

Forvaltningsrevisjon 2014

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS

på vegne av kontrollutvalget i

Sør-Odal kommune

Lov om offentlige anskaffelser



Hedmark  Revisjon IKS

Postadresse: Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

Hjemmeside: www.hedmark-revisjon.no

E-post: post@hedmark-revisjon.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: *Overholder Sør-Odal kommune lov og forskrifter for offentlige anskaffelser*. Rapportutkastet har blitt verifisert av ansatte i kommunens administrasjon, og rapporten er sendt på høring til rådmann. Rådmannens høringsuttalelse fremkommer av rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Sør-Odal kommune.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Lina Kristin Høgås har vært utøvende revisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Jo Erik Skjeggestad har medvirket fortløpende gjennom prosjektforløpet, og vært oppdragsansvarlig revisor for dette prosjektet. Han har vært tillagt oppgaven med å kvalitetssikre arbeidet.

Revisjonen ønsker å takke kommunens administrasjon for nødvendig tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet. Vi vil også takke ansatte i de kommunale enhetene som vi har hatt samtaler med. Samtalene ble gjennomført med åpenhet rundt temaene som ble tatt opp.

Kongsvinger, den 20. november 2014



Jo Erik Skjeggestad

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Lina Kristin Høgås

Utvøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG.....	5
1.1	ANSKAFFELSER MELLOM 100.000,- OG 500. 000,-.....	6
1.2	LOJALITET TIL RAMMEAVTALENE	6
1.3	ANBEFALINGER	7
2	INNLEDNING.....	8
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET.....	8
2.2	HJEMMEL FOR FORVALTNINGSREVISJON	8
2.3	BESTILLING.....	9
2.4	DEFINISJONER.....	9
3	FORMÅL	10
4	PROBLEMSTILLINGER.....	10
5	AVGRENSNINGER	10
6	METODE	12
6.1	METODEVALG.....	12
6.2	RELIABILITET OG VALIDITET	14
7	REVISJONSKRITERIER – OVERSIKT.....	15
7.1	ANSKAFFELSER OVER TERSKELVERDI – FORSKRIFTENS STRUKTUR OG TERSKELVERDIER	15
7.2	RAMMEAVTALER	16
7.3	LOV- OG FORSKRIFTSBESTEMMELSER OG KONKRETE REVISJONSKRITERIER	17
8	BAKGRUNNSINFORMASJON	18
8.1	INFORMASJON OM REVIDERT ENHET	18
8.2	INNKJØPSFUNKSJONEN I SØR-ODAL KOMMUNE	18
8.2.1	<i>Hvem kan anskaffe på vegne av kommunen?.....</i>	<i>19</i>
8.2.2	<i>Hvordan er kommunens innkjøpsfunksjon organisert?.....</i>	<i>19</i>
8.2.3	<i>Nærmere om rammeavtaler i Sør-Odal kommune</i>	<i>19</i>
9	PROBLEMSTILLING 1: ANSKAFFELSER MELLOM 100.000,- OG 500. 000,-	20
9.1	DATA	20
9.2	REVISORS VURDERING	26
10	PROBLEMSTILLING 2: LOJALITET TIL RAMMEAVTALENE	28
10.1	METODE.....	28
10.2	REVISJONSKRITERIER	29

10.3	DATA	30
10.3.1	Kontorrekvisita og fritt skolemateriell – Staples AS.....	30
10.3.2	Renholdsprodukter – Staples Norway AS.....	32
10.3.3	Medisinsk forbruksmateriell – Mediq Norge AS	32
10.3.4	Legemidler og apotekvarer – Apotek1 Norge AS.....	33
10.3.5	Kolonialvarer - ASKO Hedmark	34
10.3.6	Rammeavtaler generelt.....	35
10.4	REVISORS VURDERING	36
10.4.1	Kontorrekvisita og fritt skolemateriell – Staples AS.....	36
10.4.2	Renholdsprodukter – Staples Norway AS.....	36
10.4.3	Medisinsk forbruksmateriell – Mediq Norge AS	36
10.4.4	Legemidler og apotekvarer – Apotek1 Norge AS.....	36
10.4.5	Kolonialvarer - ASKO Hedmark	37
10.4.6	Rammeavtaler generelt.....	37
11	KONKLUSJON.....	38
11.1	ANSKAFFELSER MELLOM 100.000,- OG 500. 000,-	38
11.2	LOJALITET TIL RAMMEAVTALER	38
12	ANBEFALINGER.....	40
13	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	41
14	LITTERATUR OG HENVISNINGER	42
15	VEDLEGG A: GRUNNLAG FOR UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER.....	XLIII
16	VEDLEGG C: INSTRUKS FOR INNKJØPSANSVARLIG - RIIG	XLVIII
17	VEDLEGG D: INSTRUKS FOR PRODUKTANSVARLIG – RIIG	XLVIII
18	VEDLEGG E: ANSKAFFELSESPROTOKOLL FOR ANSKAFFELSER MELLOM NOK 100.000 OG 500.000 - RIIG XLVIII	

1 Sammendrag

På bakgrunn av fremlagt prosjektplan fra Hedmark Revisjon IKS, fattet kontrollutvalget i Sør-Odal kommune 3.2.2014, vedtak om at revisjonen skulle igangsette prosjekt knyttet til etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser.

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge hvorvidt Sør-Odal kommune etterlever regelverket om offentlige anskaffelser. I tråd med kontrollutvalgets bestilling, ble det utarbeidet en prosjektplan med forslag til problemstillinger fra Hedmark Revisjon IKS.

Her ble følgende problemstillinger formulert:

1. I hvilken grad etterlever Sør-Odal kommune regelverket for offentlige anskaffelser
 - a. med hovedfokus på kjøp mellom kroner 100.000,- og 500.000,- eks. mva.?
2. I hvilken grad er Sør-Odal kommune lojal mot inngåtte rammeavtaler?

Problemstillingene som revisjonen hadde foreslått i prosjektplan, ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 3.2.14.

Kommunen er først og fremst kontrollert i forhold til om rammeavtalene benyttes.

Videre er det kartlagt om enhetene har rutiner for å kvalitetssikre at faktura stemmer med vilkårene i rammeavtalen. Disse internkontrollhandlingen skal sikre at omfanget som er angitt i fakturaen samsvarer med det som er avtalt og levert. At priser og utregning stemmer, og at rabatter stemmer. Videre er det kontrollert at rammeavtalene er gyldig. Det er også kontrollert at kommunen har opprettet et system for å teste internkontrollen rundt innkjøp, og om dette systemet kan dokumenteres.

I forbindelse med vurdering av lojalitet til rammeavtaler har revisor tatt utgangspunkt i kommunens regnskap, for å identifisere hvor omfattende bruk av rammeavtalene er og om det eventuelt benyttes andre leverandører enn hva som er forutsatt.

Videre er det ved gjennomgang av Sør-Odal kommunes leverandørreskontro valgt ut enkeltanskaffelser eller gjentatte anskaffelser som tilsvarer beløp mellom kroner 100.000,- og kroner 500.000,-, hvor vi har bedt kommunen om dokumentasjon i form av prisinnhenting/anbud fra leverandører, eventuelt innkomne tilbud og utfylt anskaffelsesprotokoll for de utvalgte anskaffelsene.

Funn i undersøkelsen av dokumentanalyse og intervjuer, og resultatet av vurderingene kan oppsummeres som følger:

1.1 Anskaffelser mellom 100.000,- og 500. 000,-

Revisjonens gjennomgang av anskaffelser mellom kroner 100.000,- og 500.000,- viser at kommunen fortsatt har en del å hente på det formelle rundt større anskaffelser, og dokumentasjonen av dette. Gjennomgangen avdekker også områder der det ser ut som kommunen har gjentatte behov. Dette behovet bør kommunen kartlegge, og eventuelt lyse ut rammeavtaler for de aktuelle områdene.

Kommunen bør fortsette arbeidet med å utarbeide rutiner for prosedyrer rundt større anskaffelser. Rutinene og maler rundt dette bør etableres, gjøres kjent for alle enhetsledere og legges ut samlet på kommunens intranett.

1.2 Lojalitet til rammeavtalene

Lojaliteten til den enkelte rammeavtale er vurdert i forhold til de anskaffelser som er foretatt i den varegruppen som rammeavtalen hører inn under, og som er bokført på et begrenset antall artskonti i regnskapet. Det er i tillegg innhentet tilleggsopplysninger i forhold til den enkelte rammeavtale. Revisors hovedinntrykk er at lojaliteten til inngåtte rammeavtaler er tilfredsstillende. Den enkelte leverandør som er gjennomgått i prosjektet er vurdert som følger:

Lojaliteten er vurdert som tilfredsstillende for leverandøren av medisinsk forbruksmateriell, Mediq AS og for leverandøren av legemidler Apotek 1.

Når det gjelder rammeavtalen med Staples AS, både for renholdsprodukter og for kontorrekvisita oppfatter revisor at lojaliteten er tilfredsstillende, men her må RIIG sørge for at nye rammeavtaler kommer på plass.

I forhold til rammeavtale for kolonialvarer bør kommunen foreta en gjennomgang av kjøp fra lokal butikker for og eventuelt avdekke behov for gjennomgang av rutiner og praksis for kjøp med tanke på rammeavtaleleverandør, men også for å vurdere inngåelse av rammeavtaler på særskilte områder.

Innkjøpsfunksjon i kommunen ble sommeren 2014 besatt av en ny innkjøpsrådgiver. Revisor vil bemerke at innkjøpsrådgiver nå jobber med å få en *samlet oversikt* over alle rammeavtalene som Sør-Odal kommune har inngått, alene eller sammen gjennom RIIG, på kommunens intranett, dette er positivt.

1.3 Anbefalinger

Basert på revisors vurderinger og konklusjon anbefales at:

- det bør etableres en fast rutine for gjennomføring av priskontroll og kontroll med at avtalte rabatter er i henhold til hva som er avtalt for den enkelte rammeavtale
- det bør sikres at alle kommunes gjeldende rammeavtaler inkludert pris- og produktoversikt er å finne på kommunes intranett
- det bør sikres at det er kjent for alle innkjøpere hvor de kan finne rammeavtalene samt pris- og produktoversikt
- det bør avsettes tid og ressurser til å vurdere behovet for avtaler og kjøre nye anbud når de gamle rammeavtalene går ut
- behov for avtaler innenfor nye avtaleområder der det i dag handles tilsvarende summer som overstiger kroner 100.000,- per år bør vurderes. Avtaler bør lyses ut i henhold til anskaffelsesregelverket
- det bør etableres interne rutiner for innkjøp i Sør-Odal kommune som omfatter prosedyre ved anskaffelser over kroner 100.000,-, over kroner 500.000,- og over EØS-terskelverdi. Videre bør rutinen omfatte informasjon om bruk av rammeavtaler og avrop på disse, samt informasjon om kommunens innkjøpskoordinator og samarbeidet gjennom RIIG
- det bør planlegges og gjennomføres systematiske tester av de interne kontrollrutinene for innkjøp. Systemet og tester bør dokumenteres
- det bør sikres at alle anskaffelser over kroner 100.000,- foretas i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser, herunder at pristilbud fra tre eller flere tilbydere innhentes der det er mulig og det føres protokoll for valg av leverandør
- det bør videre sikres skriftlig dokumentasjon i forbindelse med alle anskaffelsesprosesser med antatt anskaffelsesverdi på over kroner 100.000,-

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

I Norge foretok offentlig sektor innkjøp for om lag 398 milliarder kroner i 2011¹.

Kommuneforvaltningens innkjøp ble anslått til drøyt 145 milliarder kroner i 2011, noe som tilsvarer en økning på mer enn 50 prosent siden 2006. Regelverket for offentlige anskaffelser (dette dreier seg i første rekke om lov om offentlige anskaffelser² heretter LOA og forskrift om offentlige anskaffelser heretter FOA³) skal sikre at midlene utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive og samfunnstjenlige innkjøp. Regelverket for offentlige anskaffelser regulerer imidlertid hovedsakelig kun én av fem faser i anskaffelsesprosessen, nemlig gjennomføringen av konkurransen. Anskaffelsesreglene skal i hovedsak ivareta hensynet til rettssikkerhet for potensielle leverandører.

De ulike fasene i en anskaffelsesprosess kan illustreres slik:



Kilde: www.difi.no

Regelverket for offentlige anskaffelser er omfattende og til dels komplisert, og manglende kunnskap vil hindre gode og riktige innkjøp. Likevel er anskaffelsesregelverket for anskaffelser mellom kroner 100.000,- og kroner 500.000,- ganske klart, men krever at de som foretar innkjøp er kjent med reglene.

Anskaffelsesregelverket gir ingen anvisninger på hvordan oppdragsgiver skal forholde seg i *kontraktsoppfølgingsfasen*, som kommer etter at leverandør er valgt og kontrakt er signert. Hovedformålet i denne fasen er å følge opp at kommunen får levert det den har krav på etter avtalen. Denne fasen er således også av vesentlig betydning for at anskaffelsen skal bli effektiv og samfunnstjenlig. Det hjelper ikke med en god avtale dersom denne ikke følges av partene eller oppdragsgiver ikke benytter seg av avtalen.

2.2 Hjemmel for forvaltningsrevisjon

Kommuneloven § 77 fjerde ledd fastslår at kontrollutvalget skal påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen.

Videre fastslås det i § 7 første ledd i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner at forvaltningsrevisjon innebærer «å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.» I

¹ <http://www.ssb.no/offinnkj/>

² Lov om offentlige anskaffelser av 16. juni 1999 nr. 69

³ Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402

bestemmelsens litra c nevnes det eksplisitt at vurderinger av hvorvidt regelverk etterleves, omfattes av forskriftens definisjon av forvaltningsrevisjon.

2.3 Bestilling

På bakgrunn av innspill fra Hedmark Revisjon IKS vedtok kontrollutvalget i Sør-Odal kommune i sitt møte 3.2.14 å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til innkjøp, med følgende formål "Overholder Sør-Odal kommune lov og forskrifter om offentlige anskaffelser".

I tråd med kontrollutvalgets bestilling, ble det utarbeidet en prosjektplan med forslag til problemstillinger fra Hedmark Revisjon IKS.

Her ble følgende problemstillinger formulert:

1. I hvilken grad etterlever Sør-Odal kommune regelverket for offentlige anskaffelser
 - a. med hovedfokus på kjøp mellom kroner 100.000,- og 500.000,- eks. mva.?
2. I hvilken grad er Sør-Odal kommune lojal mot inngåtte rammeavtaler?

Problemstillingene ble vedtatt av kontrollutvalget slik revisjonen hadde foreslått i prosjektplan.

2.4 Definisjoner

Enkelte begreper som vil bli brukt videre i rapporten, defineres i det følgende.

