, 15, 13 og 18.

For **anskaffelse nr. 5** er det formidlet pr. e-post til alle deltakerne i konkurransen at pris vil være avgjørende for tildeling av kontrakt.

For **anskaffelse nr. 15** fremgår det av kunngjøringen på [www.doffin.no](http://www.doffin.no) at pris vil være avgjørende.

Etter revisors vurdering er revisjonskriterium nr. 5 etterlevd ved begge disse anskaffelsene. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som tyder på at informasjon kan ha blitt formidlet kun til utvalgte leverandører.

For **anskaffelse nr. 13 og 18** er det ikke eksplisitt opplyst hvilke forhold som vil bli tillagt vekt.

#### Gjennomsiktighet og etterprøvbarehet

I henhold til revisjonskriterium nr. 6, skal oppdragsgiver kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen. Dette kriteriet kan vurderes i forhold til alle 18 anskaffelser.

Etter revisors vurdering er det tvilsomt at revisjonskriterium nr 6 kan anses etterlevd ved alle de undersøkte anskaffelsene.

Ved flere av anskaffelsene har vi ikke mottatt noen relevant dokumentasjon (nr. 3, 9, 10, 11 og 14). Dette dreier seg imidlertid i all hovedsak om relativt små anskaffelser. For anskaffelse nr. 7 mangler vi dokumentasjon for hvordan avtale ble inngått. For anskaffelse nr. 13 og 18 mangler tilbud.

#### ***8.2.4.4 Vurdering av anskaffelse som faller inn under anskaffelsesforskriften***

Anskaffelse nr. 4 er antatt å ha en verdi over EØS-terskelverdi og vil i det videre bli vurdert opp mot de ovennevnte revisjonskriteriene utledet fra foa. del III.

I henhold til revisjonskriterium nr. 2 skal oppdragsgiver utarbeide en kunngjøring som sendes til Doffin for kunngjøring i Doffin og videresendelse til TED-databasen. Fremlagt dokumentasjon viser at dette revisjonskriteriet er etterlevd for anskaffelse nr. 4

I henhold til revisjonskriterium nr. 3 skal oppdragsgiver føre protokoll i samsvar med foa vedlegg 4 for alle anskaffelser over kr. 500.000,- eks. mva. Anskaffelsen har en verdi over 500.000,- eks. mva. Det er utarbeidet en protokoll for anskaffelsen. Denne oppfylder i all hovedsak forskriftens krav, med unntak om angivelse av kontraktsverdi.

I henhold til revisjonskriterium nr. 4 skal oppdragsgiver benytte enten åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling som anskaffelsesprosedyre. I kunngjøringen av konkurranse av anskaffelse nr. 4 fremgår det at konkurransen vil bli gjennomført som en åpen anbudskonkurranse. Dette er en tillatt anskaffelsesprosedyre som det ikke stilles ytterligere vilkår for å benytte. Revisjonskriterium nr. 4 er følgelig etterlevd.

I henhold til revisjonskriterium nr. 5 skal oppdragsgiver utarbeid konkurransegrunnlag dersom vilkårene for anskaffelsen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag for anskaffelsen. Etter revisors vurdering oppfylder den også i all hovedsak de minimumskrav til innhold som fremgår i revisjonskriterium nr. 5, med unntak av krav om angivelse av hvilket språk tilbudene skal være skrevet. Dette er imidlertid angitt i kunngjøring i TED-databasen. Revisjonskriterium nr. 5 anses således etterlevd.

## 8.3 Rammeavtaler

### **Problemstilling 1.3:**

I hvilken grad har GIVAS IKS etablert rammeavtaler der det anses hensiktsmessig?

#### **8.3.1 Revisjonskriterier**

Vi har utledet følgende revisjonskriterier som vil bli vurdert for å besvare problemstilling nr. 1.3:

- GIVAS IKS bør ha rammeavtaler for kjøp av varer og tjenester som selskapet kjøper regelmessig og må anses å være av samme type, slik at verdiberegningen skal foretas iht. foa. § 2-3(11) eller ff. § 2-4(9)
- GIVAS IKS bør også vurdere å inngå rammeavtaler for andre anskaffelser selskapet gjør ofte.

#### **8.3.2 Data**

For å innhente data, laget vi en liste over alle leverandører selskapet har handlet fra for mellom 100.000,- og 500.000,- eks. mva i løpet av 2014. Vi har undersøkt hvilke av disse leverandørene GIVAS IKS har rammeavtaler med. Også avtaler som er inngått i 2015 er tatt med. For de anskaffelsene som ikke er gjennomført ved avrop på rammeavtale har vi bedt selskapet begrunne hvorfor det ikke foreligger rammeavtalen for den angjeldende type kjøp. Innhentet data fremstilles i tabellen nedenfor.

Leverandør	Posterings ila 2014	Beløp ila 2014	Ramme- avtale	Begrunnelse for hvorfor det ikke foreligger rammeavtale for denne typen kjøp
1	35	479 182,98	Rammeavtale utgått 2013. Ny rammeavtale sommeren 2015	
2	46	459 548,00	Rammeavtale	
3	23	428 271,20	Rammeavtale	
4	96	428 113,85	Ingen avtale.	Omfanget av denne type prosjekter har økt de siste årene, og GIVAS vurderer et økende behov for inngåelse av rammeavtale på denne type tjenesten.
5	78	381 264,61	Rammeavtale	
6	17	368 847,70	Rammeavtale	
7	20	331 792,80	Rammeavtale	
8	134	299 469,27	Rammeavtale	
9	24	285 894,40	Service- og vedlikeholdsavtale	
10	17	280 462,01	Brøyteavtale inngått 2011	
11	10	273 132,00	Rammeavtale	
12	35	271 670,09	Service- og vedlikeholdsavtale	Service av blant annet kompressorer og blåsemaskiner på anlegg. Normalt godt under 100.000,- eks. mva. pr år. I 2013 ble det gjort flere tilleggsbestillinger.
13	5	259 029,40	Avtale	Avtalen er å forstå som rammeavtale.
14	32	256 865,20	Ingen avtale.	Leverer spesialkomponenter til vann og avløpsdriften (nivåmålere, pH-elektroder, mm). Dette kjøpes fortløpende når noe ryker. Sum kostnad har tidligere år vært godt under 100.000,- eks. mva. pr. år, og det har ikke vært ansett som hensiktsmessig å inngå rammeavtaler. Utstyret er følsomt for torden/lyn/strømbrydd, som kan være årsaken for store svingninger i innkjøp fra år til år. Basert på økning siste år vurderes innkjøpet lyst ut.



Leverandør	Posterings ila 2014	Beløp ila 2014	Ramme- avtale	Begrunnelse for hvorfor det ikke foreligger rammeavtale for denne typen kjøp
15	16	247 866,00	Avtale mellom Kongsvinger kommune og leverandøren.	
16	16	233 999,21	Ingen avtale.	<p>Innkjøpet omfatter reparasjon/ service/ vedlikehold/ skifting av eksisterende pumper i pumpestasjoner.</p> <p>Ved anskaffelsen av en pumpestasjon blir dette lyst ut på DOFFIN. Xylem (tidligere Flygt) og Grundfoss er de største leverandører av dette. Når det er valgt f.eks. en Xylem-pumpestasjon, må også reparasjon/ service/ vedlikehold/ skifting av pumper foretas av Xylem. Tilsvarende gjelder for Grundfoss-stasjoner. Det betyr at vi i prinsippet er «låst» til leverandør når pumpestasjonen er ny. Dersom man skal velge ny leverandør av pumper i driftstiden, må pumpestasjonen bygges om. Dette anses ikke som hensiktsmessig hverken økonomisk eller tidsmessig (når en pumpe ryker må den byttes umiddelbart).</p> <p>GIVAS har tidligere vært i kontakt med RIIG om hvordan dette kan løses i avtaleform, men vi har ikke klart å finne en god løsning per i dag. Utlysning vil kun være å anse som proforma og gir således ingen reell konkurransesituasjon da valg av annen leverandør vil medføre store ombyggingskostnader.</p>
17	14	217 861,82	Rammeavtale	
18	29	205 446,24	Driftsavtale inngått 2013 (ikke rammeavtale)	<p>Dette var et FOU-prosjekt da det ble satt i gang, for å se på hvordan man kan heve kvaliteten og rapportering ved slamkjøring.</p> <p>Vil vurdere ny leverandør ved avtales utløp (5 år varighet fra des 2013).</p>
19	8	202 715,00	Brøyteavtale	
20	15	195 421,41	Ingen avtale.	Tidligere var rammeavtale via RIIG på dieselbruk med denne leverandøren. Overgangen ble uklart kommunisert, og noen fortsatte å bruke leverandøren for en periode. Dette er avsluttet.
21	15	192 743,00	Ingen avtale.	Div bygningsarbeider. Bestilling pr prosjekt (driftsprosjekt under kr. 100.000,- eks. mva).
22	14	183 994,00	Ingen avtale.	Direkteanskaffelse under terskelverdi. Vi har avventet RIIGs utlysning av kjemikalier, utlyst på DOFFIN januar 2015.

Leverandør	Posterings ila 2014	Beløp ila 2014	Ramme- avtale	Begrunnelse for hvorfor det ikke foreligger rammeavtale for denne typen kjøp
23	51	170 112,73	Ingen avtale.	Transport av slamcontainere mm i Eidskog kommune. Dette er en avtale som er inngått av Eidskog kommune som GIVAS ikke har fått full innsyn i. Vi arbeider i dag med å lyse ut minianbud på tjenesten i kommunen.
24	2	167 580,00	Rammeavtale	
25	3	162 211,50	Ingen avtale.	Gjelder et spesifikt prosjekt som er satt på drift pga at det var akutt reparasjon. Leverandøren brukes ikke i løpende drift, men bestilles som enkeltoppdrag og er enkeltvis etter en forsvarlig vurdering. Ikke ansett behov for rammeavtale.
26	15	156 173,60	Ingen avtale.	Transport av slamcontainer fra Grinder renseanlegg. Da avtalen ble inngått i 2012 var det antatt under 100' årlig (det var også under 100' første året). Beløpet har økt de siste årene pga økt produksjon ved renseanlegget. Vi arbeider i disse dagene med å lyse ut minianbud på oppdraget.
27	84	145 641,40	Rammeavtale.	
28	3	145 349,60	Rammeavtale	
29	10	141 040,64	Vedlikeholdsavtale	
30	3	133 460,00	Rammeavtale	
31	4	127 644,00	Ingen avtale.	Se samme forklaring som leverandør nr. 16 ovenfor.
32	7	125 164,00	Ingen avtale.	Juridisk tjeneste. Kjøp av juridiske tjenester er kun utført som enkeltoppdrag og er enkeltvis etter en forsvarlig vurdering anslått til verdi under kr. 100.000,- eks. mva. pr oppdrag.
33	4	122 536,40	Ingen avtale.	Statoil Langeland gjorde et arbeid, som GIVAS måtte dekke. Ikke arbeid bestilt av GIVAS.
34	6	122 450,00	Rammeavtale.	
35	8	122 247,24	Ingen avtale.	Innleid pr. prosjekt på drift (prosjekt antatt under 100.000,- eks mva).
36	10	120 434,05	Ingen avtale.	Dette er strøm til Sand renseanlegg (GIVAS anlegg). Vanlig strømvavtale via RIIG

Leverandør	Posterings ila 2014	Beløp ila 2014	Ramme- avtale	Begrunnelse for hvorfor det ikke foreligger rammeavtale for denne typen kjøp
37	14	115 663,20	Ingen avtale	Elektrikertjenester i Grue kommune. Vurdert behov for rammeavtale. Elektrikertjenester Utlyses på DOFFIN høst 2015.
38	26	115 624,19	Ingen avtale.	Dette er strøm til Botner vannbehandlingsanlegg (GIVAS anlegg). Vanlig strømvavtale via RIIG
39	9	114 738,40	Ingen avtale.	Vannmålere. Innhentet pristilbud fra flere leverandører i 2011. Inngått prisavtale på bakgrunn av dette. Omfanget pr. år er innenfor rammen til minianbud, men på grunn av få leverandører (usikkert hvem alle disse er) kommer GIVAS til å lyse ut dette på DOFFIN ila 2015. Arbeidet er påbegynt.
40	48	113 818,80	Rammeavtale	
41	26	110 584,40	Ingen avtale.	Elektrikertjenester i Eidskog kommune (tidligere avtale med Kommunen). Avtalen kan sikkert fremskaffes via Eidskog kommune, men GIVAS har uansett vurdert behov for ny rammeavtale, og har ikke videreført denne. Elektrikertjenester Utlyses på DOFFIN høst 2015.
42	14	109 531,00	Ingen avtale	Gjelder service på Volvo maskin som er innhentet i forbindelse med innkjøp av maskinen.
43	16	105 470,00	Ingen avtale.	Gjelder mottak av slam fra Grinder renseanlegg. Pga potetecystenmatode, pcn, kan slammet bare leveres til godkjente mottak for den type avfall. Det er to kjente mottak for dette; Norsk Matretur i Nes og Lindum utenfor Drammen. Vurderingen for bruk av av valgt leverandør er basert på avstand, da transportkostnadene vil være avgjørende for totalprisen. Utlysning vil kun være å anse som proforma og gir således ingen konkurransesituasjon, da det ikke er andre reelle leverandører.
44	9	103 656,40	Ingen avtale.	Samme begrunnelse som for leverandør nr. 39.

### 8.3.3 Vurdering

Etter revisors vurdering fremstår det som selskapet til en stor grad har rammeavtaler der det anses hensiktsmessig.

I vår vurdering i kapittel 8.2. ovenfor har vi ikke funnet kjøp fra samme leverandør som anses regelmessig og av samme type, slik at verdiberegningen skal foretas iht. foa. § 2-3(11) eller ff. § 2-4(9)

Gjennomgangen av de leverandørene selskapet har handlet fra i drift i 2014 viser at selskapet har rammeavtaler for 15 av 44 leverandører. Ved de øvrige kjøpene er det i all hovedsak gitt tilfredsstillende begrunnelser for hvorfor det ikke foreligger rammeavtaler, eller kjøpene er gjort på bakgrunn av andre typer avtaler. Der dette ikke er tilfelle, har selskapet satt i gang prosessen med å lyse ut anskaffelse på [www.doffin.no](http://www.doffin.no).

Ved gjennomgangen av investeringsprosjekter som er gjort i kapittel 8.2. ovenfor er det også gjort utstrakt bruk av rammeavtaler.

## 9 Del 2: Elektronisk kjørebok og reiseregninger

### 9.1 Internkontroll ifht elektronisk kjørebok og reiseregninger

#### **Problemstilling 2.1:**

Har GIVAS IKS etablert tilfredsstillende internkontroll i forhold til bruk av elektronisk kjørebok og for å sikre at utbetalingene av reisegodtgjørelse er riktig? Herunder, følges eventuelle utarbeidede rutiner i praksis?

#### 9.1.1 Revisjonskriterier

Vi har utledet følgende konkrete revisjonskriterier som vil bli vurdert for å besvare problemstilling nr. 2.1:

GIVAS IKS bør ha en internkontroll i forhold til elektronisk kjørebok og reiseregninger som omfatter komponentene internt kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, samt oppfølgingsaktiviteter. Følgende forhold/tiltak vil være sentrale for de enkelte komponentene:

##### Internt kontrollmiljø

- GIVAS IKS bør ha en hensiktsmessig organisering av området, som ivaretar risiko og vesentlighet.
- Roller og ansvar for utbetaling av reisegodtgjørelse og bruk av og kontroll med elektronisk kjørebok bør være utvetydig definert og nedfelt.

##### Risikovurdering

- GIVAS IKS bør spesifisere tydelige målsettinger ifht utbetaling av reisegodtgjørelse og bruk av elektronisk kjørebok.
- GIVAS IKS bør identifisere risikoer for ikke å nå målsettingene.
- GIVAS IKS bør ta hensyn til muligheten for misligheter når den vurderer risiko for ikke å nå målsettingene.

##### Kontrollaktiviteter

- GIVAS IKS bør etablere kontrollaktiviteter som bidrar til at risiko for ikke å nå målsettinger reduseres til akseptable nivåer, herunder etablere rutiner for attestasjon og anvisning for utbetaling av reisegodtgjørelse.

## Informasjon og kommunikasjon

- GIVAS IKS bør informere internt om når det skal fylles ut reiseregning og hvordan, samt hvordan elektronisk kjørebok brukes.
- Retningslinjer og rutiner bør være lett tilgjengelige for de ansatte.

## Oppfølgingsaktiviteter

- GIVAS IKS bør evaluere om internkontrollen fungerer.

Revisjonskriteriene er utledet fra prinsippene i COSO-modellen for internkontroll. Se vedlegg A, kapittel 15.7 til rapporten for nærmere beskrivelse av innholdet i modellen. Alle modellens prinsipper er ikke benyttet som revisjonskriterier. Vi har gjort et utvalg på bakgrunn av hvilke prinsipper som må anses mest relevante, hensyntatt områdets vesentlighet og kompleksitet.

### 9.1.2 Data

#### 9.1.2.1 Innledning

GIVAS IKS har innført en ordning med elektronisk kjørebok. Denne er installert i alle typer kjøretøyer selskapet har, som mindre biler, lastebiler og gravemaskiner.

Som oftest benytter de ansatte GIVAS IKS sine biler. Alle ansatte på avdelingene Anlegg, Vann og Avløp bruker GIVAS' sine biler i sitt daglige arbeid. Unntaket er avdelingsledere på Vann og Avløp som bruker egne biler. Ingeniørene har en GIVAS-bil til disposisjon for bruk ved oppmålingsarbeider. Det blir derfor ikke behov for å levere reiseregninger for de ansatte i selskapet så ofte. Ingeniørene leverer reiseregninger ved reiser i forbindelse med møter, representasjon og kurs/konferanser. I løpet av første halvår 2015 er det levert 50 reiseregninger i selskapet.

#### 9.1.2.2 Nærmere om ordningen med elektronisk kjørebok

Høsten 2014 ble det inngått en avtale mellom selskapet og de ansatte om innføring og bruk av elektronisk kjørebok. Formålet med å innføre ordningen er i henhold til avtalen følgende:

- A. Å sørge for korrekt dokumentasjon på bruk av bedriftens biler
- B. Gi en flåtekontroll for å effektivisere bilparken

I henhold til avtalen skal det etableres en *ukentlig kontroll* for å sjekke at selskapets biler ikke blir benyttet privat. Ved kontrollen er det kjøring utenom ordinær arbeidstid som vil ha hovedfokus.

Det ble informert om ordningen i personalmøte og de ansatte fikk en bruksanvisning.

I pkt. 9 i arbeidsreglementet for GIVAS IKS er det inntatt bestemmelser om privat bruk av biler, maskiner og utstyr. Her fremgår det at privat bruk av GIVAS' biler, maskiner og utstyr er tillatt, forutsatt at bruken er avtalt skriftlig med nærmeste leder. I tillegg skal det å forhånd meldes fra til den som står ansvarlig for elektronisk kjørebok slik at dette blir registrert korrekt. Ved lån av bilene til privat bruk skal den ansatte selv bekoste drivstoff.

I intervju har vi fått opplyst følgende:

GIVAS IKS benytter elektronisk kjørebok fra ABAX. Kjøreboken er installert i alle selskapets kjøretøyer (mindre biler, lastebiler og gravemaskiner) og en del utstyr. Avdelingsleder kan til en hver tid se hvor kjøretøyet er, eller har vært.

Avdelingsleder gjennomgår kjøring utenom normal arbeidstid ukentlig<sup>33</sup>, og registrerer hvilket formål bruken har hatt og signerer. Ansatte har en ID-brikke som gjør det mulig å se hvilken ansatt som har benyttet hvilket kjøretøy. Som oftest benytter de ansatte GIVAS IKS sine biler og selskapet har derfor et mindre antall reiseregninger. Det er i hovedsak ingeniører som leverer reiseregninger ved møter, representasjon og kurs/konferanser.

De ansatte som har vakt har for øvrig ordre om å benytte vaktbilen, jf. krav om responstid. Vedkommende må kunne rykke ut med en gang det skjer en hendelse, og familie og barn skal ikke være passasjerer i vaktbil.

Roller og ansvar:

Den enkelte avdelingsleder holder oversikt over egen avdeling (Veg, Vann og Avløp). Hver mandag gjennomgår avdelingslederen sin avdelings bruk av kjøretøyer/utstyr utover normalarbeidstid (06.30 – 15.30), og setter inn kommentar som viser hvorfor kjøretøyet/utstyret er benyttet. I kjøreboken er det etablert koder for vakt, overtid, reisetid, spyling og privat lån. GIVAS IKS har ansatte på vakt døgnet rundt, og mye bilbruk utenfor normalarbeidstiden gjelder derfor vakt. Det kan også oppstå situasjoner som gjør det nødvendig med bruk av overtid. Dersom ansatte har behov for å benytte bil eller utstyr privat, skal det være godkjent på forhånd og vil bli merket «privat lån». Formålet med gjennomgangen er å hindre uautorisert, privat bruk av biler og utstyr. Reisetid benyttes ved reise fra/til anlegg utenom arbeidstid. Avdelingsleder har god oversikt over de ansatte og bruken av kjøretøyer og utstyr.

---

<sup>33</sup> Hver mandag, med registrering i den elektroniske kjøreboken.

### Hvordan fungerer den elektroniske kjøreboken:

Alle biler og utstyr er utstyrt med en sender som registrerer alt kjøretøyet/utstyret gjør. Senderen er koblet til et batteri, og i tillegg har hvert kjøretøy et backup-batteri. Den enkelte fører har en brikke som han/hun har med seg sammen med nøkkelen. Det innebærer at GIVAS IKS har oversikt over hvem som har vært fører av kjøretøyet på de ulike turene, og hvem som har benyttet kjøretøyet/utstyret sist. Det er mulig å kjøre bilen uten å ha med brikken. Dette vil fremkomme i systemet med koden «førerløs bil». Dersom det er snakk om kjøring, og ikke bare flytting av kjøretøyet, vil avdelingsleder undersøke hvem som har kjørt bilen og registrere forklaring elektronisk. GIVAS IKS har fullstendig flåtekontroll og kan i teorien følge med på kjøretøyene i sanntidskart. Vi har fått opplyst at dette i liten grad blir benyttet. Systemet varsler også når det er tid for EU-kontroll, og gir melding dersom systemet mister signalet fra kjøretøyet mv. Vi har fått opplyst at etter at systemet ble tatt i bruk, forekommer det praktisk talt ikke at utstyr mv. blir borte.

### Rutiner / etablert praksis:

Rutinen for elektronisk kjørebok er ikke nedfelt skriftlig. Rutinen er overført muntlig fra ansvarlig for elektronisk kjørebok, til de øvrige avdelingslederne.

### Risikovurdering:

Vi har fått opplyst at elektronisk kjørebok har bidratt til å fjerne risikoer selskapet tidligere hadde på området. Selskapet har benyttet elektronisk kjørebok i rundt 1,5 år. På det tidspunkt denne rapporten ble utarbeidet hadde selskapet ikke evaluert bruk av elektronisk kjørebok.

### Kort om privat bruk og drivstoff:

Dersom en ansatt låner bil til privat bruk skal den ansatte selv bekoste drivstoff<sup>34</sup>.

### **9.1.2.3 Nærmere om reiseregninger**

Ved utfylling av reiseregninger, kan de ansatte benytte et elektronisk skjema eller levere reiseregningen på papir. Det elektroniske skjemaet ligger i LANDAX (program for blant annet kvalitetsstyring, internkontroll, HMS, risikoanalyse, FDV, mattrygghet og sertifisering). Vi har mottatt reiseregningene i selskapet for perioden fra januar til og med juni 2015. Det varierer hvorvidt de ansatte har benyttet det elektroniske skjemaet. Av totalt 50 reiseregninger, var 27 reiseregninger fylt ut i det elektroniske skjemaet. Det er for øvrig ikke tilstrekkelige felter i det elektroniske skjemaet

<sup>34</sup> I tilknytning til denne forvaltningsrevisjonen har vi ikke kontrollert hvilke rutiner som er etablert på området, og om dette gjennomføres i praksis..



som gjør det mulig å etterleve krav til opplysninger / spesifikasjon av reiseregninger, jf. kapittel 14.4 Utfylling av reiseregninger.

Reiseregningen blir attestert av administrasjonssekretær og anvist av daglig leder og sendes Grue kommune for registrering og utbetaling. Styreleder anviser daglig leders reiseregninger. Regnskapsansvarlig i Grue kommune kontrollerer reiseregningene før de registreres og utbetales.

I intervju har vi fått opplyst følgende:

Rollefordelingen knyttet til reiseregninger (og andre lønnsbilag) er ikke nedfelt skriftlig. Personelhåndboken er under revidering. Planen er at rutinene skal nedfelles skriftlig og innarbeides i personelhåndboken. Rutinen har for øvrig fungert som beskrevet i flere år.

GIVAS IKS har utarbeidet eget skjema for refusjon av kjøregodtgjøring. Når administrasjonssekretær mottar skjema fra ansatte, kontrollerer hun at skjemaet er korrekt fylt ut. Den ansatte skal også kontere, noe som fungerer godt for ingeniørene. Administrasjonssekretæren fyller ut dersom kontostrengen mangler. Ansatte benytter ulike skjemaer når de leverer reiseregning, dvs. skjema fra nettet, det gamle skjemaet eller det nye skjemaet som ligger i LANDAX. Det nye skjemaet er tilpasset kjøregodtgjøring, men har ikke felter for kostgodtgjøring mv. Skjemaet mangler også felt for art.

Administrasjonssekretæren kontrollerer at reiseregningen er påført kjørerute, hva reiseregningen gjelder, navn på eventuell passasjer(er), at vedlegg stemmer med det som er påført skjemaet mv. Dersom ansatte har krav på kostgodtgjøring, så forekommer det at administrasjonssekretæren må hjelpe dem med utfyllingen. Regnskapsansvarlig i Grue kommune kontrollerer også at kostgodtgjøring utbetales i samsvar med regelverket.

GIVAS IKS har ikke utarbeidet skriftlig informasjon til ansatte om hvordan reiseregninger skal fylles ut. Selskapet har et begrenset antall reiseregninger pr. år. Administrasjonssekretæren gir muntlige beskjeder til ansatte, og svarer på spørsmål. Vi har fått opplyst at ansatte er kjent med fristene for å levere reiseregninger. Administrasjonssekretær sørger for å informere nyansatte muntlig. Personelhåndboken er under revidering, og selskapet vil vurdere å innarbeide lønnsfrister, utfylling av reiseregning mv. der.

Målsettingene på området er at ansatte får utbetalt det de har krav på, og ikke mer. Selskapet har et fåtall reiseregninger og dette er således et gjennomsiktig område. Daglig leder har vurdert risikoen som lav, og beløpene som utbetales er normalt begrenset. Utbetalingene skal for øvrig være i samsvar med statens satser.

Daglig leder gir uttrykk for at GIVAS IKS gjennomfører kontinuerlige vurderinger av internkontrollen, og at de har fokus på hva som er bra nok. Vurderingene er en del av den daglige driften. Det er ikke gjennomført spesifikke evalueringer rettet mot reiseregninger.

### 9.1.3 Vurderinger

I dette kapittelet fremkommer revisors vurderinger opp mot de ulike revisjonskriteriene slik disse fremkommer i kapittel 10.1.1. Vi har valgt å vurdere internkontroll for elektronisk kjørebok og utbetaling av reiseregning hver for seg. I kapittel 10.1.1 står det at «GIVAS IKS bør ha en internkontroll i forhold til elektronisk kjørebok og reiseregninger som omfatter komponentene internt kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, samt oppfølgingsaktiviteter». I påfølgende kapitler har vi valgt å beskrive vurderingen av detaljerte revisjonskriterier i egne kapitler for elektronisk kjørebok og reiseregninger.

#### 9.1.3.1 Elektronisk kjørebok

I det følgende har vi vurdert opp mot følgende revisjonskriterier:

1. GIVAS IKS bør ha en hensiktsmessig organisering av området, som ivaretar risiko og vesentlighet.
2. Roller og ansvar for bruk og kontroll med elektronisk kjørebok bør være utvetydig definert og nedfelt.
3. GIVAS IKS bør spesifisere tydelige målsettinger for bruk av elektronisk kjørebok.
4. GIVAS IKS bør identifisere risikoer for ikke å nå målsettingene.
5. GIVAS IKS bør ta hensyn til muligheten for misligheter når den vurderer risiko for ikke å nå målsettingene.
6. GIVAS IKS bør etablere kontrollaktiviteter som bidrar til at risiko for ikke å nå målsettinger reduseres til akseptable nivåer.
7. GIVAS IKS bør informere internt om hvordan elektronisk kjørebok brukes.
8. Retningslinjer og rutiner bør være lett tilgjengelige for de ansatte.
9. GIVAS IKS bør evaluere om internkontrollen fungerer.

#### Organisering, roller og arbeidsfordeling (revisjonskriterium 1 og 2):

Kjøretøyer og utstyr er utstyrt med sender som registrerer alt kjøretøyet/utstyret gjør. Den enkelte fører har en brikke som han/hun har med seg sammen med nøkkelen. GIVAS IKS har oversikt over hvem som har benyttet kjøretøyet / utstyret. All bevegelse av kjøretøy / utstyr blir registrert i systemet. Dersom fører ikke har med brikke, vil bruken fremkomme i systemet med koden «førerløs bil». GIVAS IKS har fullstendig flåtekontroll og kan følge kjøretøyene / utstyret i sanntidskart. Etter at elektronisk kjørebok ble innført, har det praktisk talt ikke blitt borte utstyr. Avdelingsleder holder

oversikt over bruk på egen avdeling, og gjennomgår ukentlig bruk av kjøretøyer/utstyr utover normalarbeidstid. Avdelingsleder har god oversikt over de ansatte og bruken av kjøretøyer og utstyr, og bruk av bil / utstyr privat, skal det være godkjent på forhånd.

Etter revisors vurdering har bruk av elektronisk kjørebok bidratt til at GIVAS IKS har god oversikt over bruk av kjøretøyer / utstyr. Etter vår oppfatning er roller og arbeidsfordeling tilstrekkelig avklart i praksis, men peker på at roller og arbeidsfordeling bør nedfelles skriftlig.

Målsettinger, risiko for ikke å nå disse, herunder også mislighetsrisiko (revisjonskriterium 3, 4 og 5):

Formålet med å etablere elektronisk kjørebok fremkommer av avtalen og er:

- å sørge for korrekt dokumentasjon på bruk av bedriftens biler
- å gi en flåtekontroll for å effektivisere bilparken

Etter revisors vurdering har GIVAS IKS således etablert målsettinger for elektronisk kjørebok.

Daglig leder opplyser at det ikke er gjennomført spesifikke risikovurderinger knyttet til kjørebok, men at den elektroniske kjøreboken har bidratt til å fjerne de risikoene selskapet hadde på området. Etter at systemet ble tatt i bruk, har vi fått opplyst at det praktisk talt ikke forekommer at utstyr mv. blir borte. Selskapet har videre oversikt over hvor kjøretøy / utstyr er til en hver tid og også over hvem som benytter dette.