Rammeavtale:

En rammeavtale er en avtale mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere (parallelle rammeavtale) leverandører. Denne har som mål å fastsette vilkårene for leveranser som gjøres i en definert periode, særlig med hensyn til pris og avtalt omfang. Er en rammeavtale inngått i samsvar med anskaffelsesforskriftens regler, kan kommunen foreta bestillinger av konkrete leveranser innenfor rammeavtalen (avrop på rammeavtale), uavhengig av pris og uten at prosedyre i regelverket følges. Rammeavtale er således ikke en egen prosedyre, men en kontraktstype som ved inngåelsen forutsetter bruk av de gitte prosedyrene i Lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Kontrakter innenfor en rammeavtale kan bare inngås mellom de opprinnelige partene i rammeavtalen. Dette betyr at det ikke er anledning for en kommune i ettertid å "henge seg på" andre kommuner eller innkjøpsordningers allerede inngåtte rammeavtaler.

En rammeavtale skal som hovedregel ikke vare mer enn i fire år. Rammeavtaler inngås ofte med varighet på 2 år, men med opsjon på forlengelse 1 år + 1år.

Avrop:

Med avrop på rammeavtale menes konkret bestilling av varer eller tjenester det allerede er inngått rammeavtale for.

3 Formål

Formålet med dette prosjektet er for det første å kartlegge hvorvidt Sør-Odal kommune etterlever regelverket om offentlige anskaffelser. I samråd med kontrollutvalget er det blitt enighet om at dette skal gjøres gjennom å fokusere på enkeltanskaffelser mellom kroner 100.000,- og 500.000,- og gjennom avtalelojalitet i forhold til rammeavtaler.

4 Problemstillinger

På bakgrunn av ovenfor nevnte, har vi formulert følgende mer konkrete problemstillinger for prosjektet:

3. I hvilken grad etterlever Sør-Odal kommune regelverket for offentlige anskaffelser
 - a. med hovedfokus på kjøp mellom kroner 100.000,- og 500.000,- eks. mva.?
4. I hvilken grad er Sør-Odal kommune lojal mot inngåtte rammeavtaler?

5 Avgrensninger

Undersøkelsen er avgrenset i henhold til det som fremgår i kontrollutvalgets bestilling.

Da det innenfor prosjektets ramme ikke er mulig å undersøke samtlige rammeavtaler, har revisjonen valgt ut enkelte rammeavtaleleverandører. Det har vært fokus på rammeavtaler som dekker ulike enheters behov og som det handles relativt mye på. Vi har derfor valgt å fokusere på rammeavtaler som benyttes innenfor skole, administrasjon og innenfor sykehjem og hjemmebaserte tjenester. Rammeavtalene innenfor områdene vi har valgt ut, dekker i hovedsak løpende anskaffelser til drift av enhetene. På bakgrunn av dette har vi i all hovedsak konsentrert oss om anskaffelser bokført i driftsregnskapet.

Hedmark Revisjon IKS (da Glåmdal revisjon IKS) gjennomførte i 2009 et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til etterlevelse av regelverket for offentlig anskaffelser i Sør-Odal kommune. Prosjektet resulterte i en forvaltningsrevisjonsrapport som ga flere anbefalinger. Vi har i dette prosjektet sett på om det har blitt foretatt tiltak for å etterleve de gitte anbefalingene.

De fleste av anbefalingene som ble gitt i rapport av 2009 gjengis her (de anbefalingene som i hovedsak ble gitt i forholdt til anskaffelser over kroner 500.000,- er de anbefalingene som ikke gjengis), og det er disse vi har valgt å ha fokus på ved denne gjennomgangen:

"Generelle anbefalinger:

- *Kommunens regler, rutiner og retningslinjer på innkjøpsområdet bør forbedres. Innkjøpsreglementet bør oppdateres. Det bør utarbeides tilstrekkelige interne hjelpemidler til at anskaffelsene kan utføres i tråd med regelverket.*
- *Informasjon om hvilke deler av regelverket som gjelder for den enkelte anskaffelse, samt maler for protokoller, bør være enkelt tilgjengelig.*
- *Hjelpemidlene på innkjøpsområdet bør gjøres godt kjent i hele kommunen.*

- Kommunen bør utarbeide og oppdatere en enkel oversikt over hvem som har hvilke fullmakter på innkjøpsområdet. Retningslinjer for attestasjonsmyndigheten bør utarbeides og følges opp. Kommunen bør vurdere å legge til rette for økt arbeidsdeling mellom bestilling, oppfølging av innkjøpene og attestasjon, ev. anvisning.
- Kommunen bør ha fokus på at personer som bestiller på vegne av kommunen og andre med ansvar på innkjøpsområdet, til enhver tid har tilstrekkelig innkjøpskompetanse.
- Kommunen bør fortsette å benytte seg av RIIGs veiledningsfunksjon.

Anbefalinger knyttet til gjentatte anskaffelser av samme produkttype (rammeavtale):

- Kommunen bør iverksette tiltak for å ytterligere øke lojaliteten til inngåtte avtaler.
- Kommunen bør ha fokus på rammeavtalenes gyldighetsperiode.
- Kommunen bør vurdere å inngå rammeavtaler for flere produkttyper, eksempelvis for de varer og/eller tjenester som kommunen foretar gjentakende bestillinger av.
- Oppfølgingen av rammeavtalene og organiseringen av dette, bør ha større fokus.

Anbefalinger knyttet til anskaffelser av en antatt verdi over kr 100 000,-:

- Kommunen bør på planleggingsstadiet vurdere den enkelte anskaffelses verdi i forhold til utlysings- og protokollkrav.
- Det bør sørges for tilstrekkelig og fortløpende dokumentasjon av hele anskaffelsesprosessen. Anskaffelsesprotokoll skal føres og denne bør opprettes på et tidlig tidspunkt i anskaffelsesprosessen slik at protokollen kan beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger.
- Kommunen bør i større grad sørge for at det innhentes skatteattester for restanser på skatt og merverdiavgift i tillegg til HMS-egenerklæring."

I forhold til dette prosjektet har vi for anskaffelser mellom kroner 100.000,- og 500.000,- i tillegg til å ha hatt fokus på regelverkets krav, også hatt fokus på om kommunen har imøtekommet de anbefalingene som ble gitt i revisjonsrapporten fra 2009. Både regelverket for offentlige anskaffelser og anbefalinger gitt fra revisjonen i 2009 har et krav om at oppdragsgiver skal kreve skatteattest for merverdiavgift og skatt, som ikke er eldre enn 6 måneder, fra alle norske leverandører som deltar i en konkurranse hvor anskaffelsens verdi overstiger kr. 100.000,- eks. mva. Ut fra prosjektets ressurser har ikke revisjonen hatt mulighet til å undersøke om dette kravet er ivarettatt for de anskaffelsene vi har hatt fokus på.

Undersøkelsen er avgrenset til fokus på følgende konkrete rammeavtaler:

	Avtaleområde	Leverandør
1	Medisinsk forbruksmateriell, inkontinensprodukter, hudpleie og hygieneprodukter	Mediq Norge AS
2	Renholdsprodukter, papirprodukter og diverse plastprodukter	Staples AS
3	Medisiner	Apotek 1 AS
4	Kontorrekvisita, fritt skolemateriell og kopipapir	Staples AS
5	Matvarer, grossist	ASKO Hedmark AS

Undersøkelsen er videre avgrenset til kjøp foretatt i perioden 1. januar 2013 tom 31. desember 2013.

6 Metode

6.1 Metodevalg

For begge problemstillingene har vi innhentet informasjon om rutiner og organiseringen av innkjøp i oppstartsmøte og videre med oppnevnt kontaktperson hos kommunen.

For problemstilling 1:

For perioden 1. januar 2013 – 31. desember 2013 har vi foretatt en analyse av kommunens leverandørreskontro for å finne aktuelle anskaffelser for undersøkelsen. Etter at listen over aktuelle anskaffelser var utarbeidet, bad vi kommunen om informasjon og all foreliggende dokumentasjon vedrørende anskaffelsene mellom kroner 100.000,- og 500.000,- som kunne belyse hvorvidt regelverket om offentlige anskaffelser var fulgt.

I forbindelse med datainnhentingene hadde vi også kontakt per e-post med ansatte fra ulike enheter i kommunen, herunder skole og oppvekst, teknisk, forvaltning, drift og vedlikehold, kommunalteknikk og administrasjon.

Etter at all informasjon og dokumentasjon var mottatt fra kommunen, har vi foretatt en dokumentanalyse av tilbud, korrespondanse, protokoller, kontrakter m.m. for å vurdere de utvalgte anskaffelser opp mot anskaffelsesregelverket.

Regnskapsanalysen, dokumentanalysen og intervju anses til sammen som godt egnede metoder til å besvare problemstillingen i prosjektet. Det vises til at det gjelder et grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarehet for alle anskaffelser. Dette innebærer at oppdragsgiver må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen. Dokumentanalysen vil derfor være sentral for å vurdere hvorvidt regelverkets prosedyrekrav er etterfulgt. Intervju vil være et supplement hva angår å avdekke bakgrunnen for funnene.

Det angitte metodevalget innebærer både en kvantitativ og kvalitativ metodetilnærming. Den kvantitative delen av undersøkelsene omfatter å tallfeste hvor mange anskaffelser det er blitt gjennomført konkurranse på, samt antall anskaffelser hvor det foreligger protokoll, kunngjøring, hms-erklæring, skatteattest osv. Når vi går i dybden på de utvalgte anskaffelsene for å avdekke hvorvidt regelverket for øvrig er etterlevd, innebærer dette et fortolkende kvalitativt element.

For problemstilling 2:

For en vurdering av lojalitet til rammeavtaler, er regnskapsanalyse den sentrale metoden. For hver av de rammeavtalene som er omfattet av forvaltningsrevisjon, er det i hovedsak foretatt en gjennomgang av posteringer på kommunens leverandørreskontro for 2013. Hensikten har vært å finne igjen de leverandører som kommunen har rammeavtale med. For hver av de rammeavtalene som er omfattet av forvaltningsrevisjon, er det foretatt en gjennomgang av posteringer på relevante arter i regnskapet. Hensikten har vært å finne leverandører som kommunen ikke har rammeavtale med, men som kan levere de samme varegruppene som kommunen har rammeavtale på.

Det er kjørt ut oversikter for relevante arter for hver enkelt rammeavtale som viser omfanget av kjøp fra de leverandører kommunen har avtale med, og omfanget av kjøp fra andre leverandører. I noen tilfeller er varegruppene som hører til de aktuelle regnskapskonti såpass varierte, at det også har vært behov for å skille ut varekjøp som ikke kommer i konflikt med de utvalgte rammeavtaler. I den grad det finnes andre rammeavtaler som føres på de regnskapskonti som vi har gjennomgått har vi tatt hensyn til dette i vår gjennomgang. De avvik som er funnet er presentert for kommunen. I slutfasen av prosjektet hadde revisjonen et møte med kommuneadministrasjonen hvor disse avvikene var tema.

Gjennom intervjuer med ansatte i Sør-Odal kommune har vi fått informasjon om hvorvidt priser på leverte varer i henhold til mottatt faktura følges opp i forhold til de aktuelle vilkårene i rammeavtalen. Gjennom samtaler har vi også forsøkt å avdekke hvorvidt det er rutine eller praksis for å sjekke at avtalt pris i henhold til rammeavtale stemmer overens med faktura.

Vi anser den valgte metoden som den best egnede til å besvare problemstillingen i prosjektet med de foreliggende avgrensninger, og ut fra prosjektets ressurser. Dokumentanalysen og intervjuene gir en klar indikasjon på hvorvidt kommunen i de utvalgte tilfellene, har fulgt opp at faktureringen er i henhold til vilkårene i avtalen. Intervjuene er et supplement for å avdekke bakgrunnen for funnene. Det skal imidlertid bemerkes at det ikke er mulig å generalisere fra dataene. Vi viser til at det ikke kan utelukkes at man ville fått andre og mer nyanserte data dersom man hadde valgt ut flere eller andre rammeavtaler, eller vurdert flere transaksjoner per avtale. På bakgrunn av det foreliggende datamateriale kan vi følgelig heller ikke trekke klare konklusjoner. Det foreliggende datamaterialet må imidlertid ansees egnet til å gi en indikasjon på i hvilken grad Sør-Odal kommune følger opp at faktureringen⁴ ved avrop på rammeavtale er i henhold til vilkårene i rammeavtalen.

⁴ Med "fakturering" menes her inngående faktura til kommunen

6.2 Reliabilitet og validitet

I RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 31 er det presisert at revisor i valg av metode skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingene. Videre skal revisor sikre at datainnsamlingen gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet).

Reliabilitet vil si i hvor stor grad resultatene fra en målemetode blir påvirket av tilfeldigheter, eller hvor sikkert og presist vi måler det vi faktisk søker å måle.⁵ Betegnelsen sikter til *nøyaktigheten* i de ulike operasjonene i denne prosessen, herunder utformingen av undersøkelsesopplegget og hvordan datainnsamlingen er blitt gjennomført. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi et tilnærmet identisk resultat om en gjennomfører en identisk undersøkelse flere ganger.

Reliabilitet har en noe annen betydning for innsamling av de mer kvalitative data. Her er troverdighet en mer hensiktsmessig betegnelse⁶. De kvalitative data i undersøkelsen er innhentet ved grundigere gjennomgang av dokumentasjonen og intervjuer av flere personer i kommunen. Etter vår oppfatning er dataenes troverdighet høy. Det nevnes i tillegg at referat fra oppstartmøte, og øvrige intervjuer/ samtaler er verifisert av deltakerne.

Validitet sier noe om hvor treffende eller *relevante* dataene er for det vi har tenkt å undersøke. For en forvaltningsrevisjon referer begrepet til datamaterialets gyldighet i forhold til de problemstillinger som skal belyses, og forutsetter at det er samsvar mellom problemstillinger, revisjonskriterier, data og dataanalyse. En enkel vurdering av validitet tilsier, at den er tilfredsstillende dersom det er åpenbart at de innsamlede data er gode og treffende i forhold til undersøkelsens intensjoner⁷.

Henvisningen til krav om samsvar mellom revisjonskriterier og data, viser til det man i samfunnsvitenskapelig metode betegner som *begrepsvaliditet* eller *definisjonsmessig validitet*. Denne formen for validitet er knyttet til hvorvidt undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle. En forutsetning for dette er at begrepene man bruker er klarlagt.

For problemstilling 1 hvor det er foretatt en undersøkelse av de ulike artene i regnskapet, samt vår beskrivelse av disse, forutsetter at kommunen har bokført anskaffelsen på den kontoen i regnskapet som er mest beskrivende og passer best til hva anskaffelsen faktisk består av. Dette vil i gitte tilfeller være utfordrende og årsaken til dette er at kontoplanen inneholder mange og flere likelydende kontonavn. Påliteligheten kan bli påvirket av disse forholdene. Etter vår oppfatning er de aktuelle dataenes reliabilitet for problemstilling 1, på middels til høyt nivå. Dette innebærer at fremstillingen av funnene kan være påvirket av den som har bokført transaksjonene, og den som henter tallene og setter disse sammen til funn.

For problemstilling 2 har vi gjennom utledning av revisjonskriteriene, fastsatt hva som menes med de kravene som stilles til anskaffelsen i lov og forskrift. Utledningen er gjort ved hjelp av juridisk metode. For de mest konkrete kravene i anskaffelsesregelverket, er det gjennom utledningen fastsatt klare kriterier som vanskelig kan mistolkes. Begrepsvaliditeten ansees derfor her for å være høy. For regelverkets mindre konkrete prosedyrekrav, er det imidlertid ikke mulig å fastsette helt klare

⁵ Veileder i forvaltningsrevisjon, 2006 s. 102

⁶ Veileder i forvaltningsrevisjon, 2006 s. 102.