Etter revisors vurdering kan elektronisk kjørebok bidra til at selskapet når sine målsettinger, samtidig som det bidrar til redusert risiko for uautorisert bruk av kjøretøyer / utstyr.

Kontrollaktiviteter, opplæring og informasjon (revisjonskriterium 6, 7 og 8):

Den enkelte avdelingsleder holder oversikt over egen avdeling (Veg, Vann og Avløp), og gjennomgår ukentlig sin avdelings bruk av kjøretøyer/utstyr utover normalarbeidstid (06.30 – 15.30). Kjøretøyer og utstyr er utstyrt med en sender som gjør at selskapet til enhver tid har oversikt over hvor kjøretøyer / utstyr befinner seg. Alle ansatte har brikke som gjør det mulig å se hvem som har kjørt kjøretøyet / benyttet utstyret. Dette samsvarer med avtalen som er inngått med de ansatte. Det ble informert om ordningen i personalmøte og de ansatte fikk bruksanvisning da systemet ble innført.

Etter revisors vurdering har selskapet etablert tilstrekkelig kontrollaktiviteter på området. Selskapets ansatte har etter vår vurdering også fått nødvendig informasjon om elektronisk kjørebok. Systemet krever, slik vi har oppfattet det, kun at ansatte har ID-brikke med ved kjøring. Dette tilsier at det ikke er nødvendig med særskilt opplæring for alle ansatte. Vi forutsetter at alle avdelingsledere har fått nødvendig opplæring.

### Evaluering av internkontrollen (revisjonskriterium 9):

GIVAS IKS opplyser at de gjennomfører vurdering av internkontroll som en del av selskapets daglige drift. Den elektroniske kjøreboken har blitt benyttet i 1,5 år, og det er foreløpig ikke gjennomført evaluering av bruk og intern kontroll av denne.

Elektronisk kjørebok skal i følge daglig leder ha bidratt til å fjerne risikoer selskapet tidligere har hatt på dette området. Revisor slutter seg til denne vurderingen, men peker samtidig på at selskapet bør evaluere bruken av elektronisk kjørebok. Videre peker revisor på at etablerte rutiner på området, bør nedfelles skriftlig.

### Oppsummering

Bruk av elektronisk kjørebok har bidratt til at GIVAS IKS god oversikt over bruk av kjøretøyer / utstyr. Roller og arbeidsfordeling er tilstrekkelig avklart i praksis, men etablert praksis bør nedfelles skriftlig. Elektronisk kjørebok kan bidra til at selskapet når sine målsettinger, og kan bidra til redusert risiko for uautorisert bruk av kjøretøyer / utstyr. Selskapet har etablert tilstrekkelig kontrollaktiviteter på området. Selskapets ansatte har fått nødvendig informasjon om elektronisk kjørebok. Det er ikke nødvendig med særskilt opplæring for alle ansatte. Vi legger til grunn at avdelingsledere har fått nødvendig opplæring. Elektronisk kjørebok har bidratt til å fjerne risikoer selskapet tidligere hadde på området. Selskapet bør evaluere bruken av elektronisk kjørebok. Etablerte rutiner på området, bør nedfelles skriftlig.

### **9.1.3.2 Reiseregninger**

I det følgende har vi vurdert opp mot følgende revisjonskriterier:

1. GIVAS IKS bør ha en hensiktsmessig organisering av området, som ivaretar risiko og vesentlighet.
2. Roller og ansvar for utbetaling av reisegodtgjørelse bør være utvetydig definert og nedfelt.
3. GIVAS IKS bør spesifisere tydelige målsettinger ifht utbetaling av reisegodtgjørelse.
4. GIVAS IKS bør identifisere risikoer for ikke å nå målsettingene.
5. GIVAS IKS bør ta hensyn til muligheten for misligheter når den vurderer risiko for ikke å nå målsettingene.
6. GIVAS IKS bør etablere kontrollaktiviteter som bidrar til at risiko for ikke å nå målsettinger reduseres til akseptable nivåer, herunder etablere rutiner for attestasjon og anvisning for utbetaling av reisegodtgjørelse.
7. GIVAS IKS bør informere internt om når det skal fylles ut reiseregning og hvordan.
8. Retningslinjer og rutiner bør være lett tilgjengelige for de ansatte.
9. GIVAS IKS bør evaluere om internkontrollen fungerer.

Organisering, roller og arbeidsfordeling (revisjonskriterium 1 og 2):

Det er etablert arbeidsdeling ved at administrasjonssekretær attesterer og daglig leder anviser reiseregninger, før de blir sendt Grue kommune for registrering og utbetaling. Styreleder anviser for øvrig daglig leders reiseregninger. Regnskapsansvarlig i Grue kommune kontrollerer også reiseregningene før de registreres og utbetales.

Etter revisors vurdering har selskapet således etablert god arbeidsfordeling på området. Det utbetales et mindre antall reiseregninger pr. år<sup>35</sup> og beløpsmessig er området ikke vesentlig. Det kan imidlertid være mislighetsrisiko knyttet til området, noe som etter revisors vurdering bør tillegges vekt. Etter revisors vurdering er selskapets organisering og arbeidsfordeling på området tilfredsstillende.

Rolle- og ansvarfordelingen knyttet til reiseregninger (og andre lønnsbilag) er ikke nedfelt skriftlig. Personalhåndboken er under revidering, og planen er at rutinene skal nedfelles skriftlig. Rutinen har imidlertid fungert som beskrevet i flere år.

Etter revisors vurdering fremstår rolle- og ansvarsfordelingen og rutinene som forholdsvis avklart. Revisor er imidlertid av den oppfatning at roller og ansvar bør fremkomme av rutinebeskrivelse som nedfelles skriftlig.

Målsettinger, risiko for ikke å nå disse, herunder også mislighetsrisiko (revisjonskriterium 3, 4 og 5):

Vi har fått opplyst at målsettingen er at ansatte får utbetalt det de har krav på, og ikke mer. Målsettingene fremkommer ikke eksplisitt av skriftlige dokumenter. Selskapet utbetaler et mindre antall reiseregninger pr. år. Daglig leder opplyser at det ikke er gjennomført spesifikke risikovurderinger knyttet til reiseregninger, at det er et gjennomsliktig område og at risikoen for at ansatte får utbetalt for mye, etter hennes vurdering er lav.

Etter revisors vurdering vil etablert arbeidsdeling bidra til å sikre at ansatte ikke får utbetalt mer enn de har krav på, jf. målsetting på området. Etablert arbeidsdeling bidrar etter revisors vurdering også til å redusere risikoen for misligheter på området.

Det fremkommer opplysninger om at ansatte ikke har tilstrekkelig med kunnskaper om hva de har rett på, og hvilke opplysninger som skal fremkomme av reiseregning mv. GIVAS IKS har ikke utarbeidet skriftlig informasjon til ansatte om hvordan reiseregninger skal fylles ut, og beskjeder til ansatte blir gitt muntlig. Personalhåndboken er under revidering, og selskapet vil vurdere å

---

<sup>35</sup> Det ble utbetalt 50 stk reiseregninger i 1. halvår 2015 og totalt kr. 140.298.

innarbeide lønnsfrister, utfylling av reiseregning mv. her. Manglende opplæring og manglende skriftlighet i informasjon til ansatte kan bidra til økt risiko for at målsettingen ikke oppnås.

Etter revisors oppfatning bør selskapet sørge for skriftlighet knyttet til lønn og reiseutgifter i sin personalhåndbok. Regelverket på området er detaljert. Etter revisors vurdering kan det være hensiktsmessig at konkrete krav i regelverket omtales i personalhåndboken.

#### Kontrollaktiviteter, opplæring og informasjon (revisjonskriterium 6, 7 og 8):

Det er etablert god arbeidsdeling gjennom at ansatt fyller ut reiseregningen, administrasjonssekretær kontrollerer utfyllingen og attesterer reiseregningen, før daglig leder anviser for utbetaling. Det er i tillegg etablert kontroll i Grue kommune, før reiseregningen registreres og utbetales. Etter revisors vurdering er kontrollaktivitetene som er etablert således tilstrekkelige. Selskapet bør imidlertid vurdere om det er behov for informasjon til og opplæring av ansatte.

#### Evaluering av internkontrollen (revisjonskriterium 9):

GIVAS IKS opplyser at de gjennomfører vurderinger av internkontrollen som en del av den daglige driften. Det er ikke gjennomført spesifikke evalueringer rettet mot intern kontroll av reiseregninger. Etter revisors vurdering er området mindre vesentlig økonomisk sett, samtidig som det er etablert arbeidsdeling. Etter revisors vurdering anses etablert internkontroll som tilstrekkelig.

Revisor finner grunn til å peke på at selskapet benytter ulike skjemaer og systemer i tilknytning til reiseregninger. Dette innebærer etter revisors vurdering økt risiko for feil, samt at reiseregninger ikke spesifiseres i samsvar med krav i regelverket, jf. kapittel 14.4 Utfylling av reiseregninger.

Videre peker revisor på at selskapet kan vurdere å plukke ut et fåtall reiseregninger for etterkontroll.

#### Oppsummering

Etablert arbeidsdeling vil bidra til å sikre at ansatte ikke får utbetalt mer enn de har krav på, jf. målsetting på området, og vil også bidra til å redusere risikoen for misligheter på området. Manglende opplæring og manglende skriftlighet i informasjon til ansatte kan bidra til økt risiko for at målsettingen ikke oppnås. Selskapet bør sørge for skriftlighet knyttet til lønn og reiseutgifter i sin personalhåndbok. Selskapet bør videre vurdere om det er behov for informasjon til og opplæring av ansatte. Selskapet benytter ulike skjemaer og systemer i tilknytning til reiseregninger, noe som innebærer økt risiko for feil, herunder at reiseregninger ikke spesifiseres i samsvar med krav i regelverket, jf. kapittel 14.4 Utfylling av reiseregninger.

## 9.2 Etterlevelse av gjeldende reiseregulativ og relevante lov- og forskriftsbestemmelser

### **Problemstilling 2.2:**

I hvilken grad skjer utbetalingene av reisegodtgjørelse i henhold til gjeldende reiseregulativ og relevante lov- og forskriftsbestemmelser?

#### 9.2.1 Revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterier som vil bli vurdert for å besvare problemstilling 2.2:

1. Når ansatte er på reise i forbindelse med yrket og skal få godtgjort utgifter til reise på grunnlag av standardiserte satser, *skal* kostnadene være dokumentert i en reiseregning.
2. Også ved utgifter som dekkes av arbeidsgiver på grunnlag av kvittering eller annet bilag, *bør* det fylles ut reiseregning.
3. Reiseregningen skal minst inneholde følgende generelle opplysninger:
  - Arbeidstakers navn og underskrift
  - Dato for avreise og hjemkomst for hver yrkes eller tjenestereise
  - Arrangement/formålet med reisen
4. Reiseregningen skal inneholde tilleggsopplysninger og bilag avhengig av hvorvidt det er tale om godtgjørelse av utgifter til kost med eller uten overnatting, overnatting, kilometergodtgjørelse eller andre reiseutgifter.
5. Reisen skal foretas på den for selskapet hurtigste og rimeligste måte når det samlet tas hensyn til alle utgifter, og til en effektiv og forsvarlig gjennomføring av reisen/oppdraget.
6. For utbetaling av kilometergodtgjørelse for bruk av egen bil skal det benyttes følgende satser:
  - For inntil 10 000 km i kalenderåret: kr. 4,10 pr. km
  - Over 10 000 km i kalenderåret: 3,45 pr. km
7. Ved utbetaling av kilometergodtgjørelse når flere arbeidstakere har vært passasjer i bilen, gis det et tillegg på kr. 1,00 pr. km. pr. arbeidstaker.
8. For utbetaling av utgifter til kost på reiser over 15 km og som varer utover 6 timer, skal det benyttes følgende satser med mindre særlige grunner tilsier at måltider dekkes etter regning:

- Reiser fom 6 timer tom 12 timer: kr. 280,-
- Reiser over 12 timer: kr. 520,-
- Reiser med overnatting: kr. 710,-

Det skal foretas måltidstrekk (frokost 20%, lunsj 30%, middag 50%) dersom enkeltmåltider er dekket av andre enn arbeidstakeren selv.

9. Ved overnatting, dekkes utgifter til hotell eller lignende med inntil kr. 1 800,- pr. døgn. Dersom det ikke er slike utgifter, og arbeidsgiver ikke sørger for annen overnatting, skal det utbetales et ulegitimert utlegg på kr. 430,- pr. døgn.

Revisjonskriteriene er utledet fra skattebetalingsforskriften og Reiseregulativet SGS 1001 med videre henvisning til «Særavtale om dekning av utgifter til reise og kost innenlands». Se vedlegg A kapittel 14.3 og 14.4 til rapporten for nærmere beskrivelse av innholdet i kildene.

### 9.2.2 Data

Av hovedboken for selskapet fremgår det at det første halvår er utbetalt totalt **kr. 96.361,60** i reisegodtgjørelse i selskapet, fordelt på følgende arter:

- Art 1160: 95.726,69 (reise og kost)
- Art 3160: 634,91 (reiseutgifter investering)

Det er innlevert totalt 50 reiseregninger i selskapet første halvår 2015. Sum pålydende på disse 50 er kr. 140.298,-.

I tilknytning til intervju fikk vi opplyst at:

GIVAS IKS ikke utbetaler reise- eller kostgodtgjøring uten at den ansatte leverer reiseregning. Dette gjelder også ved utlegg ved reise med buss/tog, kost og overnatting mv. Vi fikk videre opplyst at det forekommer at ansatte leverer reiseregning når de skal ha refusjon for abonnement på avis, telefon og/eller bredbånd. Administrasjonssekretær har gitt beskjed til aktuelle ansatte om at dette bør leveres på anvisningsblankett.