⁷ Veileder i forvaltningsrevisjon, 2006 s. 102

grenser for hva som ligger i begrepene som benyttes. Dette gjelder eksempelvis begrepene "god forretningsskikk" og "likebehandling". Dataene knyttet til disse kravene anses derfor å ha lavere grad av begrepsvaliditet, og det vil følgelig ikke være grunnlag for å konkludere med stor grad av sikkerhet på om disse kravene er oppfylt.

7 Revisjonskriterier – oversikt

På bakgrunn av de ovennevnte problemstillinger 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.⁸

I dette prosjektet er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69
- Forskrift om offentlige anskaffelser gjeldende fra 1.1.2007.
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, november 2006
- Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser (Difi)
- Praksis fra Klagenemnd for offentlige anskaffelser (KOFA)
- Sør-Odal kommunes økonomireglement

Hvilke kilder og særskilte bestemmelser som vil bli lagt til grunn for undersøkelse av den enkelte problemstilling, vil bli gjort nærmere rede for i pkt. 6 og 7 vedrørende henholdsvis avtalelojalitet, og fakturering ved avrop. I tillegg vil det i denne sammenheng bli gjort rede for hvilke *konkrete revisjonskriterier* som er utledet fra de anvendte kildene.

7.1 Anskaffelser over terskelverdi - forskriftens struktur og terskelverdier

Hovedkildene til revisjonskriterier er lov og forskrift om offentlige anskaffelser. De materielle bestemmelsene finnes først og fremst i forskriften.

Som det fremgår ovenfor, gjelder problemstillingen i prosjektet kjøp av konsulenttenester mellom kr. 100.000,- og kr. 500.000,- eks mva. Verdien på anskaffelsene som skal undersøkes er vesentlig for utledningen av revisjonskriteriene.

Lov om offentlige anskaffelser gjelder alle anskaffelser uavhengig av verdi. Forskrift om offentlige anskaffelser er imidlertid inndelt i tre hoveddeler, hvis anvendelsesområde hovedsakelig beror på den anslåtte verdien for den angjeldende kontrakten.

⁸ Rsk 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 23 og 24.

- Del I gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, uavhengig av art og verdi, jfr. foa. § 2-1 første ledd.
- Del II kommer hovedsakelig til anvendelse for anskaffelser med en anslått verdi på mellom kr. 500.000,- og EØS-terskelverdiene⁹, jfr. foa. § 2-1 annet ledd
- Del III kommer hovedsakelig til anvendelse for anskaffelser med en anslått verdi som overstiger EØS-terskelverdiene¹⁰, jfr. foa. § 2-1 fjerde ledd.

Generelt kan det bemerkes at forskriftens del I inneholder langt færre detaljerte krav til hvordan anskaffelsen skal gjennomføres enn forskriftens 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 følger av ovennevnte inndeling, at kun forskriftens del I kommer til anvendelse for kontraktene som omfattes av dette prosjektet. Revisjonskriteriene for problemstilling nr. 1 vil derfor bli utledet fra forskriftens del I. De aktuelle bestemmelsene vil bli tolket i lys av Fornying- og administrasjonsdepartementets veileder og praksis fra KOFA.

7.2 Rammeavtaler

I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 4-2 Prosedyrer, er rammeavtaler omhandlet i form av en definisjon; *"avtaler...som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode..."*. Bestemmelsen omtaler i første rekke konkurranseformer, men definisjonen av rammeavtale er likevel inntatt her. Rammeavtaler er først og fremst en avtale, ikke en spesiell konkurranseform. Rammeavtalen vil inneholde de sentrale vilkårene som skal gjelde mellom partene. Rammeavtaler er kontrakter, men begrepet "kontrakter" i rammeavtalesammenheng er snevrere enn kontraktsbegrepet ellers, kontrakter betyr her rett og slett bestillinger. I praksis kalles det også ofte for avrop. Poenget er at rammeavtaler samler flere sammenlignbare enkeltansøknader. På den måten kan oppdragsgiver gjennomføre én konkurranse for alle, i stedet for å ha konkurranse hver gang det skal gjøres et enkeltkjøp.

Hverken lov om offentlige anskaffelser eller tilhørende forskrift, inneholder noen bestemmelser vedrørende oppdragsgivers plikt til å være lojal mot inngåtte rammeavtaler. Oppdragsgiver i en rammeavtale påtar seg ikke nødvendigvis noen forpliktelse til rent faktisk å benytte avtalen. Hvorvidt rammeavtalen i seg selv inneholder en kjøpe- eller leveringsplikt, beror på en tolking av den angjeldende avtalen.¹⁰ Utgangspunktet for denne vurderingen må således tas i alminnelig kontraktsrett. Rammeavtalen vil inneholde de sentrale vilkårene som skal gjelde mellom partene for de ulike enkeltanskaffelsene.

Mer konkret har denne vurderingen blitt gjennomført ved å sette opp en oversikt over alle inngåtte rammeavtaler Sør-Odal kommune har inngått på egenhånd, eller sammen med andre kommuner gjennom regionalt innkjøps samarbeid for Glåmdalsregionene (RIIG). Videre har vi sett på det konkrete innholdet i kontraktene som danner grunnlaget for rammeavtalene. Dette for å få en

⁹ EØS-terskelverdiene: kr. 1,6 millioner eks. mva for vare- og tjenestekontrakter, kr. 40 millioner eks. mva for bygge- og anleggskontrakter, jfr. foa. § 2-2 første ledd.

¹⁰ Veileder s. 105

oversikt over hvilke produkter det er inngått avtale om kjøp av, og for hvilket tidsrom den er ment å vare. Deretter har dette blitt vurdert opp mot tilgjengelige opplysninger fra regnskapet om kjøp foretatt i 2013.

Sør-Odal kommune har vedtatt økonomireglement for 2013. Økonomireglementet inneholder ingen egne regler eller rutiner for innkjøp.

For innkjøpssamarbeidet (RIIG) som Sør-Odal deltar i, er det etablert maler og veileder for anskaffelser, både innenfor vann og avløp og bygg- og anleggssektoren. Videre ligger det link til maler for konkurransegrunnlag utarbeidet av DIFI (direktoratet for forvaltning og IKT) på RIIG sin hjemmeside og det er utarbeidet retningslinjer og rutiner for anskaffelsesprosesser.

7.3 Lov- og forskriftsbestemmelser og konkrete revisjonskriterier

Lov- og forskriftsbestemmelsene som er vurdert er:

- Loa. § 5: Grunnleggende krav
- Foa. § 2-3: Beregning av anskaffelsens anslåtte verdi
- Foa. § 3-1: Grunnleggende krav for alle anskaffelser
- Foa. § 3-2: Protokollføring
- Foa. § 3-3: Skatteattest
- Foa. § 3-4: HMS-erklæring

En redegjørelse for de enkelte bestemmelsenes innhold er inntatt i vedlegg A 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.
7. Oppdragsgiver skal føre protokoll i samsvar med foa. vedlegg 3 for alle anskaffelser mellom kr. 100.000,- og kr. 500.000,- eks. mva.

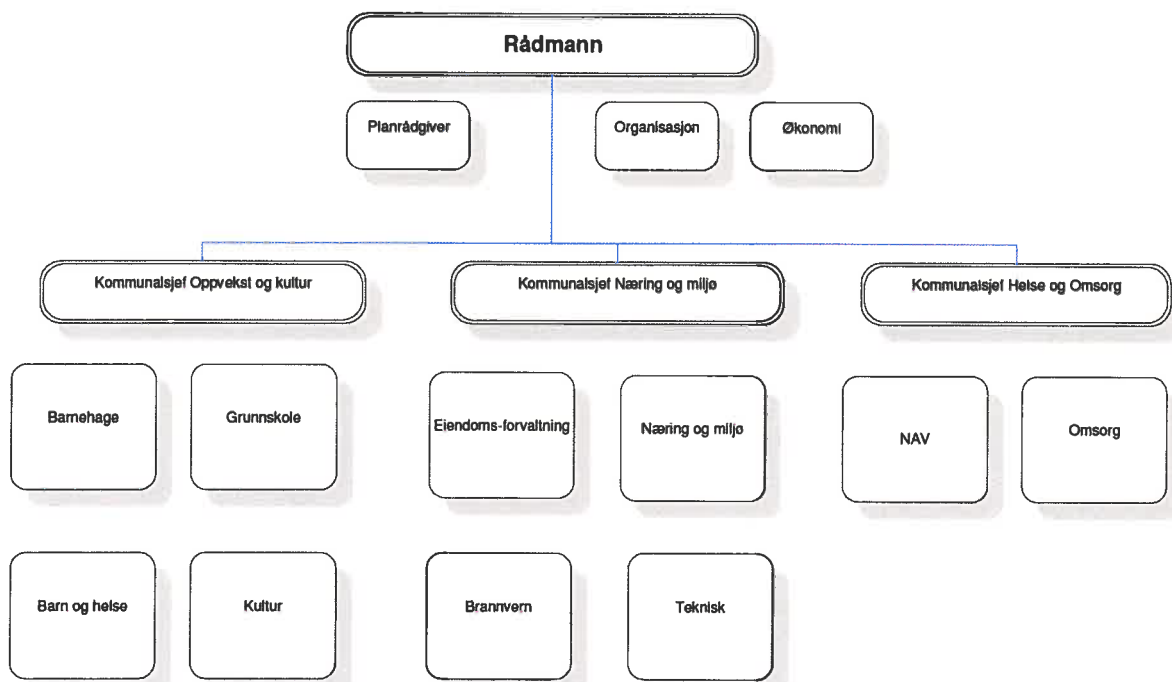
8. Oppdragsgiver skal kreve HMS-erklæring i henhold til foa. vedlegg B fra den valgte leverandør for anskaffelser som overstiger kr. 100.000,- eks. mva.

8 Bakgrunnsinformasjon

Vi har gjennom oppstartsmøte med oppnevnt kontaktperson i kommunen, innhentet en del bakgrunnsinformasjon som anses relevant for begge problemstillingene i prosjektet. Denne informasjonen dreier seg om organiseringen av innkjøpsfunksjonen i Sør-Odal kommune, inngåelse av rammeavtaler, samt hvordan de som skal foreta avrop i henhold til avtalene, får den nødvendige informasjon om innholdet i avtalene.

8.1 Informasjon om revidert enhet

Sør-Odal kommune er organisert med to myndighetsnivåer; rådmanns- og virksomhetsnivå.



Figur 1 Kilde: <http://www.Sør-Odal.kommune.no/category3338.html?categoryID=3338&q=organisasjonskart>

Som det fremgår av figuren, finnes det også stabs- og støttefunksjoner delt inn i avdelingene planrådgiver, organisasjon og økonomiavdelingen. Økonomiavdelingen er flyttet til Nord-Odal kommune fra 1.9.2014.

8.2 Innkjøpsfunksjonen i Sør-Odal kommune

Ettersom det er kommunens retningslinjer og rutiner for innkjøp som skal gjennomgås, er det naturlig å se på innkjøpsområdet i kommunen som den reviderte enhet. Vi ser nærmere på hvem som kan foreta anskaffer på vegne av kommunen og hvordan kommunens innkjøpsfunksjon er organisert.

8.2.1 Hvem kan anskaffe på vegne av kommunen?

I utgangspunktet er det rådmannen som kan anskaffe varer og tjenester på vegne av kommunen. Rådmannens er den som har anvisningsmyndighet innenfor hele kommunen i henhold til økonomireglement datert 4.3.13 (vedtatt av kommunestyret 14.5.13) punkt 2.3. Det følger videre av samme bestemmelse at anvisningsmyndigheten kan videre delegeres. I økonomireglement finnes det opplysninger om hvem som har hvilke adganger, og dette gir en oversikt over hvem som har fullmakt til å kontere, attestere og anwise. En oversikt over samtlige personer som har fullmakt til å bestille, er imidlertid vanskelig tilgjengelig. I praksis har alle enhetsledere delegert anvisningsmyndighet og bestillingsmyndighet. I tillegg har flere ansatte fått delegert attestasjonsmyndighet.

Det er stor variasjon i hvor omfattende innkjøp som foretas i de kommunale enhetene. Enkelte enheter foretar hyppige og mindre innkjøp, mens andre enheter utfører relativt få innkjøp, men for en betydelig sum.

8.2.2 Hvordan er kommunens innkjøpsfunksjon organisert?

Organiseringen av kommunens innkjøpsfunksjon følger i hovedsak organisasjonskartet. Enhetsleder har myndighet til å disponere ansvarsområdets budsjetttramme og har som nevnt ovenfor egen anvisningsmyndighet via delegering fra rådmannen. Enhetsleder eller kommunalsjef utpeker personer som skal attestere på angitt ansvarsområde. Enhetsledere eller særskilt utpekte ansatte har en sentral rolle i kommunen som produktansvarlige i forhold til det interkommunale innkjøpssamarbeidet (RIIG), og kommunen har siden 2009 hatt ansatt en innkjøpsansvarlig. Sommeren 2014 tiltrådte en ny ansatt denne stillingen. Det hadde vært en og samme person som hadde vært tilsatt denne stillingen ble innført.

I henhold til reglement for RIIG, plikter hver deltakende kommune å ha en innkjøpsansvarlig medarbeider som rapporterer til RIIG. Kommunens innkjøpsansvarlig deltar i innkjøpsrådet. Vedlegg C gir en nærmere redegjørelse for innkjøpsansvarliges ansvar. Det er tillagt kommunens innkjøpsansvarlige å sørge for oppnevning av og kontinuerlig kontakt med en produktansvarlig for hvert produktområde.

Produktansvarlig har produkt- og brukerfaglig ansvar for innkjøpsordningen innenfor et definert produktområde og kontakten foregår direkte med RIIG. Produktansvarliges ansvarsområde dekker alle kommunale virksomheter når det gjelder inngåelse av leverandøravtaler innen produktområdet. Det har vært oppnevnt slike kontaktpersoner på ulike innkjøpsområder i kommunen, og en oversikt er tilgjengelig på intranettet. Det er imidlertid forhold som tilsier at dette bør oppdateres. Vedlegg D gir en nærmere redegjørelse for produktansvarliges ansvar.

8.2.3 Nærmere om rammeavtaler i Sør-Odal kommune

Sør-Odal kommune deltar i det interkommunale innkjøpssamarbeidet Regionalt innkjøp i Glåmdal (RIIG) sammen med kommunene Kongsvinger, Nord-Odal, Eidskog, Grue, Åsnes og Våler, jf. riig.no. Intensjonen er at kommunene *"skal så langt det er praktisk mulig søke samarbeid for så vidt gjelder inngåelse av leverandøravtaler for varer og tjenester"*.

RIIG forestår rammeavtaler og har en rådgivningsfunksjon ovenfor kommunene. Sør-Odal kommune avgjør selv om kommunen vil inngå eller stå utenfor den enkelte framforhandlede avtale. Det er Sør-Odal kommune som foretar avrop på rammeavtalene og dermed utfører de konkrete innkjøp som

belastes kommunes regnskap. Sør-Odal kommune har inngått de fleste rammeavtalene som gjelder for kommunen gjennom RIIG. Pr. 19.5.2014 utgjorde dette til sammen 32 ulike rammeavtaler for Sør-Odal kommune. Hensikten med en samordnet inngåelse og oppfølging av rammeavtaler er hovedsakelig at dette bidrar til kostnadsreduksjon ved at kommunene samlet sett oppnår bedre betingelser fra leverandør (storkunderabatt) og til effektivisering.

I tillegg til å være avtalepart i nevnte rammeavtaler, inngått av RIIG på vegne av kommunen, har Sør-Odal kommune inngått noen rammeavtaler på egen hånd. Kommunen har til sammen 6 ulike avtaler i tillegg til avtaler om snøbrøyting. Dette gjelder i hovedsak rammeavtale om konsulenttjenester i forbindelse med innbygger rekruttering og eiendomsmegling, samt tjenester for slamtømming, entreprenørtjenester og maskinleie innenfor graving og VVA-arbeid (to forskjellige leverandører).

Undersøkelsen omfatter ikke en gjennomgang av RIIG som sådan, men vi har konsentrert oss om RIIGs funksjoner og hvilke av disse som er relevante for kommunen. Vi har ikke sett nærmere på RIIGs inngåelse av avtaler. RIIG er dermed ikke å anse som revidert enhet i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

9 Problemstilling 1: Anskaffelser mellom 100.000,- og 500. 000,-

Problemstilling 1:

1. I hvilken grad etterlever Sør-Odal kommune regelverket for offentlige anskaffelser
 - a. med hovedfokus på kjøp mellom kr. 100.000,- og 500.000,- eks.mva?

9.1 Data

Bakgrunnsinformasjon:

Innledningsvis vil vi ta utgangspunkt i revisjonens anbefalinger fra gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjekt i 2009, samt de tilbakemeldinger som ble gitt til kontrollutvalget av daværende konstituert rådmann våren 2010. I konst. rådmann sin tilbakemelding ble det opplyst at kommunen hadde utarbeidet et revidert innkjøpsreglement som var klart på det tidspunktet til politisk behandling.

Revisjonen ble i oppstartmøte høsten 2014 informert om at kommunen ikke har utarbeidet egne rutiner eller regler for innkjøp. I samtale med innkjøpskoordinator har vi i etterkant av oppstartmøte fått opplyst at det ble jobbet med ett innkjøpsreglement, men det ble aldri vedtatt.

Innkjøpskoordinator har mottatt en kopi av ett arbeidsdokument for retningslinjer for styring og rapportering av investeringsprosjekt, men dette ble aldri ferdig og vedtatt.

Videre informerte konst. rådmann i 2010 at kommunens økonomireglement skulle revideres og innkjøpsreglementet skulle tas inn her. Revisjonen har fått opplyst at økonomireglementet har blitt revidert, men det ble ikke tatt inn noe innkjøpsreglement her.

I svaret fra konst. rådmann ble det også gitt informasjon om at alt materiale (rutiner, maler osv. for anskaffelser) var å finne på kommunens intranett, herunder Kvalitetslosen. Innkjøpskoordinator informerer om at det kommunen har på kvalitetslosen er anskaffelsesprotokollene. Rutinene var nevnt i 2010 ble aldri blitt vedtatt. Innkjøpskoordinator jobber nå med å få dette på plass.

I møte med revisjonen den 12.11.2014, opplyste rådmann om at han skal få på plass rutiner for innkjøp i løpet av kort tid, helst innen utgangen av måneden. Han har kontaktet kollegaer i tiliggende Glåmdalskommuner, for og innspill på hvordan slike rutiner skal se ut. Rådmann opplyser at det skal være et eget rutinesett som ikke skal implementeres i økonomireglementet, og således skal vedtas administrativt. Rutiner for innkjøp skal presenteres for enhetslederne så fort det foreligger, og skal legges på Kvalitetslosen.

I 2010 ble det også informert om et flytdiagram for hvordan kommunen skal gå frem ved større enkeltanskaffelser – fra planleggingsstadiet til utlysning og etterpå protokollføring. Ut fra den informasjonen innkjøpskoordinator har fått, ble heller ikke dette flytdiagrammet ferdig eller vedtatt. Innkjøpskoordinator har informert og fremlagt for revisjonen underveis i vår gjennomgang et utkast til et flytdiagram som kan benyttes ved større anskaffelser, dette ser revisjonen som positivt.

Anskaffelser:

I forhold til regelverket for offentlige anskaffelser er det anskaffelsens verdi eksklusiv ev. merverdiavgift som er relevant å analysere. For vår gjennomgang har data om hvilke beløp som er utbetalt til de enkelte leverandører, blitt hentet fra leverandørreskontroen for perioden 1.1.2013 – 31.12.2013.

Utbetalinger mellom 100.000,- og 500.000,- kroner har deretter blitt koblet til opplysninger om bl.a. hva kjøpet gjaldt, hvem som har foretatt anskaffelsen (ansvarsområde) samt beløp eksklusive merverdiavgift. Disse opplysningene ble dels hentet fra leverandørreskontro og dels fra andre rapporter foretatt i samarbeid med kommunens regnskapsrevisor.

Gjennomgangen har, ut fra prosjektets ressurser, vært stikkprøvebasert. Revisjonen har ved gjennomgang av leverandørreskontro plukket ut kjøp fra leverandører der total sum for anskaffelser i løpet av 2013 har vært over kroner 100.000,-, men under kroner 500.000,-. Vi har valgt ut kjøp fra leverandører, enten det dreier seg om enkeltanskaffelser eller gjentatte anskaffelser som i gjennom året overstiger terskelverdien på kroner 100.000,-. Vi har ved denne gjennomgangen luket ut anskaffelser fra rammeavtaleleverandør og anskaffelser som vi har kunnet knytte opp til et større prosjekt som har vært lyst ut på Doffin. Vi har i vår gjennomgang også luket ut kjøp fra selskaper der Sør-Odal kommune alene eller sammen med andre kommuner er eier av selskapet.

I forbindelse med vår gjennomgang hentet vi også ut de utlysningene Sør-Odal kommune hadde lagt ut på Doffin i 2013, og utarbeidet en oversikt over utlysningene. Denne oversendte vi til innkjøpskoordinator og ba om ytterligere informasjon angående utlysningene. Dette for å få kartlagt om noen av disse dreide seg om enkeltanskaffelser mellom kroner 100 000,- og 500 000,-. Dersom de var innen dette intervallet, ville vi først og fremst vite hvilke av utlysningene det var og om det fantes protokoller for anskaffelsene.

Sør-Odal anskaffelser kunngjort på Doffin i perioden 1.1.2013-31.12.2013

Revisjonen har fått tilbakemelding på de utlyste anskaffelsene og den enkelte utlyste anskaffelse kommenteres fortløpende nedenfor:

- Skarnes renseanlegg – utvidelse slamavrenningsrom renseanlegg, frist 4.10.2013
- Levering og montering av slamsentrifuge, Skarnes renseanlegg og Sør-Odal kommune, frist 16.8.2013
 - Anskaffelse over kroner 500.000,-
- Sør-Odal svømmehall - ventilasjon, frist 9.9.2013
 - Anskaffelse over kroner 500.000,-
- Sør-Odal idrettshall – fliser i dusjene, frist 12.9.2013
 - Anskaffelse over kroner 500.000,-
- Sør-Odal svømmehall – duk, frist 12.9.2013
 - Anskaffelse over kroner 500.000,-
- Sør-Odal svømmehall – rehabilitering dusjene, frist 9.9.2013
 - Anskaffelse over kroner 500.000,-
- Sør-Odal idrettshall – heisbar delevegg, frist 12.9.2013
 - Anskaffelse på kroner kr 193 125,-. Anskaffelsesprotokoll foreligger ikke.
- Sør-Odal idrettshall – utvendig beising, frist 12.9.2013
 - Anskaffelse over kroner 500.000,-
- Granereiendommen totalentreprise, frist 28.5.2013
 - Utlysningen på Doffin gav ingen interessenter – saken ble avlyst og ny utlysning er lagt ut i 2014.
- Pre-kvalifisering – IKT-driftstjenester Sør-Odal kommune, frist 31.5.2013
 - Anskaffelse over kroner 500.000,-
- Innbyggerrekrutteringskampanjen "Gress under føttene" Sør-Odal kommune, frist 26.3.2013
 - Anskaffelse over kroner 500.000,-
- Sør-Odal vannbehandlingsanlegg utskiftning av membraner, frist 2.4.2013
 - Anskaffelse over kroner 500.000,-
- Konsulent tjenester ifbm. outsourcing av Sør-Odal kommunes IKT-tjenester, 4.2.2013
 - Rammeavtaleleverandør Evry ble valgt.

En av anskaffelsene falt innenfor prosjektet ut fra de tilbakemeldingene vi fikk av kommunen:

- Skarnes renseanlegg – utvidelse slamavrenningsrom renseanlegg – anskaffelsen var på kroner 471 524,- og omtales nedenfor

Videre har vi fokusert på anskaffelser der vi vet at valgte leverandør er en lokal aktør, eller en leverandør i konkurranse med andre tilbydere på markedet. Dette har vi gjort for å avdekke om det er foretatt en prisvurdering av tilbud fra flere aktører i markedet eller om det er foretatt en direkte anskaffelse uten konkurranse.

Etter at valgte anskaffelser var foretatt har vi gjennom opplysninger på faktura eller gjennom spørsmål til innkjøpskoordinator funnet ut hvilken enhet i kommunen som har foretatt anskaffelsen. Vi har gjennom samtaler eller ved forespørsel på e-post forsøkt å finne ut hva anskaffelsen gjelder og bakgrunnen for valget av den aktuelle leverandør. Der vi har fått informasjon om at det var gjennomført en prisinnhenting fra flere leverandører, har vi bedt om dokumentasjon på de innkomne tilbudene og deretter har vi bedt om å få se utfylt anskaffelsesprotokoll.

Nr	Beløp eks. mva	Ant. kontaktede leverandører	Mottatt relevant dokumentasjon	Kommentar/begrunnelse fra kommunen
1.	471 524,-	Utlysning Doffin	Kontrakt med valgte leverandør	Anskaffelse vedrørende utvidelse slamavrenningsrom renseanlegg (nevnt ovenfor i forbindelse med utlyste anskaffelser på Doffin). Dette prosjektet ble lyst ut på Doffin. Ingen meldte interesse. Lokal entreprenør som tidligere har utført lignende arbeid for kommunen ble kontaktet. Kommunen skrev kontakt med han. Kontraktsum kroner 471.524,- ekskl. mva.
2.	613 959,- over 60 fakturaer	1	Ingen	Når det gjelder anskaffelse fra Odal grus er dette til masser (pukk, stein, singel mm) benyttet til investering ved legging av nye vannledninger (investering) og til vedlikehold veg. Anskaffelsen har ikke vært ute på anbud. Kommunen så på det som eneste aktuelle leverandør for grusmasser med tilfredsstillende kvalitet og med komplett sortiment som de trenger. For andre leverandører mente kommunen det ville tilkomme uforholdsmessig store kostnader til transport. Ved bruk av kommunens eget utstyr (traktor med henger) er det ikke aktuelt å reise lengre for å hente masser. Kommunen påpeker at det i denne sammenheng at det vil tilkomme betydelige transportkostnader om avstanden blir større.

				både ved lastebiltransport og transport med traktor
3.	285 563,- over 7 fakturaer	Utllysning Doffin – konsulentoppdrag 7. september 2012	Anskaffelsesprotokoll	Konsulentoppdrag. I følge anskaffelsesprotokoll var anslått anskaffelsesverdi på kroner 300.000,-. Videre inneholder protokollen opplysning om at kommunen mottok tilbud fra 7 forskjellige leverandører. Protokollen inneholder begrunnelse for valg av leverandør, hvor det fremkommer at leverandørens tilbud «er mest fordelaktig for Sør-Odal kommune. Kommunen har gitt en god forståelse for oppdraget, angrepsmåten for oppdraget og selve gjennomføringen. Tilbudet er godt tilpasset til kommunens behov med god dokumentert erfaring fra primærkommuner i tilsvarende prosjekter». Det følger også av protokollen at midler til denne anskaffelsen er gitt fra Fylkesmannen. Protokollen er ført av tidligere økonomisjef, signatur mangler.
4.	273 482,- over 18 fakturaer	?	Ingen	Dette dreier seg om kjøp av advokattjenester . Sør-Odal kommune hadde inngått rammeavtale gjennom RIIG med advokat Vidar Launy. Revisjonen har fått opplyst at kommunen var ikke fornøyd med kvaliteten på advokat Launys tjenester, samt at det ble dyrt for kommunen. Derfor valgte kommunen å avslutte avtalen med Launy, og har kjøpt tjenester fra advokat Nøkleby gjennom en tilsetning av advokaten i en brøkstilling i kommunen (20 %) for denne type advokatbistand.
5.	917 874,- over 106 fakturaer	?	Ingen	Revisjonen vet at dette dreier seg om kjøp fra lokal elektriker . Revisjonen har gjentatte ganger forsøkt å få informasjon om disse anskaffelsene – uten å ha fått svar.
6.	780 245,50 over 42 fakturaer	?	Ingen	Revisjonen vet at dette dreier seg om kjøp fra lokal elektriker . Revisjonen har gjentatte ganger forsøkt å få informasjon om disse anskaffelsene – uten å ha fått svar.
7.	518 931,- over 73 fakturaer	?	Ingen	Revisjonen vet at dette dreier seg om kjøp fra lokal rørlegger . Revisjonen har gjentatte ganger forsøkt å få informasjon om disse anskaffelsene – uten å ha fått svar.
8.	254 809,-	3	Tilbud fra to leverandører.	Kjøp av elevstoler til Sør-Odal ungdomsskole. Revisjonen har fått opplyst, at sommeren 2013 så det ut til at enheten kunne få en romslighet på budsjettet som tilsa en tilleggsbevilgning til skole og barnehage. Dette gav rom for at

				tidligere etterslep på innkjøp av inventar og utstyr kunne "repareres". Det endelige klarsignalet til enhetslederne ble imidlertid gitt såpass sent i året, at det ble knapt med tid for å få gjort bestillingene i tide før årsskiftet. Likevel ble det gjort prisinnhenting hos tre leverandører før bestilling, valgte leverandør leverte skriftlig tilbud og var billigst, den andre leverandøren som leverte skriftlig tilbud var litt dyrere enn valgte leverandør. Den tredje tilbydereren som ble kontaktet sa de skulle sende tilbud, men dette kom aldri. Det er ikke fylt ut øvrige dokumenter.
9.	472 500,-	Utlysning Doffin		Anskaffelse i forbindelse med oppussing av svømmehall . Del av en større anskaffelse i forbindelse med oppussing av svømmehall og faller således utenfor dette prosjektets avgrensning.
10.	330 945,-	Utlysning Doffin		Delbetaling av et større innkjøp i forbindelse med kjøp av sentrifuge til renseanlegg .
11.	163 018,-			Leieavtale med Kongsvinger Eiendom , Odal PPT tok over GPPS sin leiekontrakt som varer til 2017.
12.	155 227,-			Statlig avtale med Kopinor – fast avgift for å kopiere.
13.	141 079,-			Fliser til Sør-Odal idrettshall . Anskaffelse anslått av kommunen til å komme under kroner 100.000,-, men uforutsette kostnader underveis gjorde at anskaffelsen kom over kroner 100.000,-.
14.	109 687,-			Innleie av hjelp fra lokal ingeniør som har etablert seg med et enkeltmannsforetak i forbindelse med at en ansatt var i permisjon. Ingeniør ble innleid som hjelp, i stedet for å ansette som vikar. Behovet viste seg å bli større enn forventet i forbindelse med den nye E16 utbyggingen, samt flere vannlekkasjer og brudd på ledninger som ikke det var tatt høyde for ved vurdering av pris og fremgangsmåte.
15.	107 733,-			Barnevern har leid inn psykologtjeneste . I følge kommunen er det ikke lov til å ha avtale med fast psykolog når det gjelder i forhold til barn og barnefamilier. Barnevern har en liste over godkjente psykologer fra psykologforeningen som de må kontakte ved behov, og benytte den som er ledig.
16.	102 253,-			Firma som foretar årlig kontroll på løfteutstyr . Vanligvis er faktura på langt under

				kroner 100.000,- i følge kommunen.
--	--	--	--	------------------------------------