Vi har gjennomgått 15 tilfeldig utvalgte reiseregninger. De utvalgte reiseregningene har følgende innhold:

Nr.	Type utgift	Fylt ut	Vedlegg
1	Utlegg til parkering	- Anvisende myndighet - Navn - Formål med reisen - Type utlegg - Beløp - Signert for attestasjon og anvisning	Oppstilling av utgifter + kontoutskrift
3	Kost u/overnatting Kost m/overnatting Utlegg iflg bilag	- Anvisende myndighet - Lønnsnr, navn, adresse - Reisens formål/arrangement - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	Bussbilletter
5	Bilgodtgjørelse	- Anvisende myndighet - Lønnsnr, navn, adresse - Reisens formål/arrangement - Ant. km, sats, datoer for reiser og strekning - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	
7	Bilgodtgjørelse Kost m/overnatting Utlegg iflg bilag	- Navn, fødselsnr - Dato/tidspkt for avreise/ ankomst, reisens formål/arrangement - Ant. km, sats - Beløp (mangler sum) - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	Kvittering for utlegg mat/drikke Parkeringslapper
9	Bilgodtgjørelse Overnatting Utlegg iflg bilag	- Anvisende myndighet - Navn, lønnskontonr, skattekommune - Dato/tidspkt for avreise, reisens formål/arrangement, skyssmiddel - Ant. km, sats - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	Reisekvittering (fly) Kvittering for hotellopphold Bussbilletter Kvittering for parkering

Nr.	Type utgift	Fylt ut	Vedlegg
11	Bilgodtgjørelse Overnatting Utlegg iflg bilag	- Anvisende myndighet - Navn, personnr, adresse, avdeling - Dato for reiser, formål - Ant. km, sats, passasjer - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	Kvittering for hotellopphold Kvittering for flyreise 3 fakturaer fra Canal Digital Kvittering for taxi Kvittering for parkering Bussbillett
13	Bilgodtgjørelse Kost u/overnatting	- Anvisende myndighet - Navn, personnr, adresse, avdeling - Dato for reise, reisens formål - Ant km, sats - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	
15	Bilgodtgjørelse Utlegg iflg bilag	- Anvisende myndighet - Navn, personnr, adresse - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	Spesifikasjon av reiseregning Fakturaer fra NetCom Fakturaer fra Canal Digital Kvitteringer fra restauranter/cafeer Kvittering fra Posten Parkeringslapper Faktura fra Aftenposten Kvitteringer for hotellopphold Kursprogram
17	Bilgodtgjørelse Utlegg iflg bilag	- Anvisende myndighet - Navn, fødselsdato, adresse - Dato for reisen, reisens formål, reisestrekning - Ant km, sats - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon	
19	Bilgodtgjørelse Utlegg iflg bilag	- Anvisende myndighet - Navn, personnr, adresse, avdeling - Dato for reise, reisens formål, reisestrekning - Ant. km, sats - Utlegg - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	Faktura fra Canal Digital

Nr.	Type utgift	Fylt ut	Vedlegg
21	Overnatting (iflg bilag) Utlegg iflg bilag	- Anvisende myndighet - Navn, personnr, adresse - Dato - Reisens formål - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	Kvittering for hotellopphold Kvittering for parkering
23	Utlegg iflg bilag	- Anvisende myndighet - Navn, personnr, adresse, - Dato for reise, reisens formål - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	Bussbilletter
25	Bilgodtgjørelse	- Anvisende myndighet - Navn, lønnsnr, adresse, personnr - Dato og klokkeslett for avreise og ankomst, reiserute, skyssmiddel, - Ant km, sats - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	
27	Bilgodtgjørelse Utlegg iflg vedlegg	- Anvisende myndighet - Navn, personnr, adresse, avdeling - Dato for reise, reisestrekning, reisens formål - Ant. km, sats, navn på passasjer - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	Faktura fra Canal Digital
29	Bilgodtgjørelse Utlegg iflg bilag	- Anvisende myndighet - Navn, personnr, adresse - Dato for reise, reisestrekning, reisens formål - Ant. km, sats, navn på passasjer - Beløp - Signert av den ansatte, samt for attestasjon og anvisning	- Bussbilletter

## 9.2.3 Vurderinger

### 9.2.3.1 Standardiserte satser og utlegg / utbetalinger etter reiseregninger

I henhold til **revisjonskriterium nr. 1** skal kostnadene være dokumentert ved reiseregning hvis ansatte på reise skal få godtgjort utgifter til reise på grunnlag av standardiserte satser.

I henhold til **revisjonskriterium nr. 2** bør det også for utgifter som dekkes av arbeidsgiver på grunnlag av kvittering eller annet bilag, fylles ut reiseregning.

På bakgrunn av mottatt data, må disse revisjonskriteriene anses etterlevd. Totalt utbetalt på artene reise og kost (art 1160) og reiseutgifter investering (art 3160) første halvår 2015 er et lavere beløp enn sum pålydende de 50 innleverte reiseregningene for samme periode. Dette tyder på at det innleveres reiseregning for alle utbetalinger av reiseutgifter. Reiseregningene inneholder også krav om dekning av andre utlegg, slik som til bredbånd og avis. I tilknytning til intervju fikk vi opplyst at det forekommer at ansatte leverer reiseregning når de skal ha refusjon for abonnement på avis, telefon og/eller bredbånd. Administrasjonssekretær har gitt beskjed til aktuelle ansatte om at dette bør leveres på anvisningsblankett.

Etter revisors vurdering vil utbetaling etter anvisningsblankett øke risikoen for brudd på bestemmelsene gitt i Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14. I § 5-11-10 står følgende knyttet til utgiftsgodtgjørelse knyttet til elektroniske kommunikasjonstjenester<sup>36</sup>:

*«Utgiftsgodtgjørelse for kostnader til elektroniske kommunikasjonstjenester er skattepliktig for den del som faller på privat bruk. Det skattepliktige overskudd beregnes ved å anvende reglene i § 5-12-20 og § 5-12-21 tilsvarende så langt de passer, dog slik at overskuddet ikke skal settes høyere enn beløpet som er godtgjort. Dersom arbeidstaker også disponerer elektronisk kommunikasjonstjeneste som naturalytelse, skal summen av overskudd etter første ledd og fordel etter § 5-12-21 ikke overstige 4392 kroner.»*

Dette innebærer at godtgjørelsen vil være oppgavepliktig, og at overskudd vil være skattepliktig for mottakeren og arbeidsgiveravgiftpliktig for selskapet. Dette tilsier at godtgjørelsen bør utbetales fra selskapets lønssystem.

---

<sup>36</sup> Naturalytelser er for øvrig omtalt i samme forskrifts § 5-12

### 9.2.3.2 Vurdering av utplukkede reiseregninger

Vi har gjennomgått 15 reiseregninger og vurdert disse opp mot revisjonskriterium nr. 3 til 9. Våre vurderinger oppsummeres nedenfor. Antall reiseregninger som er vurdert for hvert enkelt kriterium varierer. Dette skyldes dels at alle revisjonskriteriene ikke er relevante for alle reiseregningene. Eksempelvis inneholder ikke alle reiseregningene krav om bilgodtgjørelse. En sjekk av hvorvidt det er benyttet korrekt sats blir naturligvis ikke relevant for de reiseregningene som ikke inneholder et slikt krav. I tillegg hadde noen av reiseregningene utydelige bilag. Der det av denne grunn ikke har vært mulig å vurdere om det enkelte revisjonskriterium er etterlevd, er den aktuelle reiseregningen ikke tatt med i vurderingen.

**Revisjonskriterium nr. 3** stiller krav til hvilke generelle opplysninger som skal fremgå av reiseregningen.

Gjennomgangen av reiseregningene viser følgende:

- 14 av 15 reiseregninger inneholder arbeidstakers navn og underskrift
- 11 av 14 reiseregninger inneholder dato for avreise og hjemkomst for hver yrkes- eller tjenestereise. Generelt skal det bemerkes at selskapets elektroniske skjema ikke har et felt for utfylling av dato og tidspunkt for avreise og hjemkomst, slik skjemaene som skal fylles ut manuelt har. I flere skjemaer mangler eksplisitt angivelse av dato for hjemkomst. Vi har vurdert revisjonskriteriet som etterlevd der vi av sammenhengen med returreise eller bilag kan se dato for hjemkomst.
- Alle reiseregningene inneholder angivelse av arrangement/formål med reisen.

I henhold til **revisjonskriterium nr. 4**, skal reiseregningen inneholde tilleggsopplysninger og bilag avhengig av hvorvidt det er tale om godtgjørelse av utgifter til kost med eller uten overnatting, overnatting, kilometergodtgjørelse eller andre reiseutgifter.

Dersom det skal godtgjøres utgifter til kost etter statens reiseregulativ på reise uten overnatting, må reiseregningen i tillegg til de generelle opplysningene vise

- Klokkeslett for avreise og hjemkomst for hver yrkes- eller tjenestereise

Dersom den ansatte har overnattet, og det skal godtgjøres utgifter til kost eller overnatting etter statens reiseregulativ, må reiseregningen i tillegg til de generelle opplysningene vise hvordan den ansatte har innrettet seg under oppholdet:

- Klokkeslett for avreise og hjemkomst for hver yrkes- eller tjenestereise

- Navn og adresse på overnattingssted eller utleier, og ved flere overnattingssteder dato for overnattingene, samt
- Type losji fordel på hotell, pensjonat eller annet nærmere angitt losji

Dersom det skal utbetales kilometergodtgjørelse etter statens reiseregulativ må reiseregningen i tillegg til de generelle opplysningene ha følgende innhold:

- Fremstilling av reiseruten med angivelse av utgangs- og endepunkt, lokal kjøring på oppdragsstedet og årsaken til eventuelle omkjøringer,
- Totalt utkjørt distanse beregnet på grunnlag av bilens kilometerteller (eventuelt trippeteller) ved begynnelsen og slutten av hver yrkes- eller tjenestereise, samt
- Navn på passasjer det kreves passasjertillegg for

Utbetaling til dekning av reiseutgifter med tog ut over ordinær billettpris (for eksempel 1. klasse) eller fly må legitimeres ved togbillett eller kvittering eller annen dokumentasjon fra reiseselskap.

Generelt skal det bemerkes at selskapets elektroniske skjema kun er tilpasset utfylling av kjøring, ikke informasjon som er nødvendig i forbindelse med krav om godtgjørelse for utgifter til kost og overnatting. Som nevnt ovenfor, stiller skattebetalingsforskriften krav til informasjon om klokkeslett for avreise og hjemkomst, navn og adresse på overnattingssted, samt type losji. I skjemaene som kan fylles ut manuelt er det egne felt for å fylle ut disse opplysningene. Dette finnes ikke i det elektroniske skjemaet i LANDAX. For reiseregninger som ikke inneholder disse opplysningene, har vi vurdert revisjonskriteriet som ikke etterlevd, med mindre informasjonen fremgår i vedlagte bilag.

Flere av reiseregningene vi har sjekket inneholder også krav om refusjon av andre utgifter i henhold til bilag. Det elektroniske skjemaet fra LANDAX anses heller ikke godt tilpasset utfylling av slike refusjonskrav.

6 av 15 reiseregninger inneholder alle tilleggsopplysninger og bilag. Totalt 9 av reiseregningene mangler følgelig en eller flere opplysninger og/eller bilag. De fleste manglene (6 reiseregninger) knytter seg til opplysningene som kreves ved utgifter til kost og overnatting, herunder klokkeslett og overnattingssted med adresse. 3 reiseregninger har mangelfull fremstilling av reiseruten ved krav om kilometergodtgjørelse.

I henhold til **revisjonskriterium nr. 5** skal reisen foretas på den for selskapet hurtigste og rimeligste måte når det samlet tas hensyn til alle utgifter, og til en effektiv og forsvarlig gjennomføring av reisen/oppdraget. 10 av reiseregningene er vurdert opp mot dette kriteriet. Etter revisors vurdering er revisjonskriteriet etterlevd ved alle disse 10.

I henhold til **revisjonskriterium nr. 6** skal følgende satser benyttes for utbetaling av kilometergodtgjørelse:

- For inntil 10 000 km i kalenderåret: kr. 4,10 pr. km
- Over 10 000 km i kalenderåret: 3,45 pr. km

Totalt 10 reiseregninger inneholder krav om kilometergodtgjørelse. I 6 av disse er det benyttet riktig sats. I 4 av reiseregningene er det benyttet sats for 2014.

I henhold til **revisjonskriterium nr. 7** skal det ved utbetaling av kilometergodtgjørelse når flere arbeidstakere har vært passasjer i bilen, gis et tillegg på kr. 1,00 pr. km. pr. arbeidstaker. Totalt 4 reiseregninger inneholder krav om passasjertillegg. I alle 4 er det benyttet riktig sats.

I henhold til **revisjonskriterium nr. 8** skal det for utbetaling av utgifter til kost på reiser over 15 km og som varer utover 6 timer, benyttes følgende satser med mindre særlige grunner tilsier at måltider dekkes etter regning:

- Reiser fom 6 timer tom 12 timer: kr. 280,-
- Reiser over 12 timer: kr. 520,-
- Reiser med overnatting: kr. 710,-

Det skal foretas måltidstrekk (frokost 20%, lunsj 30%, middag 50%) dersom enkeltmåltider er dekket av andre enn arbeidstakeren selv.

Totalt 3 av de undersøkte reiseregningene inneholder krav om dekning av utgifter til kost. Ved to av disse er de ovennevnte satser benyttet. I en av reiseregningene er det derimot krevet dekning etter regning. Som det fremgår ovenfor krever dette at det foreligger «*særlige grunner.*» Ifølge kommunal- og moderniseringsdepartementet, skal arbeidsgiver foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Som «*særlige grunner*» neves eksempelvis tilfeller der utgifter til kost er uforholdsmessig høye, eller der arbeidstaker er på reise under 15 kilometer og/eller mindre enn 6 timer og vedkommende ikke blir påspandert måltid. I den aktuelle reiseregningen ble det dekket utgift til kost etter regning som var *lavere* enn det som ville blitt dekket om man benyttet korrekt sats. Dette anses således uproblematisk fra selskapets standpunkt, men det må anses som en forenkling og standardisering av utfylling og kontroll med reiseregningene dersom man benytter de fastsatte satsene også i slike tilfeller.

I henhold til **revisjonskriterium nr. 9** skal det ved overnatting, dekkes utgifter til hotell eller lignende med inntil kr. 1 800,- pr. døgn. Dersom det ikke er slike utgifter, og arbeidsgiver ikke sørger for annen overnatting, skal det utbetales et ulegitimert utlegg på kr. 430,- pr. døgn. Totalt 3 av de undersøkte

reiseregningene inneholder krav om dekning av utgifter til overnatting. I 2 av disse reiseregningene er beløpet som er krevet dekket innenfor de angitte grensene. Ved den siste er det derimot krevet dekning for en hotellregning pålydende kr. 2.765,-. Det er uvisst hvorvidt kravet også omfatter matutgifter og hvorvidt kravet ble dekket i sin helhet av selskapet.



## 10 Konklusjon

### 10.1 Del 1: Innkjøp og kontraktsoppfølging

#### Internkontroll på innkjøpsområdet:

GIVAS IKS har organisert anskaffelsesvirksomheten på en hensiktsmessig måte, og ansvarslinjene er klare og selskapet har lagt tilstrekkelig vekt på opplæring og kompetanse. Roller og ansvar for anskaffelser er definert og nedfelt i selskapets økonomi- og delegasjonsreglement. Videre delegering av fullmakter fremkommer av skjemaer pr ansatt med fullmakt. Fullmaktene datert i 2010 – 2013, og er signert av tidligere daglig leder. Daglig leder kan vurdere å gjennomgå alle gjeldende fullmakter, og om disse samsvarer med dagens organisasjon og behov.

GIVAS IKS har utarbeidet etiske retningslinjer. Selskapets etiske retningslinjer omfatter ikke punkter knyttet til utfordringer i anskaffelsesprosessen. Styret og daglig leder kan vurdere behovet for egne punkter ved revidering av etiske retningslinjer.

GIVAS IKS har vært opptatt av kompetanse og kompetansebehov innenfor internkontroll og anskaffelser. Det kan likevel stilles spørsmål ved om selskapet i tilstrekkelig grad har sørget for informasjons- og opplæringstiltak for alle ansatte som er involvert i anskaffelsesprosesser.

GIVAS IKS har ikke gjennomført og dokumentert risikovurderinger knyttet til anskaffelsesområdet. Vurdering av risiko er integrert i driften av GIVAS IKS. Det kan vurderes om det vil være hensiktsmessig å skriftliggjøre risikovurdering og – styring.

GIVAS IKS har utarbeidet en håndbok for offentlige anskaffelser, og denne får alle nyansatte. Håndboken inneholder redegjørelse for sentrale deler av regelverket for offentlige anskaffelser, og maler for anskaffelsesprotokoller. Selskapet har utarbeidet maler som skal sikre at regelverket og interne retningslinjer på området etterleves.

Økonomisystemet VISMA inneholder en modul for elektronisk håndtering av inngående faktura, og det er lagt inn begrensinger for hvem som kan attestere og anwise. Det er dermed etablert elektronisk system for fakturakontroll.

Kvalitetsleder har ansvar for ajourhold av retningslinjer, håndbøker, maler etc. og selskapet gjennomfører evaluering av intern kontroll, samt ledelsesgjennomganger. Ansatte har tilgang til retningslinjer, maler og verktøy. Avvik skal rapporteres og registreres i selskapets avvikssystem.

Ledelsen har etablert kommunikasjonsrutiner slik at ansatte minnes om viktigheten av å følge retningslinjer.

Selskapet har etablert system for å evaluere internkontrollsystemet, har etablert arbeidsdeling og gjennomfører stikkprøvekontroll for å sikre at regelverk og interne retningslinjer etterleves. GIVAS IKS har etablert rutiner for følge opp evalueringer fra revisor og egne internrevisjoner.

GIVAS IKS har etablert arbeidsdeling på området fakturakontroll, og arbeidsdelingen er i samsvar med interne retningslinjer på området.

#### Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser:

Etter revisors vurdering viser undersøkelsen av mottatt dokumentasjon, at GIVAS IKS i noen grad har etterlevd regelverket for offentlige anskaffelser ved de undersøkte anskaffelsene.

- Det er dokumentert at selskapet har gjort et forsvarlig anslag over anskaffelsens verdi ved 4 av 19 anskaffelser. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at mangelen på forsvarlig anslag har medført at selskapet har gjennomført anskaffelsene etter feil del av regelverket.
- Det er gjennomført konkurranse for 3 av 18 anskaffelser som faller inn under forsyningsforskriften. Det skal imidlertid bemerkes at 7 av anskaffelsene har en verdi under kr. 100.000,- eks. mva. Etter endringen av regelverket som trådte i kraft 1. juli 2015 er disse unntatt fra regelverket.
- Kravet om at oppdragsgiver skal gi deltakerne i konkurranser beskjed om hvilken leverandør som er valgt, er oppfylt ved 4 av 4 undersøkte anskaffelser etter forsyningsforskriften.
- Kravet om at tildelingen av kontrakt skal skje på grunnlag av objektive kriterier, er dokumentert etterlevd ved 4 av 4 undersøkte anskaffelser etter forsyningsforskriften.
- Kravet om at alle leverandørene skal gis mulighet til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt, er etterlevd ved 2 av 4 undersøkte anskaffelser etter forsyningsforskriften.
- Kravet om at oppdragsgiver skal kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen, er kun delvis etterlevd ved anskaffelsene etter forsyningsforskriften. Ved 8 anskaffelser anses det å foreligge mangler.
- Anskaffelsen som er vurdert opp mot anskaffelsesforskriften del III er vurdert å tilfredsstille alle utledede revisjonskriterier for denne anskaffelsen.

Undersøkelsen er gjennomført som en stikkprøvekontroll. Utplukket anses ikke tilstrekkelig til at vi kan si noe generelt om hvordan hvorvidt selskapet etterlever regelverket.

### Rammeavtaler:

Det fremstår som selskapet til en stor grad har rammeavtaler der det anses hensiktsmessig. Vi har ikke funnet kjøp fra samme leverandør som anses regelmessig og av samme type, slik at verdiberegningen skal foretas iht. foa. § 2-3(11) eller ff. § 2-4(9). Gjennomgangen av de leverandørene selskapet har handlet fra og som er bokført i driftsregnskapet for 2014, viser at selskapet har rammeavtaler for 15 av 44 leverandører. For øvrige kjøp er det i all hovedsak gitt tilfredsstillende begrunnelser for hvorfor det ikke foreligger rammeavtaler, eller kjøpene er gjort på bakgrunn av andre typer avtaler. Ved gjennomgang av investeringsprosjekter, jf. kapittel 9.2, er det gjort utstrakt bruk av rammeavtaler.

## **10.2 Del 2: Elektronisk kjørebok og reiseregninger**

### Internkontroll elektronisk kjørebok:

GIVAS IKS har god oversikt over bruk av kjøretøyer / utstyr. Roller og arbeidsfordeling er avklart i praksis, men etablert praksis bør nedfelles skriftlig. Elektronisk kjørebok kan bidra til at selskapet når sine målsettinger, og kan bidra til redusert risiko for uautorisert bruk av kjøretøyer / utstyr. Selskapet har etablert tilstrekkelig kontrollaktiviteter på området. Selskapets ansatte har fått nødvendig informasjon om elektronisk kjørebok. Elektronisk kjørebok har bidratt til å fjerne risikoer selskapet tidligere hadde på området. Selskapet bør evaluere bruken av elektronisk kjørebok, og etablerte rutiner på området bør nedfelles skriftlig.

### Internkontroll reiseregninger:

Etablert arbeidsdeling bidrar til å sikre mot at ansatte får utbetalt mer enn de har krav på og til å redusere risikoen for misligheter på området. Manglende opplæring og manglende skriftlighet i informasjon til ansatte kan bidra til økt risiko for at målsettingen ikke oppnås. Selskapet bør sørge for skriftlighet knyttet til lønn og reiseutgifter i sin personalhåndbok. Selskapet bør videre vurdere om det er behov for informasjon til og opplæring av ansatte.

### Etterlevelse av regelverk / reiseregninger:

Etter revisors vurdering viser undersøkelsen at selskapets utbetaling av reisegodtgjørelse i stor grad skjer i henhold til gjeldende reiseregulativ og relevante lov- og forskriftsbestemmelser. Selskapet bør for øvrig påse at utgiftsgodtgjørelse knyttet til elektroniske kommunikasjonstjenester og naturalytelser (eksempelvis fri avis), utbetales fra selskapets lønssystem.

## 11 Anbefalinger

Vi har følgende anbefalinger knyttet til:

### **Del I INNKJØP**

#### Internkontroll på innkjøpsområdet:

1. Selskapet ved daglig leder kan gjennomgå selskapets gjeldende fullmakter for å vurdere om disse samsvarer med dagens organisasjon og behov.
2. Selskapet ved styret og daglig leder kan vurdere behovet for egne punkter knyttet til anskaffelsesprosessen ved revisjon av selskapets etiske retningslinjer.
3. Selskapet ved daglig leder bør vurdere om selskapet i tilstrekkelig grad har sørget for informasjons- og opplæringstiltak for alle ansatte som er involvert i anskaffelsesprosesser.
4. Selskapet ved daglig leder kan vurdere om risikovurdering og – styring bør skriftliggjøres.

#### Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser:

5. Selskapet ved daglig leder bør fortsette sitt arbeid for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleves, herunder sørge for jevnlig informasjon og opplæring av ansatte som er involvert i anskaffelser.

### **DEL II REISEREGNING OG ELEKTRONISK KJØREBOK**

#### Internkontroll elektronisk kjørebok:

6. Selskapet ved daglig leder bør evaluere bruken av elektronisk kjørebok.
7. Selskapet ved daglig leder bør sørge for å nedfelle etablerte rutiner skriftlig.

#### Internkontroll reiseregninger:

8. Selskapet ved daglig leder bør sørge for å nedfelle etablerte rutiner for lønn og reiseutgifter skriftlig.
9. Selskapet ved daglig leder bør vurdere om det er behov for informasjon til og opplæring av ansatte.

#### Etterlevelse av regelverk/ reiseregninger:

10. Selskapet ved daglig leder bør påse at utgiftsgodtgjørelse knyttet til elektroniske kommunikasjonstjenester og naturalytelser, utbetales fra selskapets lønssystem.

Vi har ikke anbefalinger knyttet til rammeavtaler.

## 12 Selskapets høringsuttalelse



Hedmark Revisjon IKS

### SELSKAPSKONTROLL / FORVALTNINGSREVISJON I GIVAS IKS – HØRINGSUTTALELSE GIVAS IKS

GIVAS IKS har lest rapporten og dens konklusjoner og vi ser oss fornøyde med at rapportens hovedkonklusjoner viser at selskapet har organisert sin anskaffelsesvirksomhet hensiktsmessig og godt. GIVAS IKS er også fornøyd med at rapporten viser at selskapet har god internkontroll og at regelverket i forbindelse med elektronisk kjørebok, reiseregninger og utbetaling av reisegodtgjørelse etterlevs. Rapporten identifiserer noen punkter hvor selskapet har forbedringspotensial. Flere av disse har også GIVAS IKS identifisert, og vil tas til etterretning og vurderes i videre revidering av selskapets rutiner og håndbøker. Fra selskapets side oppleves det at rapporten gir ekstern validitet til at selskapet har riktig fokus.

Det fremkommer av rapportens konklusjon, side 82 «etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser», at GIVAS IKS i bare «noen grad har etterlevd regelverket for offentlige anskaffelser ved de undersøkte anskaffelsene». Det er blant annet vist til at «forsvarlige anslag for anskaffelsens verdi» bare er gjort ved 4 av 19 anskaffelser, samt at «det er gjennomført konkurranse for 3 av 18 anskaffelser som faller inn under Forsyningsforskriften».

Til denne vurdering er å fremheve at datagrunnlaget – jf. Side 33, pkt 8.2.3 «Data» - er avgrenset til kjøp fra leverandører uten *dokumenterte* eksisterende avtaler (rammeavtaler). Innkjøpene er av en relativ lav verdi og under nasjonal terskelverdi. 7 av anskaffelsene er innkjøp til godt under 100 000 kroner. GIVAS IKS har i samarbeid med Advokatfirmaet Selmer DA utarbeidet sin håndbok for anskaffelser. Det ble gjennomført en vurdering som resulterte i en omforent enighet om at det ikke forelå et spesifikt dokumentasjonskrav for anskaffelser under 100.000 kroner. For anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 etterstreber GIVAS IKS blant annet god markedsdialog, samt å innhente tilbud fra relevante aktører. På bakgrunn av dette oppfatter vi revisjonens kriterier som i overkant strengt tolket opp mot lovverket, slik at det intenderte handlingsrommet i liten grad kan muliggjøres.

På dette grunnlag foreligger ikke den sporbarheten som revisjonen etterspør. Praksisen medfører imidlertid ikke en mangel av konkurranse-spesifikke vurderinger fra GIVAS IKS' side. Derimot gjenspeiler det et ønske å holde administrasjonskostnader til et minimum ved mindre innkjøp, som vi anser som et viktig ledd i den strategiske virksomhetsstyringen. Det bemerkes positivt at en anskaffelse i tabellen viser at revisjonskriteriene er overholdt i anskaffelser over EØS-terskelverdi.

Samlet sett oppfatter GIVAS IKS at revisjonen ikke kommer med vesentlige anmerkninger eller avvik, noe som er positivt. GIVAS IKS er dog bekymret hvorvidt fremføringen av rapportens konklusjon vedrørende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser kan mistolkes, slik at man får et inntrykk av at GIVAS IKS i sin helhet bare «i noen grad» etterlever anskaffelsesregelverket. Gitt datagrunnlagets omfang og etterfølgende konklusjoner.

GIVAS IKS ser utelukkende positivt på at Hedmark Revisjon IKS har gått i dybden på selskapets etterlevelse av regelverk og rutiner. Forvaltningsrapporten vurderes som et viktig bidrag i å sikre en kontinuerlig forbedring av kjernevirksomhet.

Med vennlig hilsen

*Hanne Rolsdorph*  
Hanne Rolsdorph

Daglig leder  
GIVAS IKS

## 13 Litteratur og henvisninger

Engelsrud, Gerd, Gunnar Jahren, Ingun Sletnes, *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll*, Cappelen Damm AS, 2014

COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), *Internkontroll – et integrert rammeverk. Sammendrag*, 2013

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), *Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser*, 2011

Thue, Ander og Mona Søyland, *Norsk lovkommentar til forskrift om offentlige anskaffelser*, publisert på [www.rettsdata.no](http://www.rettsdata.no), sist hovedrevidert 09.12.2014

Bakken, Espen og Thomas Nordby, *Offentlige anskaffelser*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 2013

Jakobsen, Guttorm, *Vann- og avløpsrett*, Advokatfirmaet Haavind AS, Norsk Vann, 2010

<https://kommune.sticos.no>

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementets kommentarer til Særavtale om dekning av utgifter til reise og kost innenlands.

Forsidebilde: Image courtesy of Winnond and Idea go at FreeDigitalPhotos.net

## 14 Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier

### 14.1 Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser

#### 14.1.1 Anvendelsesområdet for anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften

Regelverket for offentlige anskaffelser består av lov om offentlige anskaffelser, samt forskrifter gitt med hjemmel i lovens § 16. Forskrift om offentlige anskaffelser og forsyningsforskriften er gitt i medhold av denne bestemmelsen og inneholder materielle bestemmelser til utdyping av loven.

Anskaffelsesforskriften gjelder for de såkalte «klassiske» sektorer, det vil si de sektorer som ikke er omfattet av forsyningsforskriften. Forsyningsforskriften er en sektorforskrift som gjelder forsyningssektorene, dvs. innen vann- og energiforsyning, transport og posttjenester. Detaljerte bestemmelser om anvendelsesområdet for de ulike forskriftene fremgår i forskriftenes innledende bestemmelser.

I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2 fjerde ledd kommer denne forskriften *ikke* til anvendelse for oppdragsgivere som omfattes av forsyningsforskriften. Dette gjelder imidlertid bare i den utstrekning anskaffelsen skjer som ledd i utøvelse av aktivitet som er angitt i sistnevnte forskrift. Dette innebærer at dersom en oppdragsgiver som faller inn under forsyningsforskriften skal foreta en anskaffelse om *ikke* er ledd i en virksomhetssektor som er angitt i forsyningsforskriften, skal virksomheten som utgangspunkt følge anskaffelsesforskriften for denne konkrete anskaffelsen. Samme rettssubjekt kan med andre ord omfattes av anskaffelsesforskriften for en anskaffelse og forsyningsforskriften for en annen.

Av forsyningsforskriften § 1-3 fremgår det at forskriften blant annet kommer til anvendelse på aktiviteter som utøves av oppdragsgiver som har til formål «å stille til rådighet eller drive faste nettverk beregnet på ytelse av offentlige tjenester i forbindelse med produksjon, transport eller distribusjon av drikkevann». Vannforsyning faller således som utgangspunkt innenfor forsyningsforskriftens område. Avløpshåndtering derimot, er ikke nevnt i forsyningsforskriften § 1-3. Det er imidlertid inntatt følgende særbestemmelse i forsyningsforskriften § 1-5 om aktivitet i tilknytning til drikkevann:

*Denne forskriften får anvendelse på kontrakter som tildeles eller arrangeres av oppdragsgiver som utøver en aktivitet som nevnt i § 1-3 (aktiviteter som er omfattet av forskriften) bokstav a nr. 1, og som:*

*a. er forbundet med vannbyggingsprosjekter, irrigasjon eller drenering, forutsatt at vannmengden beregnet på forsyning av drikkevann utgjør mer enn 20 prosent av den totale vannmengden som stilles til rådighet gjennom disse prosjektene eller irrigasjons- eller dreneringsanleggene, eller*

*b. er forbundet med å bortlede eller rense avløpsvann.* (Revisors understreking)

For virksomheter som driver med vannforsyning, vil altså også kontrakter som tildeles i forbindelse med *avløpshåndteringen* være omfattet av forsyningsforskriften. Virksomheter som *kun* driver med drift av avløpsverk kan derimot ikke følge forsyningsforskriften, men må følge anskaffelsesforskriften.

Videre fremgår det av forsyningsforskriften § 2-2 at en kontrakt som er ment å dekke flere typer aktiviteter, er underlagt reglene for den aktivitet som er kontraktens *hovedgjenstand*. Dersom det ikke er objektivt mulig å avgjøre hvilken aktivitet som er kontraktens hovedgjenstand, gjelder forskrift om offentlige anskaffelser, jfr. 2-2 annet ledd.