9.2 Revisors vurdering

Innledningsvis vil revisjonen kommentere Sør-Odal kommunes manglende etterlevelse av anbefalinger gitt i forvaltningsrevisjonsrapport fra 2009 ved oppstart av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. I daværende konstituerte rådmann sine tilbakemeldinger, gitt til kontrollutvalget i 2010 virket det som at kommunen hadde tatt tak i mange av revisjonens anbefalinger og startet arbeidet med gjennomføring av disse. Eget innkjøpsreglement var under utarbeidelse og var planlagt tatt inn i nytt økonomireglement, maler og rutiner for anskaffelser var å finne på kommunens intranett og flytdiagram for planlagte større anskaffelser var under utarbeidelse. Gjennomgangen nå høsten 2014, viste i utgangspunktet at ingen av disse anbefalingene var på plass.

Nytt økonomireglement ble vedtatt 14.5.13, uten noe om innkjøp. Frem til revisjonen startet sin gjennomgang i forbindelse med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet forelå ikke maler eller rutiner for innkjøp, heller ikke noe flytdiagram for anskaffelser. At rådmann nå, i forbindelse med revisjonens gjennomgang, har igangsatt arbeidet med å få på plass rutiner for innkjøp ansees som positivt.

Etter oppstartmøte med revisjonen har nyansatt innkjøpskoordinator (sommeren 2014) tatt tak i arbeidet med en rutine for registrering av anskaffelser mellom kroner 100.000,- og 500.000,-. Dette oppleves som positivt.

Gjennomgåtte anskaffelser

For anskaffelse nr. 1, ga utlysning på Doffin ingen tilbud og kommunen valgte å inngå kontrakt med lokal entreprenør. Denne anskaffelsen må likevel anses som foretatt i henhold til regelverket. Anskaffelsesprotokoll mangler.

For anskaffelse nr. 2, har kommunen foretatt en gjentatt direkteanskaffelse som samlet sett ble på over 600.000,- kroner i 2013. Kommunen har foretatt en vurdering som strider mot regelverket for offentlige anskaffelser og uten å prøve anskaffelsen på markedet for eventuelt å få underbygget sin vurdering. Kommunen har selv vurdert valget av leverandør til å være den eneste rette med tanke på pris, leveranse av tjeneste og type utsyr. Anskaffelsen skulle vært lyst ut med nødvendige kravspesifikasjoner, dette er ikke gjort og anskaffelsen er foretatt i strid med anskaffelsesregelverket.

For anskaffelse nr. 3, har kommunen fulgt anskaffelsesregelverket gjennom utlysning på Doffin, vurdering av mottatte tilbud og protokollføring. Signatur på anskaffelsesprotokollen mangler derimot.

For anskaffelse nr. 4, har kommunen foretatt en ansettelse for kjøp av advokattjenester innenfor barnevern etter å ha avvirket kontrakt med allerede inngått rammeavtale om kjøp av slike tjenester. Måten kommunen løste dette på, var gjort i samarbeid med RIIG. Ved at advokaten er ansatt i 25 % stilling i kommunen, er dette ikke lenger en direkteanskaffelse med en tilsetting.

For anskaffelse nr. 5, har kommunen foretatt gjentatte anskaffelser fra en lokal elektriker som til sammen overstiger kroner 900.000,- i 2013. Kjøp av tjenester fra denne leverandøren avdekker et behov for inngåelse av rammeavtale med leverandør av slike tjenester som må etableres etter gitte regler i anskaffelsesregelverket. Anskaffelsene er ikke foretatt i henhold til anskaffelsesregelverket.

For anskaffelse nr. 6, har kommunen foretatt gjentatte anskaffelser fra en lokal elektriker som til sammen overstiger kroner 700.000,- i 2013. Kjøp av tjenester fra denne leverandøren avdekker som for anskaffelse nr. 5 nevnt ovenfor, et behov for inngåelse av rammeavtale med leverandør av slike tjenester som må etableres etter gitte regler i anskaffelsesregelverket. Anskaffelsene er ikke foretatt i henhold til anskaffelsesregelverket.

For anskaffelse nr. 7, har kommunen foretatt gjentatte anskaffelser fra en lokal rørlegger som til sammen overstiger kroner 500.000,- i 2013. Kjøp av tjenester fra denne leverandøren avdekker som for anskaffelse nr. 5 og 6 nevnt ovenfor, et behov for inngåelse av rammeavtale med leverandør av tjenester som må etableres etter gitte regler i anskaffelsesregelverket. Anskaffelsene er ikke foretatt i henhold til anskaffelsesregelverket.

Kommunen er klar over at anskaffelsene fra to elektrikere og en rørlegger er direkteanskaffelser som strider mot regelverket. Kommunen informerer revisjonen om at de skal sørge for at dette behovet blir lyst ut som rammeavtaler i henhold til regelverket.

For anskaffelse nr. 8, foretok kommunen kjøp av elevstoler etter innhenting av pristilbud fra tre leverandører. To av tre leverandører leverte skriftlig tilbud, den siste leverandøren kommunen hadde kontaktet hørte ikke fra seg. Kommunen informerer at de valgte tilbudet fra leverandør med det billigste tilbudet. Protokoll foreligger ikke.

Anskaffelse nr. 9, 10, 11 og 12 faller utenfor forvaltningsrevisjonens avgrensede område og/eller anskaffelsesregelverket og omtales således ikke ytterligere.

For anskaffelse nr. 13, hadde kommunen anslått at verdien av anskaffelsen kom på under kroner 100.000,-. Kommunen foretok ingen prisinnhenting, men inngikk en direkteanskaffelse av kjøp av murertjenester. Uforutsatte kostnader underveis førte til at anskaffelsen totalt kom på over kroner 140.000,-.

Anskaffelse nr. 14 er en direkteanskaffelse av ingeniørtjeneste i forbindelse med at en ansatt i kommunen som var i permisjon. Kommunen har informert revisjonen om at de forsøkte å ansette ingeniøren som vikar i ansatt i kommunen sitt fravær, men at dette ikke var ønskelig fra ingeniøren sin side. På grunn av behovet for tjenesten der og da, valgt kommunen å kjøpe tjenester i stedet for å ansette.

Anskaffelse nr. 15 er en anskaffelse som faller utenfor anskaffelsesregelverket. Anskaffelsen kommenteres ikke ytterligere.

For anskaffelse nr. 16 har kommunen uttalt at dette er en årlig anskaffelse av kontroll på løfteutstyr, som normalt kommer på under kroner 100.000,-. Revisjonen mener at dersom dette er anskaffelse for å dekke et årlig behov for eventuelt pålagt kontroll som leveres av flere enn en leverandør, bør denne tjeneste legges ut på anbud i form av for eksempel en rammeavtale.

Kort oppsummert viser gjennomgangen for anskaffelser fra 16 forskjellige leverandører i 2013, falt seks utenfor anskaffelsesregelverket og/eller det avgrensede området for forvaltningsrevisjon. Av de resterende 10 anskaffelsene var det kun en anskaffelse som var foretatt helt i tråd med anskaffelsesregelverket, men her manglet signatur på anskaffelsesprotokollen. Anskaffelsen av elevstoler var også foretatt i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser, men her mangler anskaffelsesprotokoll helt. For én anskaffelse var i utgangspunktet riktig prosedyre valgt, men utlysning på Doffin gav ingen tilbud og direkteanskaffelse måtte foretas. For de øvrige 8 leverandørene det var foretatt anskaffelser fra, var ikke regelverket for offentlige anskaffelser fulgt tilstrekkelig.

For anskaffelsene som var lyst ut på Doffin i 2013 var det kun to av til sammen 13 utlysninger som var under 500.000,- og således er omfattet av dette prosjektet. Dette gjelder kjøp av heisbar delevegg, anskaffelsesverdi var på kroner 193 125,-. Her foreligger ikke anskaffelsesprotokoll. For utlysningen i forbindelse med utvidelse av slamavrenningsrom til renseanlegg gav ikke utlysningen noen tilbud, og kommunen måtte gå til direkteanskaffelse. Ved en anskaffelse ble rammeavtaleleverandør valgt, men dersom utlysningen på Doffin gav flere tilbud, skulle kommunen likevel protokollert sitt valgt av Evry (rammeavtaleleverandør).

10 Problemstilling 2: Lojalitet til rammeavtalene

Problemstilling 2:

I hvilken grad er Sør-Odal kommune lojal mot inngåtte rammeavtaler?

10.1 Metode

Vi har tatt utgangspunkt i RIIG sin oversikt over gjeldende rammeavtaler for Sør-Odal kommune. Deretter har vi valgt fem rammeavtaler som det handles mye og ofte på, i henhold til leverandørreskontro. Gjennom avtaletolkning har vi avdekket innholdet i avtalene hva angår varesortiment og prissetting. Gjennom regnskapsanalyse av kommunens leverandørreskontro har vi skaffet oss oversikt over hvilke andre leverandører det eventuelt handles ofte fra og for større beløp, og som kan se ut som konkurrenter til rammeavtaleleverandører. Deretter har vi ut fra kommunens kontoplan valgt ut de artene det ansees som mest naturlig at kommunen fører kjøp fra valgte rammeavtaleleverandører, for så å kjøre rapporter på hvilke leverandører det er utgiftsført kjøp fra, på denne arten i 2013. På denne måten har vi kartlagt omfanget av kjøp fra rammeavtaleleverandør og eventuelt andre konkurrerende leverandører.

Som nevnt ovenfor i kapittel 6, gjennomførte vi oppstartsmøte med rådmann, kommunalsjefer og ansatte i ulike enheter, samt innkjøpskoordinator som også ble oppnevnt som kontaktperson for prosjektet. I oppstartsmøtet fikk vi en overordnet informasjon om hvordan innkjøpsfunksjonen er organisert mv. Videre har vi også gjennomført samtaler med ansatte i enheter som har handlet fra de nevnte rammeavtaleleverandørene i 2013.

Vi anser den valgte metoden som den best egnede til å besvare problemstillingen i prosjektet med de foreliggende avgrensninger, og hensyntatt prosjektets økonomiske ramme. Regnskapsanalysen gir et klart svar på hvorvidt kommunen faktisk handler fra rammeavtaleleverandører eller fra andre leverandører. Intervjuene er et supplement hva angår å avdekke bakgrunnen for funnene. Det skal imidlertid bemerkes at det ikke er mulig å generalisere fra dataene. Vi viser til at det ikke kan utelukkes at man ville fått andre og mer nyanserte data dersom man hadde valgt ut flere eller andre rammeavtaler. På bakgrunn av det foreliggende datamaterialet kan vi følgelig heller ikke trekke klare konklusjoner. Det foreliggende datamaterialet må imidlertid anses egnet til å gi en *indikasjon* på i hvilken grad Sør-Odal kommune følger opp at faktureringen ved avrop på rammeavtale er i henhold til vilkårene i rammeavtalen.

10.2 Revisjonskriterier

I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 4-2 Prosedyrer, er rammeavtaler omhandlet i form av en definisjon; *"avtaler...som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode..."*. Bestemmelsen omtaler i første rekke konkurranseformer, men definisjonen av rammeavtale er likevel inntatt her. Rammeavtaler er først og fremst en avtale, ikke en spesiell konkurranseform. Rammeavtalen vil inneholde de sentrale vilkårene som skal gjelde mellom partene. Rammeavtaler er kontrakter, men begrepet "kontrakter" i rammeavtalesammenheng er snevrere enn kontraktsbegrepet ellers, kontrakter betyr her rett og slett bestillinger. I praksis kalles det også ofte for avrop. Poenget er at rammeavtaler samler flere sammenlignbare enkeltansaffelser. På den måten kan oppdragsgiver gjennomføre én konkurranse for alle, i stedet for å ha konkurranse hver gang det skal gjøres et enkeltkjøp.

Hverken lov om offentlige anskaffelser eller tilhørende forskrift, inneholder noen bestemmelser vedrørende oppdragsgivers plikt til å være lojal mot inngåtte rammeavtaler. Oppdragsgiver i en rammeavtale påtar seg ikke nødvendigvis noen forpliktelse til rent faktisk å benytte avtalen. Hvorvidt rammeavtalen i seg selv inneholder en kjøpe- eller leveringsplikt, beror på en tolking av den angjeldende avtalen.¹¹ Utgangspunktet for denne vurderingen må således tas i alminnelig kontraktsrett. Rammeavtalen vil inneholde de sentrale vilkårene som skal gjelde mellom partene for de ulike enkeltanskaffelsene.

Mer konkret har denne vurderingen blitt gjennomført ved å sette opp en oversikt over alle inngåtte rammeavtaler Sør-Odal kommune har inngått på egenhånd, eller sammen med andre kommuner. Videre har vi sett på det konkrete innholdet i kontraktene som danner grunnlaget for rammeavtalene. Dette for å få en oversikt over hvilke produkter det er inngått avtale om kjøp av, og for hvilket tidsrom avtalen er ment å vare. Deretter har dette blitt vurdert opp mot tilgjengelige opplysninger fra regnskapet om kjøp foretatt i 2013.

På bakgrunn av ovennevnte kan vi utlede følgende konkrete revisjonskriterium for undersøkelsen av problemstilling 1:

¹¹ Veileder s. 105

- Ved kjøp av varer eller tjenester som omfattes av en av kommunens rammeavtaler, skal rammeavtalen benyttes med mindre noe annet er avtalt i den aktuelle rammeavtalen.

10.3 Data

10.3.1 Kontorrekvisita og fritt skolemateriell – Staples AS

For rammeavtale om kontorrekvisita, fritt skolemateriell og kopipapir, har Sør-Odal kommune sammen med alle kommunene i RIIG inngått rammeavtale med Staples AS. Avtalen var inngått for to år, med opsjon på forlengelse i ett pluss ett år. Avtalen ble inngått 1.11.2009 og varte i første omgang frem til 31.10.2011. Opsjon på ett og deretter ett år til ble benyttet og avtalen gikk ut 31.10.2013.