Hovedforskjellen mellom de to forskriften ligger i at forsyningsforskriften ikke har detaljerte krav til utlysning og gjennomføring av konkurranse for anskaffelser under EØS-terskelverdi. Etter forsyningsforskriften er det kun anskaffelser over denne terskelverdien som krever utlysning, og da må utlysningen skje via TED-databasen som omfatter hele EØS-området. For anskaffelser som reguleres av anskaffelsesforskriften må også anskaffelser mellom 500.000,- eks. mva og EØS-terskelverdi utlyses, men da i den nasjonale databasen Doffin. Anskaffelsesforskriften har også flere detaljerte krav til gjennomføringen av anskaffelser under EØS-terskelverdi.

### 14.1.2 Terskelverdier

Som det fremgår ovenfor, er både anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften delt inn i flere deler. Hvilken del som kommer til anvendelse for den enkelte anskaffelse, beror på den anslåtte verdien for den enkelte kontrakt.

Grovt fortalt har forskriftene følgende inndeling:



Forskrift om offentlige anskaffelser	Forsyningsforskriften
<p><b>Del I:</b> Gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, uavhengig av art og verdi, jfr. foa. § 2-1 første ledd.<sup>37</sup></p>	<p><b>Del I:</b> Gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, uavhengig av art og verdi, jfr. forsyningsforskriften § 2-1 første ledd.</p>
<p><b>Del II:</b> Kommer hovedsakelig til anvendelse for anskaffelser med en anslått verdi mellom kr. 500.000,- eks. mva. og EØS-terskelverdiene, jfr. foa § 2-1 annet ledd</p>	
<p><b>Del III:</b> Kommer hovedsakelig til anvendelse for anskaffelser med en anslått verdi som overstiger EØS-terskelverdiene.</p> <p>EØS-terskelverdier (foa § 2-2):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vare- og tjenestekontrakter: 1,55 mill eks. mva</li> <li>• Bygge- og anleggsarbeid: 39 mill eks. mva</li> </ul>	<p><b>Del II:</b> gjelder alle anskaffelser over EØS-terskelverdiene, jfr. § forsyningsforskriften § 2-1 annet ledd.</p> <p>EØS-terskelverdier (forsyningsforskriften § 2-3):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vare- og tjenestekontrakter: 3,1 mill eks. mva</li> <li>• Bygge- og anleggsarbeid: 39 mill eks. mva</li> </ul>

Generelt kan det bemerkes at forskriftenes del I inneholder langt færre detaljerte krav til hvordan anskaffelsen skal gjennomføres enn forskriftenes del II og III. Ved anskaffelser som gjennomføres kun etter del I, har oppdragsgiver dermed større fleksibilitet til selv å bestemme hvordan anskaffelsene skal gjennomføres.

#### 14.1.3 Skillet mellom vare- og tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter

Som det fremgår av tabellen over terskelverdier ovenfor, vil det kunne være av avgjørende betydning for hvilken del av forskriftene som kommer til anvendelse, hvorvidt kontrakten er å anse som en *vare- eller tjenestekontrakt* eller en *bygge- og anleggskontrakt*. De relevante definisjoner er inntatt i foa § 4-1 litra b, c og d og forsyningsforskriften § 4-1 litra f, g og h. Definisjonene er i stor grad likelydende. For enkelhets skyld siteres kun bestemmelsene fra forsyningsforskriften.

<sup>37</sup> Ved forskrift av 12.06.2015 nr. 622 er det tilført bestemmelser i foa § 1-3 annet ledd litra l og forsyningsforskriften § 1-6 annet ledd litra o hvor det fremgår at anskaffelser under kr. 100.000,- eks. mva er unntatt fra hele anskaffelsesregelverket. Endringene trådte i kraft 1. juli 2015. For kontrakter som ble kunngjort eller inngått før dette tidspunktet, gjaldt imidlertid anskaffelsesregelverket uansett verdi.

En **varekontrakt** er definert slik: «Kontrakt som omhandler kjøp, avbetalingskjøp, leasing eller leie med eller uten rett til kjøp av varer, unntatt varer som nevnt i bokstav g. En kontrakt som gjelder levering av varer og som i tilknytning til denne omfatter monterings- og installasjonsarbeid, betraktes som varekontrakt.»

En **bygge- og anleggskontrakt** er definert slik: «Kontrakt som omhandler enten utførelse, eller både utførelse og planlegging eller gjennomføring, uansett på hvilken måte, av bygge- og anleggsarbeider som er omfattet av vedlegg 1 (liste over forskjellige former for bygge- og anleggsarbeid), eller et bygge- og anleggsarbeid, eller utførelse på en hvilken som helst måte av et bygge- og anleggsarbeid som oppfyller de behov som oppdragsgiver har stilt. Med bygge – og anleggsarbeider menes resultatet av et sett bygge- og anleggsaktiviteter som i seg selv skal oppfylle en økonomisk eller teknisk funksjon. I tillegg kan disse kontrakter omfatte varer og tjenester som er nødvendige for kontraktens utførelse.»

En **tjenestekontrakt** er definert slik: «Kontrakt om tjenesteytelser, bortsett fra de kontrakter som er nevnt i bokstav f og g, med ethvert formål som er nevnt i vedlegg 2 og 3 (prioriterte og uprioriterte tjenester). Kontrakter som gjelder tjenesteytelser og som i tilknytning til kontraktens hovedgjenstand omfatter aktiviteter definert i vedlegg 1 (liste over forskjellige former for bygge- og anleggsarbeid), skal betraktes som en tjenestekontrakt.

#### 14.1.4 Beregning av anskaffelsens verdi

Reglene om beregning av terskelverdier er fastsatt i foa. § 2-3 og forsyningsforskriften § 2-3. Bestemmelsene i de to forskriftene er for en stor del likelydende.

Begge bestemmelser forutsetter at oppdragsgiver må foreta en vurdering av anskaffelsens verdi før anskaffelsen gjennomføres. Dette er også nødvendig for at oppdragsgiver skal kunne vurdere om anskaffelsen kommer over eller under de aktuelle terskelverdiene, og for å kunne fastslå hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen.

#### 14.1.5 Grunnleggende krav, jfr. loa. § 5, forsyningsforskriften § 3-1 og foa. § 3-1

De grunnleggende kravene til offentlig anskaffelsesvirksomhet og gjennomføring av konkurransen fremgår av loa. § 5, forsyningsforskriften § 3-1 og foa. § 3-1. De to forskriftsbestemmelsene er i all hovedsak likelydende.

Stikkordsmessig stiller bestemmelsene krav om

1. forholdsmessighet
2. konkurranse
3. god forretningskikk
4. likebehandling og ikke-diskriminering
5. forutberegnelighet
6. gjennomsiktighet og etterprøvbarehet

Kravene har hovedsakelig to funksjoner.<sup>38</sup> For anskaffelser som kun reguleres av forskriftenes del I, er kravene ment å gi *føringer* for hvordan en anskaffelse skal gjennomføres. Kravene har imidlertid også en funksjon som *tolkningsmoment* ved anvendelse av forskriftens mer detaljerte prosedyrekrav. I det følgende skal gis en nærmere redegjørelse for innholdet i kravene.

#### Forholdsmessighet

I henhold til foa § 3-1 og forsyningsforskriften § 3-1 femte ledd, skal oppdragsgiver «gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen.» Det følger av dette at kravene til fremgangsmåte øker proporsjonalt med anskaffelsens verdi.<sup>39</sup> Prinsippet kommer først og fremst inn ved fortolkningen av de øvrige grunnleggende prinsippene.

#### Krav til konkurranse

Det følger av loa. § 5 annet ledd og foa. § 3-1 og forsyningsforskriften § 3-1 første ledd at enhver anskaffelse «så langt det er mulig» skal være basert på konkurranse. Dette gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi.

For anskaffelser under kr. 500.000,- eks.mva, som reguleres av anskaffelsesforskriften, har Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) lagt til grunn at konkurransekravet innebærer at oppdragsgiver som hovedregel må ta kontakt med tre leverandører, men at dette ikke kan gjelde absolutt. I departementets veileder er det nevnt som et eksempel at dersom en kommune skal kjøpe cateringstjenester for ca. 25.000,- kr, vil det i mange tilfeller være tilstrekkelig å sjekke to til

<sup>38</sup> Departementets veileder, (2012), kap. 5.1.1.

<sup>39</sup> Departementets veileder, (2012), kap. 5.1.2

tre leverandørers priser og menyer på Internett, gjennom e-post e.l. for å tilfredsstille kravet til konkurranse. Avgjørende er en konkret vurdering av hva som skal anskaffes, anskaffelsens verdi (forholdsmessighet), betydningen av anskaffelsen, samt eventuelle mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse.<sup>40</sup> På bakgrunn av disse momentene, vil man i enkelte tilfeller kunne konkludere med at direktekjøp kan benyttes. Det fremgår av departementets veileder og KOFA-praksis at dette vil kunne være tilfelle hvor det kun er én leverandør i markedet, eller anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp.<sup>41</sup>

Dersom anskaffelsen har betydning for samhandelen i EØS-området, mener EU-kommisjonen at oppdragsgiver må offentliggjøre konkurransen. Det er ifølge kommisjonen ikke tilstrekkelig å kontakte et visst antall leverandører. Momenter ved vurderingen av hvordan offentliggjøringen skal gjøres, vil blant annet være hvor relevant anskaffelsen er for leverandører i andre EU/EØS-land, hva som skal anskaffes, anskaffelsens verdi og praksis i det aktuelle markedet.<sup>42</sup> Fornyings- og administrasjonsdepartementet mener imidlertid at det er usikkert hvorvidt anskaffelser under kr. 500.000,- vil kunne ha tilstrekkelig betydning for samhandelen i EØS til at det er nødvendig å følge den fremgangsmåten kommisjonen gir anvisning på.

For anskaffelser uten betydning for samhandelen vil oppdragsgiver kunne velge mellom annonsering gjennom Doffin og TED-databasene, annen offentliggjøring eller å invitere leverandører til å delta i en konkurranse.<sup>43</sup>

### God forretningsskikk

I henhold til loa. § 5 første ledd og foa. § 3-1 og forsyningsforskriften § 3-1 sjette ledd, skal oppdragsgiver opptre i samsvar med god forretningsskikk. Dette kravet innebærer at oppdragsgiver må forholde seg slik en aktsom profesjonell aktør ville gjort på alle stadier av anskaffelsesprosessen.<sup>44</sup>

Flere av lovens og forskriftens øvrige regler må anses som konkretisering av kravet til god forretningsskikk. Eksempelvis kan det nevnes at det i loa. § 5 første ledd også stilles et krav om at oppdragsgiver skal «sikre høy forretningsetisk standard». Videre kreves det i foa. § 3-1 og

<sup>40</sup> KOFA sak nr. 6/2009 og sak nr. 253/2010

<sup>41</sup> KOFA sak nr. 253/2010 og departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.3

<sup>42</sup> Departementets veileder, (2012), pkt. 14.2.2.

<sup>43</sup> Departementets veileder, (2012), pkt. 14.2.4.

<sup>44</sup> Departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.4

forsyningsforskriften § 3-1 sjette ledd at konkurransen også skal gjennomføres i samsvar med «god anbudsskikk.» Begge de nevnte kravene må anses som utslag av hovedkravet om god forretningskikk.

I et eksempel i FADs veileder, fremgår det at kravet til god forretningskikk tilsier at oppdragsgiver i en konkurranse om bygge- og anleggsarbeider til en verdi av kr. 300.000,-, må gi alle deltakerne i konkurransen beskjed om hvilken leverandør som ble valgt, med en begrunnelse for dette.<sup>45</sup>

### Likebehandling og ikke-diskriminering

I henhold til loa. § 5 første ledd skal oppdragsgiver sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. Det ligger i dette at oppdragsgiver må sørge for at leverandørene behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen.

I likhet med kravet til god forretningskikk, er kravet til likebehandling konkretisert og utdypet i flere av lovens og forskriftens øvrige regler.

Eksempelvis fremgår det av loa. § 5 femte ledd litra a og foa. § 3-1 og forsyningsforskriften § 3-1 annet ledd at kravet til likebehandling gjelder uavhengig av nasjonalitet og at det ikke er tillatt å diskriminere leverandører på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet.

Videre fremgår det av loa. § 5 fjerde ledd at utvelgelse av anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

### Forutberegnelighet

Det følger av loa. § 5 tredje ledd og foa. § 3-1 og forsyningsforskriften § 3-1 fjerde ledd at oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Kravet til forutberegnelighet innebærer at anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene.<sup>46</sup> I forskriftsbestemmelsen er kravet formulert som et krav om at leverandørene skal gis mulighet til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt.

<sup>45</sup> Departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.4.

<sup>46</sup> Departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.6.

### Gjennomsiktighet og etterprøvbarehet

I henhold til loa. § 5 tredje ledd skal oppdragsgiver sikre at hensynet til gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Dette innebærer at oppdragsgiver må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen.<sup>47</sup>

Det samme følger av foa. § 3-1 og forsyningsforskriften § 3-1 syvende ledd hvor det er presisert at dette innebærer et krav om at vurderinger og dokumentasjon av betydning for konkurransen må være skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet. I dette ligger det også et krav til at den angjeldende dokumentasjonen må være klar og utfyllende.

Regelen om protokollplikt som skal behandles nedenfor, må anses som et utslag av kravene til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet.

#### **14.1.6 Protokollføring, jfr. anskaffelsesforskriften § 3-2**

Det fremgår av foa. § 3-2 første ledd at det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser som overstiger kr. 100.000,-.

I henhold til bestemmelsens annet ledd skal protokollen beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Forskriftens vedlegg 3 og 4 stiller minimumskrav til protokollens innhold. Vedlegg 3 angir minimumskravene til protokollen for anskaffelser mellom kr 100.000,- og kr. 500.000,- eks. mva. Vedlegg 4 angir minimumskrav til protokollen for anskaffelser over kr. 500.000,- eks.mva.

#### **14.1.7 Bestemmelser fra anskaffelsesforskriften del III**

##### Anskaffelsesprosedyre, jfr. foa. § 14-1

Tillatte anskaffelsesprosedyrene for anskaffelser som reguleres av forskriftens del III fremgår av foa. § 14-1. Her angis følgende alternativer:

- åpen eller begrenset anbudskonkurranse
- konkurransepreget dialog
- konkurranse med forhandling

---

<sup>47</sup> Departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.7

For å benytte de to sistnevnte alternativer knyttes det særskilte vilkår beskrevet i foa. §§ 14-2 – 14-4.

Kunngjøring, jfr. foa § 18-3, jfr. § 18-1

I henhold til foa § 18-3 skal oppdragsgiver som ønsker å tildele en kontrakt ved hjelp av en av de ovennevnte anskaffelsesprosedyrer, gjøre dette kjent i en kunngjøring. Av foa. § 18-1 tredje ledd fremgår det videre at kunngjøringen som hovedregel skal sendes til Doffin for kunngjøring i Doffin og videresendelse til TED-databasen.

Konkurransesgrunnlag, jfr. foa. § 17-1

I henhold til foa. § 17-1 første ledd første punktum skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen. Det fremgår av Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder at det først og fremst vil være ved enkle kjøp av standardiserte varer at vilkårene for konkurransen kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen.<sup>48</sup> Ved andre anskaffelser, må det følgelig utarbeides et konkurransegrunnlag.

Det følger videre av foa. §17-1 første ledd annet punktum at konkurransegrunnlaget som minimum skal inneholde følgende opplysninger:

- b) hvilken ytelse som skal anskaffes. Dersom det kan gis tilbud på deler av oppdraget eller med alternative frister, skal dette opplyses,
- c) hvordan konkurransen skal gjennomføres. Det skal minst opplyses om:
  - 1. hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt,
  - 2. endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett), adressen disse skal sendes eller leveres til **Endringer**
  - 3. vedståelsesfrist for tilbudene, jf. § 19-6 (vedståelsesfrist)
  - 4. den relative vektingen av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge jf. § 22-2 (kriterier for valg av tilbud),
  - 5. på hvilket eller hvilke språk tilbudet skal være skrevet, og
  - 6. en henvisning til kunngjøringen.

F12.06.2015 nr. 622 i kraft 01.07.2015. § 16-1 første ledd bokstav b nr. 2 er endret. Før endring:

2. endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett), adressen disse skal sendes eller leveres til, samt hvordan tilbudene skal være merket,

<sup>48</sup> Departementets veileder, 2006, pkt. 9.2.

## 14.2 Rammeavtaler

En rammeavtale er en «*avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder*», jfr. foa § 4-2 f (forsyningsforskriften § 4-2 e). Sagt på en annen måte; rammeavtalen definerer den type leveranse som oppdragsgiver kan avrope (bestille/tildele kontrakt for) og de betingelser og kontraktsvilkår som i så fall skal gjelde. Er rammeavtalen inngått i henhold til forskriftens prosedyre, kan oppdragsgiver foreta avrop uten å måtte gjennomføre en hel anskaffelsesprosedyre. På denne måten innebærer bruk av rammeavtaler en forenkling og reduksjon av arbeidet som må foretas i forbindelse med en anskaffelse.

Det er ikke i regelverket gitt noen føringer om når det er hensiktsmessig å inngå rammeavtaler fremfor "alminnelige" kontrakter. Det er således opp til den enkelte oppdragsgiver å vurdere og avgjøre når det kan være aktuelt å anvende rammeavtaler. Rammeavtaler anvendes imidlertid typisk der oppdragsgiver har behov for løpende å foreta mindre og raske innkjøp av varer eller ytelser av samme art.

Ved vurderingen av når det er hensiktsmessig å inngå rammeavtaler, bør det ses hen til ovennevnte forenkling og reduksjon av anskaffelsesarbeidet som en rammeavtale innebærer. I tillegg bør det ses hen til anskaffelsesregelverkets regler om beregning av anskaffelses verdi i foa § 2-3 og forsyningsforskriften § 2-4. Bestemmelsene er i alle hovedsak likelydende.

Reglene i foa § 2-3 og forsyningsforskriften § 2-4 forutsetter at oppdragsgiver må foreta en vurdering av anskaffelses verdi før anskaffelsen gjennomføres. Dette er også nødvendig for at oppdragsgiver skal kunne fastslå hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen. Dersom feil verdi er lagt til grunn, vil dette ofte føre til at oppdragsgiver ikke har etterfulgt de relevante konkurranse- og prosedyrekrav for den aktuelle anskaffelsen.

Flere av reglene i foa § 2-3 og forsyningsforskriften § 2-4 innebærer at flere mindre kjøp, på visse vilkår, vil måtte ses i sammenheng ved verdiberegningen.

I henhold til foa § 2-3 tredje ledd og forsyningsforskriften § 2-4 annet ledd skal valget av metode for beregningen ikke foretas i den hensikt å unngå at bestemmelser i forskriften får anvendelse. Det fremgår videre av foa § 2-3 fjerde ledd og forsyningsforskriften § 2-4 tredje ledd at det er forbud mot å dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser i forskriften kommer



til anvendelse. Oppdragsgiver må følgelig ikke kunstig dele opp anskaffelsen for å tilpasse terskelverdiene. Det følger av dette at flere enkeltkjøp i en del tilfeller skal anses som én anskaffelse. Et naturlig utgangspunkt i vurderingen av hva som utgjør én anskaffelse, er om den planlagte anskaffelsen samlet har til formål å dekke ett bestemt behov.<sup>49</sup>

Bestemmelsens øvrige ledd gir utdypende anvisninger på hvordan beregningen skal foretas.

Ved kjøp av varer og tjenester som oppdragsgiver gjør «*med regelmessige mellomrom*», stilles det i foa. § 2-3 ellefte ledd krav om at man tar hensyn til andre kontrakter av «*samme type*» når terskelverdien beregnes. I motsatt fall ville oppdragsgiver kunne omgå regelverkets krav til konkurranse ved å stadig peke på at anskaffelsene er for små i forhold til terskelverdiene. Typiske kontrakter som inngås regelmessig vil være driftsrelaterte anskaffelser, eksempelvis rekvisita.<sup>50</sup> Tilsvarende bestemmelse er inntatt i forsyningsforskriften § 2-4 niende ledd.

Ved vurderingen av om det er tale om kjøp som oppdragsgiver gjør «*med regelmessige mellomrom*», vil det være relevant å se hen til hvorvidt oppdragsgiver har et vedvarende behov for den angjeldende type varer og tjenester, og i hvilken grad det er klart for oppdragsgiver at det vil bli inngått nye kontrakter av samme type.<sup>51</sup> Er det tale om varer eller tjenester hvor behovet er uforutsigbart og betinget av individuelle forhold, er dette forhold som taler mot at vilkåret om regelmessighet er oppfylt.<sup>52</sup>

I henhold til KOFA-praksis må man ved vurderingen av hvorvidt det er tale om kontrakter av «*samme type*» se hen til egenskaper ved de tjenestene som skal leveres og kontraktsvilkårene for den enkelte kontrakt.<sup>53</sup>

§ 2-3 ellefte ledd og forsyningsforskriften § 2-4 niende ledd angir to alternative måter å beregnes verdien på:

- a. enten den samlede faktiske verdien av de påfølgende kontraktene av samme type tildelt i løpet av de tolv foregående månedene eller det foregående regnskapsåret, om mulig justert for å ta hensyn til endringer i mengde eller verdi som kan forekomme i løpet av de tolv månedene som følger etter inngåelse av den opprinnelige kontrakten, eller

---

<sup>49</sup> Departementets veileder, (2013), kap. 4.2.2

<sup>50</sup> Departementet veileder, (2012), pkt. 4.2.4.

<sup>51</sup> KOFA sak 13/2011

<sup>52</sup> KOFA sak 297/2011, KOFA sak 312/2010

<sup>53</sup> KOFA sak 112/2011, 119/2012, 207/2011, 20/2012, 21/2012, 22/2012, 297/2011

- b. den samlede anslåtte verdien av de påfølgende kontraktene tildelt i løpet av tolv måneder fra den første leveransen eller i løpet av regnskapsåret dersom dette er lengre enn 12 måneder.

For å unngå å legge feil verdiberegning til grunn og risikere å gjennomføre anskaffelsen i strid med anskaffelsesregelverket, bør oppdragsgiver inngå rammeavtaler for kjøp av varer og tjenester som inngås regelmessig og som kan falle innenfor bestemmelsen.

### 14.3 Gjeldende reiseregulativ

For arbeidstakere som er omfattet av Hovedtariffavtalen for konkurranseutsatte bedrifter, gjelder bestemmelsene i Reiseregulativet (SGS 1001). Av vedlegg 6 til Hovedtariffavtalen for konkurranseutsatte bedrifter, fremgår det at GIVAS IKS er omfattet av avtalen.

I SGS 1001 § 3 fremgår det at avtalen baseres på statens reiseregulativ for innland og utland. Bestemmelsen lyder slik:

#### **Reiser innenlands**

*De til enhver tid gjeldende bestemmelser for statens tjenestemenn i «Særavtale om dekning av utgifter til reise og kost innenlands» med hensyn til skyssutlegg, utgifter til overnatting, utgifter til kost og administrativ forpleining, gjøres gjeldende for arbeidstakere i kommunesektoren for reiser innenlands.*

#### **Tjenestereiser utenlands**

*De til enhver tid gjeldende bestemmelser for statens tjenestemenn i «Regulativ for reiser i utlandet for statens regning» med hensyn til skyssutlegg, nattillegg, kostgodtgjørelse og administrativ forpleining, gjøres gjeldende for arbeidstakere i kommunesektoren for tjenestereiser utenlands.*

Følgende av bestemmelsene i «Særavtale om dekning av utgifter til reise og kost innenlands» kommer til anvendelse for selskapet:

#### **§ 3. Generelt:**

*Reisen skal foretas på den for staten hurtigste og rimeligste måte når det samlet tas hensyn til alle utgifter, og til en effektiv og forsvarlig gjennomføring av reisen/oppdraget<sup>1</sup>.*

*Der det er inngått rabattavtaler eller tilbys rabatter, plikter arbeidstaker å benytte disse i forbindelse med reisen så langt det er mulig, jf. likevel punkt 1.*

#### **§ 4. Rutegående transportmidler**

Ved bruk av rutegående transportmidler skal følgende utgifter legitimeres:

- a) Rutefly.
- b) Beste klasse tog.
- c) Beste klasse skip.

Øvrige utgifter til rutegående transportmidler dekkes uten legitimasjon.

#### **§ 5. Ikke rutegående transportmidler**

Det skal som hovedregel innhentes forhåndssamtykke til å benytte ikke-rutegående transportmiddel (drosje, leiebil, andre fremkomstmidler mv.). Dersom forhåndssamtykke ikke er innhentet, må det på reiseregningen redegjøres for årsaken til at ikke-rutegående transportmiddel er benyttet. Utgiftene må legitimeres.

#### **§ 6. Bruk av egen bil**

1. Det skal innhentes forhåndssamtykke<sup>1</sup> hos arbeidsgiver dersom egen bil skal benyttes som transportmiddel på reisen.
2. Sats for kilometergodtgjørelse<sup>2</sup>:
  - a) For inntil 10 000 km i kalenderåret: kr 4,10 pr. km.
  - b) Over 10 000 km i kalenderåret: 3,45 pr. km.
  - c) For arbeidstakere med arbeidssted i Tromsø: kr 0,10 pr. km i tillegg til satsene i bokstav a) eller b).
3. For kjøring på skogs- og anleggsveier gis det i tillegg til kilometergodtgjørelsen som fremkommer i pkt. 2, et tillegg på kr 1,00 pr. km.
4. Når det er nødvendig med tilhenger for å bringe med utstyr og materiell<sup>3</sup> som på grunn av sin vekt og beskaffenhet ikke er naturlig å plassere i bagasjerom eller på takgrind, gis det i tillegg til kilometergodtgjørelsen som fremkommer i pkt. 2, et tillegg på kr 1,00 pr. km.
5. Når det i bilen tas med arbeidstakere<sup>4</sup> på oppdrag, gis det i tillegg til kilometergodtgjørelsen som fremkommer i pkt. 2, et tillegg på kr 1,00 pr. km pr. arbeidstaker.

#### **§ 7. Bruk av andre egne fremkomstmidler**

1. Det skal innhentes forhåndssamtykke hos arbeidsgiver dersom annet eget fremkomstmiddel benyttes i stedet for rutegående transportmiddel.

2. *Satser for kilometergodtgjørelse*
  - a) *Motorsykkel over 125 ccm: kr 2,95 pr. km*
  - b) *Snøscooter og ATV: kr 7,50 pr. km*
  - c) *Båt med motor: kr 7,50 pr. km*
  - d) *EL-bil: kr 4,20 pr. km*
  - e) *Moped, motorsykkel opp til og med 125 ccm og andre motoriserte fremkomstmidler: kr 2,00 pr. km*
3. *Når det med fremkomstmidlet tas med andre arbeidstakere på oppdrag, gis det et tillegg til kilometergodtgjørelsen på kr 1,00 pr. km pr. arbeidstaker.*

### **§ 8. Dekning av andre utgifter**

*I tillegg til utgifter som dekkes etter §§ 4-7, refunderes andre nødvendige utgifter i forbindelse med reisen. Det må på reiseregningen redegjøres nærmere for utgiften.*

Følgende fremgår av kommunal- og moderniseringsdepartementets kommentarer til bestemmelsen:

*«Andre utgifter kan for eksempel være: parkometerutgifter, bom-, bro- og tunnelutgifter, piggdekkavgift, utgifter til nødvendig oppbevaring av bagasje, parkeringsavgift, nødvendige telefonutgifter, nødvendig internetttilgang, utgifter til soveplass/plassbillett, rens og vask av tøy mv. Andre strengt nødvendige utgifter med bakgrunn i oppdraget eller reisens karakter kan også dekkes. Der det er mulig skal utgiften legitimeres.»*

### **§ 9. Utgifter til kost**

1. *For reiser over 15 km og som varer utover 6 timer, dekkes utgifter til måltider etter satsene i a)-c):*
  - a) *For reiser fra og med 6 timer og til og med 12 timer dekkes en ulegitimert sats på kr 280,-.*
  - b) *For reiser over 12 timer dekkes en ulegitimert sats på kr 520,-.*
  - c) *For reiser med overnatting dekkes en ulegitimert sats på kr 710,-. For reiser som varer mer enn et døgn, regnes 6 timer eller mer inn i det nye døgnet som et nytt døgn.*  
*Dersom enkeltmåltider etter satsene i a)-c) er dekket av andre enn arbeidstakeren selv, foretas det måltidstrekk.*
2. *Dersom særlige grunner tilsier det dekkes måltider etter regning for den enkelte reise.*
3. *Bestemmelsen i nr. 1 a) og b) gjelder ikke arbeidstakere med mobilt arbeidssted når de utfører ordinært arbeid.*

Følgende fremgår av kommunal- og moderniseringsdepartementets kommentarer til bestemmelsen:

- Vedrørende måltidstrekk: *«Dersom ett eller flere måltider er dekket etter regning/program/innbydelse eller er påspandert, skal det foretas trekk i kostgodtgjørelsen. Trekk i kostgodtgjørelsen beregnet som følger: frokost 20%, lunsj 30%, middag 50%. Dersom det finnes program for oppholdet, skal dette vedlegges reiseregningen. Det foretas ikke trekk for måltider som ikke er frokost, lunsj eller middag.»*
- Vedrørende «særlige grunner»: *«Etter § 2 annet punkt skal arbeidsgiver foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Som «særlige grunner» kan for eksempel være tilfeller der utgifter til kost er uforholdsmessig høye, eller der arbeidstaker er på reise under 15 kilometer og/eller mindre enn 6 timer og vedkommende ikke blir påspandert måltid osv.»*

#### **§ 10. Utgifter til overnatting**

1. *Utgifter til overnatting på hotell eller lignende, dekkes med inntil kr 1 800,- pr. døgn.*
2. *Dersom det ikke er utgifter som nevnt i pkt. 1, og arbeidsgiver ikke sørger for annen overnatting, utbetales et ulegitimert tillegg på kr 430,- pr. døgn.*

## **14.4 Utfylling av reiseregning**

Når ansatte er på reise i forbindelse med yrket og skal få godtgjort utgifter til reisen på grunnlag av *standardiserte satser*, for eksempel bilgodtgjørelse, diettgodtgjørelse eller nattillegg, som omtalt ovenfor, skal kostnadene være dokumentert med en fortløpende oppstilling (reiseregning). Dette fremgår ikke eksplisitt i reiseregulativet, men i ulike bestemmelser i skattebetalingsforskriften.<sup>54</sup> Når det samtidig refunderes reise- og oppholdsutgifter på grunnlag av originalbilag er det naturlig at disse tas med på samme reiseregning. Originalbilagene legges ved som underbilag til reiseregningen. Når utgiftene utelukkende dekkes direkte av arbeidsgiver og/eller refunderes av arbeidsgiver på grunnlag av *kvittering eller annet bilag*, vil det ikke være noe krav til utarbeidelse av reiseregning. Både av hensyn til arbeidsgivers internkontroll og at bilagene eller vedlegg til disse i stor grad skal inneholde samme opplysninger som en reiseregning, kan det også i slike tilfeller være en fordel å fylle ut reiseregning.<sup>55</sup>