Avtalen er inngått i regi av RIIG, og i samtale med innkjøpsrådgiver hos RIIG får revisjonen opplyst at RIIG jobber med å få på plass ny rammeavtale for både kontorrekvisita og renholdsprodukter (begge avtalene er inngått med Staples AS med lik utløpsdato). RIIG beklager forsinkelsen med arbeidet, som i hovedsak skyldes et omfattende arbeid med å få Kongsvinger, som første kommune i Glåmdalsregionen, over på full elektronisk e-handelshandelsportal.

I henhold til leverandørreskontro er det handlet for kroner 2 213 561,- fra Staples AS i 2013. Den totale summen av kjøp fra Staples AS ført i leverandørreskontro omfatter både kjøp på rammeavtalen for kontormateriell og den som gjelder for kjøps av renholdsprodukter, inngått med samme leverandør (se nedenfor). "Kontorrekvisita, fritt skolemateriell og kopipapir" bokføres i hovedsak i regnskapet til Sør-Odal kommune på artene 11000 "Kontormateriell" og 11050 "Undervisningsmateriell". Videre er det viktig å merke seg at leverandørreskontro omfatter beløp inklusiv merverdiavgift, mens tallene vi har hentet ut fra hovedbok ført på de ulike artene er uten merverdiavgift, dette innebærer en viss differanse i tallmaterialet. Den totale summen fra leverandørreskontro må sees i sammenheng med tallene nedenfor under punkt 10.3.2 for renholdsprodukter.

2013:

Art	Artsnavn	Staples AS	Andel	Andre leverandører	Andel
11000	Kontormateriell	230 659, 00	36 %	405 219,00	64 %
11050	Undervisningsmateriell	235 682, 00	7 %	2 707 684,00	93 %

For kjøp bokført på art 11000 er Staples AS den største leverandøren. Den nest største av de andre leverandørene bokført på denne arten, er Mediq Norge AS. Dette dreier seg om ett bokført kjøp på kroner 68 735,-. Dette er kjøp av medisinsk forbruksmateriell, revisjonen har undersøkt fakturaen, som åpenbart må være feilført i regnskapet.

De to neste leverandørene er NAV Hedmark og Glåmdalen, sistnevnte på kroner 24 544,- på til sammen 18 fakturaer. Deretter er det en rekke småkjøp fra ulike leverandører som til sammen utgjør kroner 267.478,-. Her er det blant annet fire fakturaer fra Sem & Stenersen Prokom As på til sammen

kroner 5275,-. I oppstartmøte redegjorde innkjøpsansvarlig for at hengemapper (arkivmapper) blir kjøpt hos denne leverandøren, da det var her kommunen i sin tid kjøpte arkivskapene. Denne informasjonen har blitt underbygget i samtale med innkjøpsansvarlig for kontormateriell til de ansatte på Rådhuset, som kunne informere om det samme. I samtaler med innkjøpere fra utvalgte enheter har revisjonen fått opplyst at enhetene etterstreber å handle kontormateriell fra Staples AS. De enkelte enhetene, blant annet skolene, handler kontorrekvisita selv. Rådhuset herunder organisasjonsenheten kjøper bare inn kopipapir sentralt som enhetene kommer på Rådhuset og henter. Kjøp fra Staples AS bokført på art 11000 er stort sett kjøp fra organisasjonsenheten som handler for de ansatte på Rådhuset.

Kommunen har en egen kontaktperson hos Staples AS, og føler at de får god hjelp fra rammeavtaleleverandør i valg av varer innenfor et stort varesortiment. Vedkommende kontaktperson kommer på besøk og presenterer nye produkter. I samtale med innkjøper av kontorrekvisita for Rådhuset, får revisjonen opplyst at det er hun som deltar på møte med kontaktpersonen. Det er ikke etablert rutine for å innkalle andre innkjøpere fra denne leverandøren til felles leverandørmøter på for eksempel rådhuset. Noe av grunnen til dette nevnes at kontaktperson som regel kommer uanmeldt.

Kjøp fra Staples AS bokført på art 11050 er stort sett kjøp fra skoler og barnehager. Her er jo ikke Staples AS den største leverandøren med tanke på alt av lærebøker og andre læremidler som bokføres på samme art. For revisjonen ser det ut som at såkalt kontormateriell som kjøpes inn til skoler og barnehager handles fra rammeavtaleleverandør.

Enhetene har etablerte navngitte "brukere" som handler regelmessig fra rammeavtaleleverandøren, og disse har egne ressursnummer som benyttes ved bestilling av varer. Enhetene opplyser videre at de får samme rabatter fra leverandør uavhengig av om bestilling foretas på telefon eller e-post. Innkjøper fra organisasjonsenheten opplyser at hun stort sett bestiller varer på nett – kun unntaksvis ringer hun for bestillinger. Rammeavtalene inneholder ulike prosentrabatter på ulike varer. Ved mottak av pakkseddel sjekker bestiller at de har fått rabatt på varene som er bestilt – men det er ikke etablert rutiner for å sjekke at rett prosentrabatt i henhold til rammeavtale er gitt. Innkjøper fra organisasjonsenheten har ikke kjennskap til om det er andre i kommunen, for eksempel økonomienheten, som kontrollerer at rett pris i forholdt til rammeavtlevilkår gis.

Innkjøper/bestiller mottar varene og signerer på pakkseddel. Innkjøper/bestiller attesterer og overordnet anviser. Innkjøper sjekker ved mottak av varene at alt som er bestilt er levert. Dersom det mangler noe – blir de manglende varene restleveranse som kommunen opplever at leverandør har kontroll på, og som ettersendes kort tid etterpå. Innkjøper/bestiller følger med på at det som til vanlig trengs er å finne på lageret, og bestiller ved behov. Noen ganger får innkjøper/bestiller direkte henvendelser fra ansatte dersom det er noe spesielt de trenger.

De ansatte revisjonen snakket med i forhold til rammeavtalen med Staples AS var klar over at denne har løpt ut, og venter på at informasjon om ny rammeavtale skal komme.

10.3.2 Renholdsprodukter – Staples Norway AS

For vareområdet renholdsprodukter, har kommunen inngått rammeavtale med Staples Norway AS. sammen med alle kommunene i RIIG. Avtalen var inngått for to år, med opsjon på forlengelse i ett pluss ett år. Avtalen ble inngått 1.11.2009 og varte i første omgang frem til 31.10.2011. Opsjon på ett og deretter ett år til ble benyttet og avtalen gikk ut 31.10.2013.

Renholdsprodukter bokføres i hovedsak i regnskapet på arten 11200 "Samlepost annet forbruksmateriell, råvarer og div".

Art	Artsnavn	Staples Norway AS	Andel	Andre leverandører	Andel
11200	Samlepost annet forbruksmateriell, råvarer og div	1 183 355,00	16 %	7 220 188,00	74 %

Ettersom dette var en såpass altomfattende art, valgte revisjonen å begrense vår undersøkelse til kun å omfatte kjøpt bokført på denne arten på ansvar 521 "Renhold". Her var det ført kjøp for til sammen kroner 680 818,-. Av disse kjøpene utgjorde kjøp fra Staples AS til sammen kroner 588 798,-. Dette utgjør 86 % av totale kjøp ført på art 11200, ansvar 521 renhold.

Ingen av de andre leverandørene bokført på denne arten spesifisert på ansvar 521, er konkurrerende leverandører. Dette tyder på høy grad av lojalitet.

10.3.3 Medisinsk forbruksmateriell – Mediq Norge AS

For medisinsk forbruksmateriell har Sør-Odal kommune en interkommunal rammeavtale gjennom RIIG, med Mediq Norge AS. Alle kommunene i Glåmdalsregionen er omfattet av rammeavtalen. Avtalen ble inngått 15.12.2011 med varighet til 14.12.2014, deretter, mulighet for forlengelse i ett pluss ett år.

I samtale med innkjøpsrådgiver fra RIIG har revisjonen fått opplyst at opsjon på ett år er benyttet, men at avtalen nå er sagt opp med virkning fra desember 2014. Begrunnelsen fra RIIG sin side er at e-handel løsningen til Mediq Norge AS ikke er god nok. Ny avtale lyses ut i disse dager.

Revisjonen har gjennomført samtale med enhetsleder fra SOAS (Sør-Odal alders- og sykehjem), da sykehjemmet er den største forbrukeren av medisinsk forbruksmateriell. Gjennom samtale har revisjonen fått opplyst at sykehjemmet er delt inn i tre avdelinger, i tillegg til kjøkkenet. Sykehjemmet opplyser at de i utgangspunktet foretar alle kjøp av medisinsk forbruksmateriell fra Mediq Norge AS. Dette foretas i hovedsak av en av de tre avdelingslederne. Avdelingsleder bestiller for alle avdelingene – ukentlig eller oftere. Sykehjemmet har kommet til at de er tjent med å bestille ofte, fremfor å opparbeide seg et lager da de har stor utskiftning av pasienter og produktene ofte er spesialtilpasset den enkelte pasient. På bakgrunn av dette er det lite hensiktsmessig å bygge seg opp et for stort lager.

Mediq Norge AS leverer raskt og ofte, gjerne annenhver dag dersom det skulle være behov. Sykehjemmet har derimot ikke vært 100 % fornøyd med leverandør, de opplever at rammeavtaleleverandør ikke kan levere de varene sykehjemmet ønsker eller at de ikke har varer på

lager. Dette har ikke kunnet la seg etter levere raskt nok, og sykehjemmet opplever at Sør-Odal er en nedprioritert kunde fordi de er relativt små.

Sykehjemmet er avhengig av sårprodukter (såkalt Polymem). Dette er et produkt som Mediq Norge ikke kan levere. Sykehjemmet har avklart med RIIG at det er i orden at de bestiller disse sårproduktene fra NorEngros Dahle AS. Sykehjemmet har ikke fått klage fra rammeavtaleleverandør for at de handler det konkrete produktet fra konkurrerende leverandør. Sykehjemmet foretar som regel bestillinger fra rammeavtaleleverandør elektronisk eller på telefon.

"Medisinsk forbruksmateriell" føres i hovedsak på art 11100 Medisinsk forbruksmateriell i Sør-Odal kommunes regnskap. Kjøp fra Mediq Norge AS utgjør som tabellen nedenfor viser, 76,70 % av alle kjøp som føres på denne kontoen.

Art	Artsnavn	Mediq Norge AS	Andel	Andre leverandører	Andel
11100	Medisinsk forbruksmateriell	792 452, 00	77 %	240 751,00	23 %

For innkjøp bokført på art 11100 Medisinsk forbruksmateriell, ble det til sammen ført innkjøp for kroner 1 033 203,- i 2013. Av kjøp fra andre leverandører enn rammeavtaleleverandør, ble det for eksempel handlet fra NorEngros Dahle AS for kroner 83 460,- som tilsvarer 8 % av alle kjøp. SOAS er som nevnt den enheten som handler aller mest kjøp som føres på denne arten, og kjøpene NorEngros Dahle AS er forklart ovenfor. I tillegg er det foretatt kjøp som er ført på denne arten, fra en annen rammeavtaleleverandør, Skarnes Apotek AS (se mer om denne leverandøren nedenfor), som tilsvarer 1, 5 % av kjøp ført på denne arten.

10.3.4 Legemidler og apotekvarer – Apotek1 Norge AS

For " Legemidler og apotekvarer " har Sør-Odal kommune gjennom RIIG inngått rammeavtale med Apotek1 Norge AS. Avtaleperioden er fra 1.6.2012 til 31.5.2014 med mulighet for forlengelse i ett pluss ett år.

I regnskapet til Sør-Odal kommune føres kjøp av slike varer i utgangspunktet på art 11140 "Medisiner". Av totale kjøp på til sammen kroner 677 532,00 bokført på denne arten i 2013, var 98 % av kjøpene foretatt hos rammeavtaleleverandør Skarnes Apotek som er en del av Apotek1 Norge AS kjeden.

Art	Artsnavn	Apotek1 Norge AS	Andel	Andre leverandører	Andel
11140	Medisiner	677 532,00	98 %	14 836, 00	2 %

Som tabellen viser er rammeavtaleleverandør Apotek1 Norge AS, den helt klart største av leverandørene for varer bokført på denne arten i regnskapet. Størsteparten av kjøp ført på art 11140 som ikke er rammeavtaleleverandør er kjøp fra Sykehusapoteket Kongsvinger, som utgjør til sammen 1 %.

Enhetsleder ved SOAS (som er den enheten som står for mesteparten av kjøpene ført på denne arten) opplyser overfor revisjonen at sykehjemmet handler legemidler fra rammeavtaleleverandør, Skarnes Apotek. Sykehjemmet er veldig fornøyd med denne leverandøren. Apoteket leverer varer på døren, enten gjennom egen varetransport eller taxi. Varene levers som oftest på dagen. Noen ganger handles det fra Sykehusapoteket Kongsvinger, det er fordi beboeren har vært pasient på sykehuset og kommer derfra med resept på produkter som sykehusapoteket har.

10.3.5 Kolonialvarer - ASKO Hedmark

For varegruppen "Kolonialvarer" er det inngått en interkommunal rammeavtale mellom ASKO Hedmark og RIIG. Avtalen omfatter alle kommunene i RIIG samarbeidet, også Sør-Odal kommune. Avtalen ble inngått fra 8.4.2013 og varer til 7.4.2015, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett pluss ett år.

I regnskapet til Sør-Odal kommune føres kjøp av kolonialvarer i utgangspunktet på art 11150 "Mat, drikke og skolefrukt". Av totale kjøp på til sammen kroner art 11150 bokført i 2013, var 38 % av kjøpene foretatt hos rammeavtaleleverandør ASKO Hedmark.

Art	Artsnavn	ASKO Hedmark	Andel	Andre leverandører	Andel
11150	Mat, drikke og skolefrukt	1 546 297,-	38 %	2 476 041,-	62 %

De største av de andre leverandørene som var ført på art 11150 i Sør-Odal kommune sitt regnskap er:

- Rema 1000 Skarnes, for til sammen kroner 734 902,- over 107 fakturaer
- Tine, for til sammen kroner 567 148,-, over 385 fakturaer
- Kongsvinger Baker 'n, for til sammen kroner 250 620,-, over 12 fakturaer
- Eurospar Potten Skarnes AS, for til sammen kroner 156 525,-, over 117 fakturaer
- Bama Kongsvinger, for til sammen kroner 123 028,-, over 11 fakturaer
- Skarnes Kaffebrenneri, for til sammen kroner 123 028, over 12 fakturaer

Det er ikke inngått rammeavtale med noen av disse leverandørene, hverken gjennom RIIG eller på egenhånd fra Sør-Odal kommune sin side.