Reiseregningen skal minst inneholde følgende *generelle opplysninger*:

<sup>54</sup> Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skattebetalingsloven (skattebetalingsforskriften) §§ 5-6-11 og 5-6-12, <https://kommune.sticos.no>

<sup>55</sup> <https://kommune.sticos.no>

- Arbeidstakerens navn og adresse og underskrift
- Dato for avreise og hjemkomst for hver yrkes- eller tjenestereise
- Formålet med reisen
- Hvilke arrangement arbeidstakeren har deltatt på

Dersom det skal godtgjøres utgifter til kost etter statens reiseregulativ på reise uten overnatting, må reiseregningen i tillegg til de generelle opplysningene vise

- Klokkeslett for avreise og hjemkomst for hver yrkes- eller tjenestereise

Dersom den ansatte har overnattet, og det skal godtgjøres utgifter til kost eller overnatting etter statens reiseregulativ, må reiseregningen i tillegg til de generelle opplysningene vise hvordan den ansatte har innrettet seg under oppholdet:

- Klokkeslett for avreise og hjemkomst for hver yrkes- eller tjenestereise
- Navn og adresse på overnattingssted eller utleier, og ved flere overnattingssteder dato for overnattingene, samt
- Type losji fordel på hotell, pensjonat eller annet nærmere angitt losji

Dersom det skal utbetales kilometergodtgjørelse etter statens reiseregulativ må reiseregningen i tillegg til de generelle opplysningene ha følgende innhold:

- Fremstilling av reiseruten med angivelse av utgangs- og endepunkt, lokal kjøring på oppdragsstedet og årsaken til eventuelle omkjøringer,
- Totalt utkjørt distanse beregnet på grunnlag av bilens kilometerteller (eventuelt trippeteller) ved begynnelsen og slutten av hver yrkes- eller tjenestereise, samt
- Navn på passasjer det kreves passasjertillegg for

Utbetaling til dekning av reiseutgifter med tog ut over ordinær billettpris (for eksempel 1. klasse) eller fly må legitimeres ved togbillett eller kvittering eller annen dokumentasjon fra reiseselskap.<sup>56</sup>

For billettløse reiser må utgiftene normalt legitimeres ved en reisebeskrivelse fra reiseselskapet som gir opplysninger om

- Foretatte reiser
- Arbeidstakers navn og adresse
- Tid og sted for avreise ankomst, samt

- pris

I andre tilfelle er det ikke nødvendig å dokumentere reiseutgiftene til rutegående transportmidler ved billett eller lignende, hvis den ansatte i stedet leverer en underskrevet reiseregning, som angir hvilket kommunikasjonsmiddel som er benyttet og billettpris på strekningen. (Dette fremgår motsetningsvis av særavtalen § 4). Også diverse småutgifter som utgifter til bompasering, parkometer o.l. som er nødvendige utgifter i forbindelse med arbeidet eller oppdraget, kan refunderes på grunnlag av reiseregning uten at det er nødvendig å legge med originalbilagene.<sup>57</sup>

## 14.5 Generelt om internkontroll

### 14.5.1 COSO

COSO er en internasjonal utbredt og anerkjent modell innenfor internkontroll. I modellen er internkontroll definert som følger:

*Internkontroll er en prosess, utført av en virksomhets styre, ledelse og øvrige ansatte, utformet for å gi rimelig sikkerhet for oppnåelse av målsettinger relatert til drift, rapportering og etterlevelse.*

Definisjonen reflekterer noen grunnleggende konsepter, blant annet at internkontroll:

- Er rettet mot oppnåelse av *målsettinger* i en eller flere av følgende kategorier
  - Drift
  - Rapportering
  - Etterlevelse
- Er en prosess som består av løpende oppgaver og aktiviteter – et middel for å nå et mål, ikke et mål i seg selv.
- Igangsettes og gjennomføres av mennesker og omfatter ikke bare håndbøker, systemer og skjemaer, men også mennesker og de handlingene de utfører på alle nivå i organisasjonen for å ivareta internkontrollen

#### 14.5.1.1 Målsettinger

Rammeverket benytter, som nevnt ovenfor, tre følgende målsettingskategorier:

1. *Driftsmålsettinger* – disse relaterer seg til hensiktsmessigheten og effektiviteten av virksomhetens drift, herunder driftsmessige og økonomiske prestasjonsmål, og sikring av eiendeler mot tap.

---

<sup>57</sup> Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skattebetalingsloven (skattebetalingsforskriften § 5-6-11 sjette ledd, <https://kommune.sticos.no>)

2. *Rapporteringsmålsettinger* – disse relaterer seg til intern og ekstern finansiell og ikke-finansiell rapportering.
3. *Etterlevelsesmålsettinger* – disse relaterer seg til overholdelse av lover og regler virksomheten er underlagt.

### **14.5.1.2 Internkontrollkomponenter**

COSO-modellen for internkontrollen består av fem integrerte komponenter.

#### **1. Internt kontrollmiljø**

Det interne kontrollmiljøet omfatter:

- Organisasjonens integritet og etiske verdier; parameterne som gjør styret i stand til å ivareta sitt tilsynsansvar
- Organisasjonsstrukturen og fordelingen av myndighet og ansvar
- Prosessen med å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere
- Fastsettelse av prestasjonskrav, incentiver og belønningsordninger som skal få de ulike aktørene til å ta ansvar for virksomhetens ytelse

#### **2. Risikovurdering**

Risikovurdering er en dynamisk og gjentakende prosess der formålet er å identifisere og vurdere risikoer knyttet til oppnåelse av målsettinger. Risikoer knyttet til oppnåelse av disse målsettingene fra hele virksomheten vurderes mot etablerte risikotoleranser. Risikovurderingen utgjør dermed grunnlaget for å bestemme hvordan risikoer skal håndteres.

#### **3. Kontrollaktiviteter**

Kontrollaktiviteter er handlinger etablert gjennom retningslinjer og prosedyrer, som bidrar til å sikre at ledelsens føringer for å redusere risikoer knyttet til oppnåelse av målsettinger blir iverksatt. Ved valg og utvikling av kontrollaktiviteter inngår arbeidsdeling som et naturlig element.

#### **4. Informasjon og kommunikasjon**

Virksomheten trenger informasjon for å kunne ivareta internkontrollansvaret på en måte som bidrar til å sikre måloppnåelsen. Kommunikasjon er den kontinuerlige, gjentakende prosessen med å fremlegge, dele og innhente nødvendig informasjon. Gjennom den kan de ansatte få tydelige signaler fra toppledelsen om at kontrollansvar må tas på alvor.

#### **5. Oppfølgingsaktiviteter**

Løpende evalueringer, frittstående evalueringer, eller en kombinasjon av de to, brukes til å finne ut om alle de fem internkontrollkomponentene, er til stede og fungerer.



### 14.5.1.3 Forholdet mellom målsettinger og komponenter

Det er et direkte forhold mellom målsettingene, som er det virksomheten forsøker å oppnå, og de fem ovennevnte komponentene, som representerer det som kreves for å oppnå målsettingene.

Forholdet mellom målsettinger, komponentene og virksomhetsstrukturen, illustreres i COSO slik:



### 14.5.1.4 Komponenter og prinsipper

COSO-rammeverket introduserer 17 *prinsipper* som representerer den grunnleggende essensen i de fem komponentene. En virksomhet kan oppnå hensiktsmessig og effektiv internkontroll ved å anvende alle prinsippene.

Prinsippene som støtter opp under de enkelte internkontrollkomponentene er som følger:

#### Internt kontrollmiljø

1. Organisasjonen er opptatt av integritet og etiske verdier, og viser dette i praksis.
2. Styret er uavhengig av ledelsen og fører tilsyn med utvikling og gjennomføring av internkontrollen.
3. Ledelsen, under styrets tilsyn, etablerer strukturer, rapporteringslinjer og myndighet og ansvar som er egnet for å oppnå målsettingene.
4. Organisasjonen er opptatt av å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere i samsvar med målsettingene.

5. Organisasjonen holder enkeltpersoner ansvarlig for de internkontrolloppgavene de er tildelt i arbeidet med å oppnå målsettingene.

#### Risikovurdering

6. Organisasjonen spesifiserer målsettinger som er tydelige nok til at man kan identifisere og vurdere risikoen knyttet til dem.
7. Organisasjonen identifiserer risikoer for å nå målsettinger i hele virksomheten, analyserer dem og avgjør hvordan de bør håndteres.
8. Organisasjonen tar hensyn til muligheten for misligheter når den vurderer risiko for ikke å nå målsettinger.
9. Organisasjonen identifiserer og vurderer endringer som i betydelig grad kan få konsekvenser for internkontrollsystemet.

#### Kontrollaktiviteter

10. Organisasjonen velger og utvikler kontrollaktiviteter som bidrar til at risiko for ikke å nå målsettinger reduseres til akseptable nivåer.
11. Organisasjonen velger og utvikler generelle kontrollaktiviteter vedrørende teknologi til støtte for arbeidet med å oppnå målsettinger.
12. Organisasjonen iverksetter kontrollaktiviteter gjennom retningslinjer som sier hva som forventes, og prosedyrer som setter retningslinjene ut i livet.

#### Informasjon og kommunikasjon

13. Organisasjonen innhenter eller generer og bruker relevant informasjon av høy kvalitet til støtte for gjennomføringen av internkontrollen.
14. Organisasjonen kommuniserer informasjon internt, herunder målsettinger og ansvar for internkontroll, som trengs for å støtte en fungerende internkontroll.
15. Organisasjonen kommuniserer med eksterne aktører om saker av betydning for internkontrollen.

#### Oppfølgingsaktiviteter

16. Organisasjonen velger, utvikler og utfører løpende og/eller frittstående evalueringer for å fastslå om internkontrollkomponentene er til stede og fungerer.
17. Organisasjonen evaluerer og kommuniserer internkontrollmangler til rett tid til de med ansvar for å treffe korrigerende tiltak, inkludert toppledelsen og eventuelt styret.

Ifølge COSO må alle komponenter og prinsipper være på plass for at organisasjonen skal kunne konkludere med at den har tilfredsstillt kravene til et hensiktsmessig og effektivt internkontrollsystem.

## 14.6 Internkontroll på innkjøpsområdet

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidet en veileder for internkontroll i forhold til offentlige anskaffelser. Her beskrives COSO-modellen anvendt på anskaffelsesområdet. Den følgende redegjørelsen bygger på Difis veileder.

### 14.6.1 Målsettinger

På anskaffelsesområdet blir de overordnede målsettingene om drift, rapportering og etterlevelse konkretisert slik:

1. Drift: kostnadseffektive, riktige og miljøtilpassede anskaffelser uten svinn
2. Rapportering: riktig og pålitelig rapportering av kostnader til ledelsen
3. Etterlevelse: overholdelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser og andre rammebetingelser/regelverk

### 14.6.2 Internkontrollkomponenter

#### 1. Internt kontrollmiljø

På anskaffelsesområdet vil blant annet følgende forhold/tiltak være sentrale for å etablere et godt kontrollmiljø:

- Virksomheten bør ha definert kompetansebehov innenfor internkontroll og anskaffelser, samt etablert opplæringstiltak.
- Virksomheten har organisert anskaffelsesvirksomheten på en hensiktsmessig måte, som ivaretar risiko og vesentlighet, og som legger til rette for klare ansvarlinjer og enkel tilgang på kompetanse.
- Roller og ansvar for anskaffelser må være utvetydig definert og nedfelt, herunder delegering av økonomiske fullmakter.
- Virksomheten bør ha utarbeidet etiske retningslinjer, som også omfatter utfordringer i anskaffelsesprosessen.

#### 2. Risikovurdering

Ifølge Difi vil risikovurderingen på anskaffelsesområdet dreie seg om vurdering av risiko relatert til oppnåelse av *anskaffelsesstrategien* som bør være utarbeidet for virksomheten.

Følgende forhold/tiltak vil være sentrale for å etablere gode risikovurderinger:

- Virksomheten bør utarbeide en anskaffelsesstrategi
- Mål og tiltak for anskaffelsesområdet må være innbyrdes konsistente

- Virksomheten bør periodisk gjennomføre risikoanalyser for anskaffelsesområdet – med utgangspunkt i målsettingene.
- Risikostyring skal integreres i alle faser og deler av virksomhetens anskaffelsesprosess, herunder i større investeringsprosjekter.

### 3. Kontrollaktiviteter

På anskaffelsesområdet vil blant annet følgende forhold/tiltak være sentrale for å etablere gode kontrollaktiviteter:

- Virksomheten bør etablere *ett* dokument som dekker alle de viktigste forholdene innenfor anskaffelsesområdet for denne virksomheten. Dette kan være en veileder eller innkjøpshåndbok, som de ansatte har enkel tilgang til.
- Virksomheten bør bruke elektroniske systemer for konkurransegjennomføring, bestilling og fakturakontroll.
- Rutiner for attestasjon og anvisning og andre transaksjonskontroller må følge de grunnleggende kravene i økonomistyringsregelverket for staten.
- Alle styrings- og kontrolltiltak bør være etablert og innrettet med utgangspunkt i en risikovurdering.

### 4. Informasjon og kommunikasjon

På anskaffelsesområdet vil blant annet følgende forhold/tiltak være sentrale for å etablere god informasjon og kommunikasjon:

- Virksomheten bør ha rutiner for ajourhold av egne retningslinjer, maler og verktøy på anskaffelsesområdet.
- Alle retningslinjer, maler og verktøy må være lett tilgjengelige for de ansatte.
- Virksomheten bør ha klare rutiner for hvordan ansatte skal rapportere om avvik, feil eller mangler på anskaffelsesområdet.
- Ledelsen bør etablere kommunikasjonsrutiner, som sikrer at ansatte jevnlig minnes på viktigheten av at anskaffelser skal følge interne og eksterne retningslinjer.

### 5. Oppfølgingsaktiviteter

På anskaffelsesområdet vil blant annet følgende forhold/tiltak være sentrale for å etablere god overvåking:

- Virksomheten bør gjennomføre egne evalueringer av sitt system for internkontroll. Dette kan for eksempel utføres av en internrevisjonsfunksjon.
- Virksomheten bør systematisk teste faktisk etterlevelse av lover og retningslinjer ved å evaluere gjennomførte anskaffelser.

- Virksomheten bør ha rutiner for oppfølging av kommentarer fra evalueringer, for eksempel fra intern eller ekstern revisor.

### **14.7 Internkontroll ifht behandling av reiseregninger, utbetaling av reisegodtgjørelse og bruk av elektronisk kjørebok**

For reiseregninger kan de overordnede målsettingene med internkontrollen om drift, rapportering og etterlevelse konkretiseres slik:

1. Drift: utbetaling av reisegodtgjørelse iht. utfylt reiseregning der de ansatte har krav på slik godtgjørelse
2. Rapportering: riktig og pålitelig rapportering av kostnader til ledelsen
3. Etterlevelse: overholdelse av gjeldende reiseregulativ og andre rammebetingelser/regelverk

For bruk av elektronisk kjørebok kan de overordnede målsettingene med internkontrollen om drift, rapportering og etterlevelse konkretiseres slik:

1. Drift: at bilene ikke brukes privat uten tillatelse, samt å gi en flåtekontroll for å effektivisere bilparken.
2. Rapportering: korrekt dokumentasjon på bruk av bedriftens biler til ligningsmyndigheten og internt
3. Etterlevelse: overholdelse av relevante regelverk, herunder i personopplysningsloven og personopplysningsforskriften

Internkontrollen bør omfatte prinsipper fra de ovennevnte internkontrollkomponentene i COSO-modellen.