For mat til sykehjemmet er det leder av kjøkkenet som bestiller, i all hovedsak fra ASKO Hedmark. Det ble bokført kjøp på art 11150 fra sykehjemmet for til sammen kroner 2 685 499,- i 2013. Enhetsleder for sykehjemmet har i samtale med revisjonen forklart at det for noen matvarer bestilles fra andre leverandører enn rammeavtaleleverandør. Det dreier seg i disse tilfellene seg om varer utenfor rammeavtaleleverandør sitt sortiment. Dette dreier seg i hovedsak om brød fra Kongsvinger Baker 'n, fisk fra Knutstad og Holen, frukt og grønt fra Bama og melkeprodukter fra Tine.

I tillegg har sykehjemmet handlet kaffe fra det Skarnes Kaffebrenneri. Enhetsleder er klar over at dette er illojalt overfor rammeavtaleleverandør, og nevner at dette nok er en praksis som må ta slutt.

Alle kjøpene som er ført på art 11150 fra Skarnes Kaffebrenneri i Sør-Odal kommune for 2013 er det sykehjemmet som har foretatt. Kjøp av kaffe fra Skarnes Kaffebrenneri har overfor revisjonen blitt begrunnet med god kvalitet på kaffen for beboerne samt gode rutiner for levering av varer løpende, slik at sykehjemmet har sluppet problematikken med varelager som de ikke har plass til.

Revisjonen har fått informasjon fra innkjøpsveileder i kommunen om hvem som i hovedsak handler fra Rema 1000 Skarnes, det er skoler og barnehager, og først og fremst i undervisningsøyemed. I møte med kommunen 12.11.14 fikk revisjonen fremlagt en avtale inngått av «Barnehageavdelingen» i Sør-Odal kommune, datert 5.7.2007, med virkning fra 1.8.2007, inngått mellom barnehagene i Sør-Odal kommune og Rema 1000.

10.3.6 Rammeavtaler generelt

Rammeavtalene som Sør-Odal kommune har inngått er i de fleste tilfeller inngått gjennom det regionale innkjøpssamarbeidet i Glåmdalsregionene (RIIG). Oversikt over alle avtalene hvor Sør-Odal kommune er avtalepart gjennom RIIG er å finne på RIIG sine hjemmesider, til sammen 33 rammeavtaler.

Når det gjelder rammeavtaler som Sør-Odal kommune har inngått på egenhånd, foreligger det per dag dato ingen fullstendig oversikt. Når ny innkjøpskoordinator tiltrådte denne stillingen sommeren 2014, forelå det ingen slik oversikt fra hennes tidligere forgjenger. Innkjøpskoordinator jobber nå med å utarbeide en slik oversikt.

Innkjøpskoordinator har opplyst overfor revisjonen at kommunen inngikk rammeavtale med Terra Eiendomsmegling i 2014 etter utlysning på Doffin. Videre at kommunen har inngått rammeavtale med 99X om kjøp av IKT tjenester.

Videre har revisjonen fått informasjon om at kommunen har hatt avtale med Brødrene Stenskjær AS om slamtømming. Avtalen har gått ut, og nytt anbud legges ut i 2014. Revisjonen har fått tilgang til den tidligere avtalen. Kommunen har også rammeavtale med Hjeltnes Consult om kjøp av konsulenttjenester. Avtalen har virketid med 2 år, fra 5.2.2010 til 4.2.2012, og videre opsjon på forlengelse i 1+1 år, det vil si frem til 4.2.2014. Avtalen er muntlig forlenget med ytterligere ett år i påvente av avklaring om kommunen skal gå inn i GIVAS IKS eller ikke.

For leie av maskiner og utstyr, samt brøytetjenester, har kommunen avtale med Jan Erik Ånerud AS. Avtalen ble undertegnet 19.6.2014, og gjelder i to år, med opsjon på forlengelse i ett pluss ett år. For VVA-arbeider på kortere strekninger er det inngått rammeavtale med Veflen Entreprenør AS. Avtalen ble undertegnet 30.6.2014, og gjelder i to år, med opsjon på forlengelse i 1+1 år.

Det ligger ingen informasjon om rammeavtaler kommunen er forpliktet til å benytte på kommunens intranett, hverken de avtalene kommunen har inngått på egenhånd eller de som er inngått gjennom RIIG. Det opplyses om at det i disse dager arbeides med å få på plass nye intranett-sider. Intranettet skal bygges opp etter samme mal som kommunens internettside.

Særlig om Snøbrøyting

Her har kommunen avtale med ulike lokale brøytere. Områdene er delt inn i roder. Rodene ble annonsert for brøyting i Glåmdalen for 2 år siden. Kommunen vurderte det dithen at utlysning på Doffin ikke ville gi resultater i forhold til lokale næringsdrivende som kan legge inn anbud – disse nås beste ved annonse i lokal avisen, Glåmdalen, eller gjennom direktehenvendelse. Kommunen har i dag avtale om snøbrøyting med anslagsvis 13 ulike brøytere. Nesten alle har ulike kontrakter, noen er av nyere dato, noen er gamle.

10.4 Revisors vurdering

10.4.1 Kontorrekvisita og fritt skolemateriell – Staples AS

Den prosentvise graden av lojalitet på de aktuelle artene i Sør-Odal kommunes regnskap viser ikke høy grad av lojalitet i forhold til kjøp ført på de aktuelle artene. Likevel fremkommer det ikke leverandører ført på de aktuelle artene som fremstår som direkte konkurrenter av rammeavtaleleverandør. Andre kjøp ført på disse artene er leverandører av spesialprodukter som ikke finnes i rammeavtaleleverandør sitt sortiment eller det dreier seg om kjøp fra for eksempel BS Undervisning AS. Kommunen har rammeavtale for læremidler til grunnskolen med BS Undervisning AS gjennom RIIG med. På bakgrunn av dette, samt informasjon i samtaler, opplever revisjonen lojaliteten til Staples AS for å være tilfredsstillende.

10.4.2 Renholdsprodukter – Staples Norway AS

Gjennomgang av leverandørreskontro, samt revisjonens gjennomgang av aktuelle arter som kjøp av renholdsprodukter kan føres på, og spesifisert på særskilt funksjon for renhold, tyder på høy grad av lojalitet overfor rammeavtaleleverandør. Dette underbygges gjennom samtaler med ansatte som foretar anskaffelser av renholdsprodukter. Dette til tross for at rammeavtalen ikke var gyldig i hele den undersøkte perioden (2013). Rammeavtalen løp ut 31.10.2013.

10.4.3 Medisinsk forbruksmateriell – Mediq Norge AS

Gjennomgang av leverandørreskontro, samt revisjonens gjennomgang av aktuell art der kjøp av renholdsprodukter bokføres, tyder på høy grad av lojalitet overfor rammeavtaleleverandør. Dette underbygges gjennom samtale med leder for SOAS som er den helt klart største innkjøper av medisinsk forbruksmateriell i Sør-Odal kommune.

10.4.4 Legemidler og apotekvarer – Apotek1 Norge AS

Gjennomgang av leverandørreskontro, samt revisjonens gjennomgang av aktuell art der kjøp av legemidler og apotekvarer bokføres, tyder på høy grad av lojalitet overfor rammeavtaleleverandør. Dette underbygges gjennom samtale med leder for SOAS som er den helt klart største innkjøper av legemidler og apotekvarer i Sør-Odal kommune.

10.4.5 Kolonialvarer - ASKO Hedmark

Gjennomgangen som revisjonen har utført for kjøp av kolonialvarer viser at kommunen muligens har litt å hente på lojalitet i forhold til rammeavtaleleverandør ASKO Hedmark. Revisjonens gjennomgang av art 11150 "mat, drikke og skolefrukt" viser kjøp fra rammeavtaleleverandør tilsvarende 38 %. Kommunen har foretatt kjøp for til sammen kroner 734 902,- hos lokal butikk, Rema 1000 Skarnes. Revisjonen har ikke undersøkt disse anskaffelsene nærmere, men ser at en stor andel av kjøpene er foretatt av skole og barnehage. Noe av dette kan være kjøp i undervisningsøyemed der elever ved skolen eller barn i barnehage er med på å handle inn varer. Revisjonen er også klar over at for eksempel barnehager ofte har utfordringer i forbindelse med lagerkapasitet og at det derfor er vanskelig å få levert store kvantum av en vare med tanke på lagring. Dette er det vanlig at for eksempel rammeavtaleleverandør ASKO Hedmark gjør. Ofte er heller ikke forbruket på skoler og i barnehager av et slikt omfang at store kvantum er hensiktsmessig. Likevel virker kjøp fra Rema 1000 Skarnes, som til sammen tilsvarer halvparten av sum kjøp fra rammeavtaleleverandør, til å være relativt høyt.

Avtalen som ble fremlagt for revisjonen i møte 12.11.14, var inngått mellom barnehagene i kommunen og Rema 1000 med virkning fra 1.8.2007. Revisjonen vet ikke noe om bakgrunnen for denne avtalen, om det var innhentet pristilbud fra flere leverandører eller bare Rema 1000 og således er å anse som en direkteanskaffelse. Det er ikke anslått noen verdi i avtalen, heller ikke noen definert tidsrom for avtalen. Avtalen er over 7 år gammel, og bør uansett vurderes på nytt, ut fra behov og i tråd med anskaffelsesregelverket.

Revisjonen anbefaler at kommunen undersøker disse kjøpene litt nærmere og kartlegger eventuelt behov for tilrettelegging for eventuelt å oppnå høyere grad av lojalitet overfor rammeavtaleleverandør, alternativt vurderer å etablere rammeavtale for barnehage og skole, inngått i tråd med regelverket.

Det er også foretatt kjøp tilsvarende relativt store summer fra Tine AS, Kongsvinger Baker `n og BAMA. Dette er leverandører av særskilte produkter som rammeavtaleleverandør nødvendigvis ikke leverer, men områder der kommunen bør vurdere å etablere rammeavtaler.

Tilslutt vil vi kommentere kjøp av kaffe fra Skarnes Kaffebrenneri. Dette er anskaffelser som i løpet av året oversteg kroner 100.000,- og som faller inn i varesortiment dekket av rammeavtaleleverandør. Med andre ord er det snakk om en direkteanskaffelse over terskelverdi og illojalitet overfor rammeavtaleleverandør.

10.4.6 Rammeavtaler generelt

Revisjonen mener det bør arbeides med å få på plass informasjon om kommunens rammeavtaler på kommunens intranett. Her bør oversikt over alle inngåtte rammeavtaler finnes samlet, samt selve rammeavtalen. Det bør foreligge oversikt over hvilke produkter det er inngått avtale for og prislister. Det må samtidig sikres at innkjøperne er kjent med dette. Når det gjelder priser og andre vilkår i rammeavtalene er det viktig at disse er lett tilgjengelig dersom de ansatte som attesterer og anviser skal få gjennomført kontroller de bør være pålagt å gjennomføre.

Vi mener priser og vilkår ellers i rammeavtalene må være lett tilgjengelige for de som har fullmakt til å bestille varer og tjenester og de som har fullmakt til å gjennomføre fakturakontroll. Det bør

samtidig etableres et internkontrollsystem for å kontrollere at innkjøp foretas i tråd med rammeavtaler og at kommunen får varer i henhold til rammeavtalevilkårene. Revisor ser at man i en viss grad kan basere seg på leverandørens kvalitetssikringssystemer, men det er viktig at kommunen følger opp med stikkprøver for å få bekreftet at systemet fungerer. Vi har ikke fått informasjon om at dette blir gjort. Det bør også etableres rutiner for kontroll av at faktura er attestert av ansatt med gitte fullmakter og videre anvist av ansatt med slik fullmakt. Kommunen må sikre at gitte fullmakter oppdateres løpende, og oversikten over hvem som har disse fullmaktene bør være lett tilgjengelig for å kunne kontrolleres.

Etter hva vi har erfart gjennomføres det ikke regelmessige tester av kommunen hva gjelder internkontroll i forhold til innkjøp, herunder avtalelojalitet og kontroll av avtalt pris og/eller rabatter. I forbindelse med vår gjennomgang har vi forhørt oss om det gjennomføres analyser av regnskapet, herunder vurdering av faktura mot rammeavtalevilkår tilsvarende det som er gjort i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Dette har vi ikke funnet. Vi har heller ikke funnet at det foretas stikkprøver for å teste internkontrollen på dette området. Denne typen stikkprøver bør legges opp til å etter kontrollere om oppgavene som er tillagt sentrale funksjoner som fakturakontroll, attestasjon og anvisning, er gjennomført på en tilfredsstillende måte. Dette i forhold til kontroll av avtalevilkår gjennom rammeavtale. Etter revisjonens oppfatning bør testing av internkontrollen planlegges og gjennomføres systematisk, samt dokumenteres.

11 Konklusjon

11.1 Anskaffelser mellom 100.000,- og 500. 000,-

Revisjonens gjennomgang av anskaffelser mellom kroner 100.000,- og 500.000,- viser at kommunen fortsatt har en del å hente på det formelle rundt større anskaffelser, og dokumentasjonen av dette. Gjennomgangen avdekker også områder der det ser ut som kommunen har gjentatte behov. Dette behovet bør kommunen kartlegge og eventuelt lyse ut rammeavtaler for de aktuelle områdene.

Kommunen bør fortsette arbeidet med å utarbeide rutiner for prosedyrer rundt større anskaffelser. Rutinene og maler rundt dette bør etableres, gjøres kjent for alle enhetsledere og legges ut samlet på kommunens intranett.

11.2 Lojalitet til rammeavtaler

Lojaliteten til den enkelte rammeavtale er vurdert i forhold til de anskaffelser som er foretatt i den varegruppen som rammeavtalen hører inn under, og som er bokført på et begrenset antall artskonti i regnskapet. Det er i tillegg innhentet tilleggsopplysninger i forhold til den enkelte rammeavtale. Revisors hovedinntrykk er at lojaliteten til inngåtte rammeavtaler er tilfredsstillende. Den enkelte leverandør som er gjennomgått i prosjektet er vurdert som følger:

Lojaliteten er vurdert som tilfredsstillende for leverandøren av medisinsk forbruksmateriell, Mediq AS og for leverandøren av legemidler Apotek, 1.

Når det gjelder rammeavtalen med Staples AS, både for renholdsprodukter og for kontorrekvisita oppfatter revisor at lojaliteten er tilfredsstillende, men her må RIIG sørge for at nye rammeavtaler kommer på plass.

I forhold til rammeavtale for kolonialvarer oppleves ikke lojaliteten tilfredsstillende. Her bør kommunen foreta en gjennomgang av kjøp fra butikker med lokal beliggenhet (for eksempel Rema 1000 Skarnes) for å eventuelt avdekke behov for gjennomgang av rutiner og praksis for kjøp med tanke på lojalitet til rammeavtaleleverandør. Kommunen bør også vurdere inngåelse av rammeavtaler på særskilte områder som for eksempel med Tine AS, BAMA og for kjøp av ferske bakevarer.

Innkjøpsfunksjonen i kommunen ble sommeren 2014 besatt av en ny innkjøpsrådgiver. Revisor vil bemerke at innkjøpsrådgiver nå jobber med å få en *samlet oversikt* over alle rammeavtalene som Sør-Odal kommune har inngått, alene eller sammen gjennom RIIG, på kommunens intranett. Dette er positivt.

12 Anbefalinger

Basert på revisors vurderinger og konklusjon anbefales at:

- det bør etableres en fast rutine for gjennomføring av priskontroll og kontroll med at avtalte rabatter er i henhold til hva som er avtalt for den enkelte rammeavtale
- det bør sikres at alle kommunes gjeldende rammeavtaler inkludert pris- og produktoversikt er å finne på kommunes intranett
- det bør sikres at det er kjent for alle innkjøpere hvor de kan finne rammeavtalene samt pris- og produktoversikt
- det bør avsettes tid og ressurser til å vurdere behovet for avtaler og kjøre nye anbud når de gamle rammeavtalene går ut
- behov for avtaler innenfor nye avtaleområder der det i dag handles tilsvarende summer som overstiger kroner 100.000,- per år bør vurderes. Avtaler bør lyses ut i henhold til anskaffelsesregelverket
- det bør etableres interne rutiner for innkjøp i Sør-Odal kommune som omfatter prosedyre ved anskaffelser over kroner 100.000,-, over kroner 500.000,- og over EØS-terskelverdi. Videre bør rutinen omfatte informasjon om bruk av rammeavtaler og avrop på disse, samt informasjon om kommunens innkjøpskoordinator og samarbeidet gjennom RIIG
- det bør planlegges og gjennomføres systematiske tester av de interne kontrollrutinene for innkjøp. Systemet og tester bør dokumenteres
- det bør sikres at alle anskaffelser over kroner 100.000,- foretas i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser, herunder at pristilbud fra tre eller flere tilbydere innhentes der det er mulig og det føres protokoll for valg av leverandør
- det bør videre sikres skriftlig dokumentasjon i forbindelse med alle anskaffelsesprosesser med antatt anskaffelsesverdi på over kroner 100.000,-

13 Rådmannens høringsuttalelse

E-post fra rådmann Eyvind Alnæs 20.11.2014:

Rapporten virker solid og godt gjennomarbeidet, og vil være nyttig i vårt videre innkjøpsarbeide.

Eyvind Alnæs
Rådmann
Sør-Odal kommune
Mobil: 404 29 232

14 Litteratur og henvisninger

- *Lov om offentlige anskaffelser* av 16. juli 1999 nr. 69
- *Forskrift om offentlige anskaffelser* gjeldende fra 1.1.2007.
- *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, Fornyings- og administrasjons og kirkedepartementet, november 2012
- *Beste praksis – offentlige anskaffelser*, et veiledningshefte med informasjon og praktiske råd til hjelp underveis i innkjøpsprosessen
- *Doffin*. Database for offentlige innkjøp (<http://www.doffin.no>)
- KOFA. Klagenemnd for offentlige anskaffelser
- *Håndbok om offentlige anskaffelser*, september 2006, Marianne H. Dragsten
- *Veileder i forvaltningsrevisjon*, 1. utg., Kari Merete Anderson, Bodhild Laastad, Stein Ove Sognstad og Anna Ønes, Trondheim, 2006
- *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon: NKRF* (2011)
- *85 tilrådingar om styrkt eigenkontroll i kommunane*: Kommunal- og regionaldepartementet (2009)
- *Økonomireglement*: Sør-Odal kommune
- *Innkjøpsstrategi og tiltaksplan 2013-2016*: Sør-Odal kommune
- *Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser*: Direktoratet for forvaltning og IKT

15 Vedlegg A: Grunnlag for utledning av revisjonskriterier

Beregning av anskaffelsens verdi, jfr. foa. § 2-3

Reglene om beregning av terskelverdier er fastsatt i foa. § 2-3. Bestemmelsen 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.

Det fremgår av foa. § 2-3 første ledd at oppdragsgiver må gjøre et anslag over det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale eks. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen. Beregningen skal være holdbar på kunngjøringstidspunktet, eller for anskaffelser som ikke krever kunngjøring, på det tidspunktet oppdragsgiver etter en forsvarlig vurdering av markedet begynner å innhente tilbud, jfr. foa. § 2-3 annet ledd. Om tilbudene i etterkant likevel viser seg å ligge over terskelverdiene, er dette ikke avgjørende hvis oppdragsgiver har foretatt et forsvarlig skjønn.¹²

Avgjørelser fra KOFA viser at oppdragsgiver bør kunne vise til en god begrunnelse for hvorfor anslaget over anskaffelsens verdi er forsvarlig. KOFA har videre uttalt at « i mangel av andre holdepunkter for hva som ville vært et forsvarlig anslag, finner klagenemnda at de beløp innklagede faktisk har betalt må legges til grunn ved vurderingen av hva som ville vært et forsvarlig anslag for kontraktsverdien. »¹³

Det fremgår videre av foa. § 2-3 fjerde 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.¹⁴

Også flere mindre innkjøp fra ulike enheter i kommunen, skal i enkelte tilfeller anses som én anskaffelse. I vurderingen skal det legges vekt på om anskaffelsen skjer av innkjøpsuavhengige enheter. Sentrale momenter i vurderingen er:

- om enheten har eget budsjett og selvstendig innkjøpsansvar,
- om anskaffelsen kun er til denne enheten, og
- om beslutningen om inngåelse av kontrakt tas utelukkende av denne enheten for denne type anskaffelse. Dette vil si at enheten ikke trenger godkjennelse for anskaffelsen.

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

I foa. § 2-3 niende og tiende ledd fremgår det særlige beregningsregler for tjenestekontrakter hvor det ikke er fastsatt en samlet pris. Er kontrakten tidsbegrenset, og med en løpetid på 48 måneder eller mindre, vil anslått samlet verdi for hele løpetiden være avgjørende. Er kontrakten

¹² Departementets veileder, (2012), pkt. 4.2.2.

¹³ KOFA sak nr. 81/2008 og 2008/85

¹⁴ Departementets veileder, (2012), kap. 4.2.2

tidsubegrenset eller har en løpetid på over 48 måneder, skal den samlede kontraktsverdi fastsettes til den månedlige rate multiplisert med 48.

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.¹⁵

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.¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸ Det kan herunder eksempelvis nevnes at KOFA har lagt til grunn at ikke enhver kontrakt om juridisk bistand nødvendigvis er av «*samme type*» som en annen kontrakt om juridisk bistand. KOFA viser i sin begrunnelse til at juridiske tjenester omfatter en rekke ulike rettsområder, og det varierer hvilke typer juridiske tjenester de enkelte juridiske rådgivere tilbyr. KOFA legger til grunn at kontrakter innenfor samme rettsområde i utgangspunktet vil kunne anses som «*samme type*».¹⁹

§ 2-3 ellefte 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
- 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.

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

De grunnleggende kravene til offentlig anskaffelsesvirksomhet og gjennomføring av konkurransen fremgår av loa. § 5 og foa. § 3-1.

Stikkordsmessig stiller bestemmelsene krav om

1. forholdsmessighet
2. konkurranse
3. god forretningsskikk

¹⁵ Departementet veileder, (2012), pkt. 4.2.4.

¹⁶ KOFA sak 13/2011

¹⁷ KOFA sak 297/2011, KOFA sak 312/2010

¹⁸ KOFA sak 112/2011, 119/2012, 207/2011, 20/2012, 21/2012, 22/2012, 297/2011

¹⁹ KOFA 22/2012

4. likebehandling og ikke-diskriminering
5. forutberegnelighet
6. gjennomsiktighet og etterprøvbarehet

Kravene har hovedsakelig to funksjoner.²⁰ For anskaffelser som kun reguleres av forskriftens 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 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.²¹ 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 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,- ekskl. mva, 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. Avgjørende er en konkret vurdering av hva som skal anskaffes, anskaffelsens verdi (forholdsmessighet), betydningen av anskaffelsen, samt eventuelle mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse.²² 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.²³

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.²⁴ 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.

²⁰ Departementets veileder, (2012), kap. 5.1.1.

²¹ Departementets veileder, (2012), kap. 5.1.2

²² KOFA sak nr. 6/2009 og sak nr. 253/2010

²³ KOFA sak nr. 253/2010 og departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.3

²⁴ Departementets veileder, (2012), pkt. 14.2.2.

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.²⁵

God forretningsskikk

I henhold til loa. § 5 første ledd og foa. § 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.²⁶

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 sjette ledd at konkurransen også gjennomføres i samsvar med «god anbudsskikk.» Begge de nevnte kravene må anses som utslag av hovedkravet om god forretningsskikk.

I et eksempel i FADs veileder, fremgår det at kravet til god forretningsskikk 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.²⁷

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 forretningsskikk, 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 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 fjerde ledd at oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Kravet til forutberegnelighet innebærer at anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene.²⁸ 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.

²⁵ Departementets veileder, (2012), pkt. 14.2.4.

²⁶ Departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.4

²⁷ Departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.4.

²⁸ 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.²⁹

Det samme følger av foa. § 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.

Detaljerte prosedyrekrav i forskriftens del I

Protokoll, jfr. foa. § 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. Vedlegget er inntatt som vedlegg D til nærværende rapport.

Skatteattest, jfr. foa. § 3-3

Det fremgår av foa. § 3-3 at oppdragsgiver skal kreve at det fremlegges skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt av samtlige norske leverandører som leverer tilbud vedrørende anskaffelser som overstiger kr. 100.000,- eks. mva.

Attesten kan ikke være eldre enn 6 måneder, jfr. foa. § 3-3 tredje ledd.

I bestemmelsens fjerde ledd fremgår det videre for bygge- og anleggskontrakter at entreprenøren har en plikt til å kreve skatteattest fra sine underleverandører.

HMS-erklæring, jfr. foa. § 3-4

I henhold til foa. § 3-4 skal oppdragsgiver for anskaffelser som overstiger kr. 100.000,- eks. mva., kreve at den valgte leverandøren fremlegger en egenerklæring om at leverandøren vil overholde lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet (HMS).

Erklæringen skal tilfredsstillende krav som fremgår i forskriftens vedlegg 2.

²⁹ Departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.7

16 VEDLEGG C: Instruks for innkjøpsansvarlig - RIIG

17 VEDLEGG D: Instruks for produktansvarlig – RIIG

**18 VEDLEGG E: Anskaffelsesprotokoll for anskaffelser mellom NOK
100.000 og 500.000 - RIIG**

Instruks for innkjøpsansvarlige

1. Overordnet myndighet

Rådmannen er som administrasjonssjef kommunens øverste innkjøpsansvarlige. Rådmannen utøver sitt ansvar ved å sørge for at kommunen i samarbeid med de andre deltakerne i den interkommunale innkjøpsordningen til enhver tid har en helhetlig og velfungerende innkjøpsordning i hht. kommunens innkjøpsreglement.

2. Oppnevning og rapportering

Til å ivareta kommunens ansvar og forpliktelser i innkjøpsordningen, sørger rådmennene for at kommunene til enhver tid har en innkjøpsansvarlig medarbeider. Vedkommende medarbeider benevnes som innkjøpsansvarlig.

Innkjøpsansvarlig rapporterer til daglig leder for innkjøpsordningen i alle spørsmål som omfattes av innkjøpsordningen.

Innkjøpsansvarlige representerer kommunen i det interkommunale innkjøpsrådet.

3. Ansvar

Innkjøpsansvarlige har ansvaret for :

- å sørge for at kommunens innkjøpsordning praktiseres i hht. EØS-avtalen og lov om offentlige anskaffelser **m.v. av 27.november 1992 nr 116 med forskrifter**
- å sørge for at innkjøpsordningen forøvrig praktiseres i hht. intensjoner og reglement, herunder rapportere til daglig leder for den interkommunale innkjøpsordningen om alle forhold ved ordningen som krever endringer/forbedringer.
- å sørge for at kommunens innkjøp til enhver tid er basert på etiske regler som gjelder for innkjøp og at disse er kjent for alle ansatte i kommunen.
- å sørge for at etats-/seksjons-/avdelingsledere får tilstrekkelig informasjon om innkjøpsordningen til at de kan ta ansvaret for praktiseringen av denne ute i de enkelte virksomheter.
- under rådmannens myndighet, å sørge for oppnevning av og kontinuerlig kontakt med en produktansvarlig for hvert produktområde.
- å sørge for at kommunen til enhver tid har en samlet oversikt over gjeldene leverandøravtaler.
- å gi rådmannen råd mht å instruere etats-/seksjons-/avdelingsledere og andre ledere om praktiseringen av innkjøpsordningen.
- å yte råd og veiledning til prosjektgrupper, byggekomiteer o.l. som er delegert myndighet til å foreta innkjøp som en del av en totalentreprise.

Instruks for produktansvarlige

1. Oppnevning og rapportering

For å sikre at kommunen til enhver tid har en innkjøpsordning som tjener kommunens interesser utfra et produktfaglig brukerperspektiv, sørger innkjøpsansvarlige for at kommunene til enhver tid har en medarbeider med det produkt- og brukerfaglige ansvaret for ordningen innen et nærmere definert produktområde.

Vedkommende betegnes produktansvarlige.

Produktansvarlige oppnevnes fortrinnsvis blant medarbeidere med fagkunnskap innen vedkommende produktområde.

Vedkommende medarbeider har et ansvarsområde som dekker alle kommunale virksomheter for såvidt gjelder inngåelse av leverandøravtaler innen sitt produktområde.

Produktansvarlige rapporterer til kommunens innkjøpsansvarlige i alle spørsmål som gjelder innkjøpsordningen.

2. Ansvar

Produktansvarlige har ansvaret for :

- å holde seg løpende orientert om markeds-, produkt- og prisutviklingen på sitt produktområde.
- løpende evaluering og tilbakemelding til innkjøpsansvarlige om alle sider ved innkjøpsordningen.
- løpende evaluering av gjeldene avtaler på sitt produktområde.
- løpende konsultasjoner med brukerne av de aktuelle produktene.

Produktansvarlige deltar etter nærmere avtale med innkjøpsansvarlige i eventuelle interkommunale brukerfora som etableres under den interkommunale innkjøpsordningen.

Ved forslag til valg av leverandører skal produktansvarlige basere sine vurderinger på de synspunkt som kommer til uttrykk fra brukerrepresentanter og forøvrig bidra til at det inngås avtaler som i sum tjener kommunen best etter en helhetlig vurdering av pris, kvalitet, leveringsdyktighet og seriøsitet.



Sør-Odal kommune

ANSKAFFELSESPROTOKOLL

FOR ANSKAFFELSER MELLOM NOK 100.000 OG 500.000

Oppdragsgiver	
Protokollfører	

Kontraktens gjenstand, varighet og verdi	
Produkt/tjeneste	
Anslått verdi NOK	

Tiltak for å sikre reell konkurranse om kontrakten / evt. begrunnelse for direkte anskaffelse

Løpe-nr.	Leverandører som har levert tilbud	Mottatt dato	Kommentar
1			
2			
3			
4			
5			
6			

Kort begrunnelse for valg av leverandør	
Leverandør	
Begrunnelse	
Kontraktsverdi	

Leverandører som har fått delta i konkurransen og som har restanser ihht skatte- og avgiftslovingen, sammen med en begrunnelse for avgjørelsen:

Andre vesentlige forhold og beslutninger

Forespørsel sendt	
Kontrakt undertegnet	

Sted og dato	Saksbehandler