

Forvaltningsrevisjon

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på oppdrag fra kontrollutvalget i
Våler kommune

Offentlige anskaffelser i Våler kommune

RAPPORT 16. 5.2017



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: *Offentlige anskaffelser i Våler kommune*. Rapportutkastet har vært sendt på høring til rådmannen i Våler kommune. Rådmannens høringsuttalelse fremkommer i rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver; kontrollutvalget i Våler kommune.

Forvaltningsrevisor Kjetil Kalager var utøvende revisor for prosjektet i oppstartsfasen. Denne har gjennomført forarbeidet, og utarbeidet prosjektplan og revisjonskriterier. Kristoffer Myklebust Svendsen overtok prosjektet underveis, og ferdigstilte rapporten. Lina Kristin Høgås-Olsen har vært oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor for prosjektet og har vært tillagt oppgaven med å kvalitetssikre arbeidet.

Revisjonen ønsker å takke kommunens administrasjon for god tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet.

Hedmark Revisjon IKS takker kontrollutvalget i Våler kommune for oppdraget.

Løten, den 16. mai 2017

Lina Kristin Høgås-Olsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Kristoffer Myklebust Svendsen
Utvøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
1 SAMMENDRAG	5
1.1 KONKLUSJONER	5
1.2 ANBEFALINGER.....	7
2 INNLEDNING	8
2.1 BESTILLING OG HJEMMEL FOR FORVALTNINGSREVISJON	8
2.2 KOMMUNIKASJON MED RÅDMANNEN/REVIDERT ENHET	8
2.3 ORGANISERING AV KOMMUNENS INNKJØPSOMRÅDE.....	8
3 FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	9
3.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	9
3.2 AVGRENSNING AV PROSJEKTET	9
4 METODE.....	10
4.1 OM METODEVALGET	10
4.2 UTVALG.....	10
4.3 RELIABILITET	10
4.4 VALIDITET	10
5 PROBLEMSTILLING 1: BETRYGGENDE INTERNKONTROLL	12
5.1 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	12
5.2 INNSAMLET DATA.....	12
5.3 REVISORS VURDERING.....	14
6 PROBLEMSTILLING 2: KONKURRANSE OG DOKUMENTASJON.....	16
6.1 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	16
6.2 INNSAMLET DATA.....	16
6.2.1 Konkurransen for anskaffelser under 500 000	16
6.2.2 Utvalgte anskaffelser over 500 000.....	18
6.2.3 Anskaffelsesprotokoll for anskaffelser som er lik, eller overstiger kr. 100.000 eks. mva.	19
6.2.4 Dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosesser oppbevares av kommunen.	19
6.3 REVISORS VURDERING.....	19
7 PROBLEMSTILLING 3: BRUK AV RAMMEAVTALER	21
7.1 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3	21
7.2 INNHENTET DATA.....	21

7.3	REVISORS VURDERING.....	21
8	PROBLEMSTILLING 4: GJENTATTE KJØP FRA SAMME LEVERANDØR SOM ÅRLIG OVERSTIGER	
	TERSKELVERDI	22
	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 4	22
8.1	INNHEMTET DATA OG REVISORS VURDERING	22
9	KONKLUSJONER	24
10	ANBEFALINGER	26
11	KILDER	27
	VEDLEGG A: REVISJONSKRITERIER.....	I
	VALG AV REVISJONSKRITERIER.....	I
11.1	REVISJONSKRITERIER OG PROBLEMSTILLINGEN	I
11.1.1	<i>Hovedspørsmål I: Betyggende internkontroll</i>	<i>i</i>
11.1.2	<i>Hovedspørsmål II: Konkurrans og dokumentasjon</i>	<i>v</i>
11.1.1	<i>Hovedspørsmål III: Bruk av rammeavtaler.....</i>	<i>vi</i>
11.1.2	<i>Hovedspørsmål IV: Gjentatte kjøp fra samme leverandør som overstiger terskelverdi.</i>	<i>vii</i>
11.1	ENDRINGER I LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER.....	VII
	VEDLEGG B: RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE.....	IX
	VEDLEGG C: PROTOKOLL FOR ANSKAFFELSER MELLOM 100.000 OG 500.000 EKSL. MVA.....	XI

1 Sammendrag

1.1 Konklusjoner

Arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen har resultert i følgende konklusjoner. Disse er sortert etter prosjektets problemstillinger.

For **problemstilling 1**, som omhandler internkontroll, kan vi trekke følgende konklusjoner:

1. Det er lite i kommunens rutinedokumenter som omhandler selve systemet for internkontroll. Økonomireglementet er ikke blitt oppdatert på en stund, og veileder for anskaffelser inkluderer heller ikke systemet for internkontroll som tema. Dette var likevel et område som ble behandlet i den gamle veilederen.
2. Delegasjon av myndighet fra Rådmann til virksomhetsledere foregår gjennom et administrativt delegasjonsreglement. Sistnevntes myndighet omtales også i veileder for anskaffelser.
3. Endringer i lov om offentlige anskaffelser trer i kraft fra og med 1.1.2017. Disse endringene vil innarbeides i anskaffelsesveilederen. Endringer oppdateres også fortløpende i standardkontraktene som kommunen benytter.
4. Det er ingen rutiner for oppbevaring av anskaffelsesdokumenter i Våler kommune. Kommunen er ved å implementere programmet «Basecamp» som dokumentasjonssystem. Gjennomførte anskaffelser ligger nå lagret på ulike plattformer: på e-post, i Acos Websak og i nevnte Basecamp.
5. Kommunen inngår i RIIG, og oppdaterte rammeavtaler er tilgjengelige på deres nettsider.
6. Ved anskaffelser brukes prisanslagene i innsendte tilbud som grunnlag, pris vektet relativt tungt ved kontraktsinngåelse. I konkurransegrunnlaget spesifiseres også kontraktsbestemmelsene.
7. Det ser ut til at anskaffelsene gjennomføres etter regelverket, men at kommunen godt har kunnet vært mer oppmerksomme rundt oppfølging av innkjøpskontraktene og leveransen. Økonomikonsulent informerte om at kommunen burde følge opp dette punktet. Det ble gitt signaler om at dette kunne innlemmes i veilederen for anskaffelser ved en oppdatering.
8. Leder for teknisk avdeling savner en bedre evaluering av anskaffelsene i RIIG. Teknisk avdeling informerte imidlertid om at Teknisk avdeling også kunne blitt bedre på å spesifisere sine behov. Det ble også etterlyst en arena for erfaringsdeling mellom RIIGs kommuner, og at RIIG kunne blitt bedre på kvalitetssikring og evaluering av innkjøpene.

Revisjonen konkluderer med at det finnes et system for internkontroll, men at det er et forbedringspotensial her.

For **problemstilling 2**, som omhandler konkurranse og dokumentasjon, kan vi trekke følgende konklusjoner:

1. Anskaffelser under 500.000,- eks. mva. av vesentlig størrelse, underlegges i all hovedsak konkurranse, og det innhentes tilbud fra minst 3 leverandører. Revisjonen noterer imidlertid følgende:
 - a. Olastuen bygg AS fikk et oppdrag som følge av at firmaet ble benyttet av KLP i en forsikringssak.

- b. Østlandske kjøleservice ble benyttet i en hastesak ved defekte kjøle- og frysesystemer. Kommunen vurderer nå en rammeavtale med Østlandske kjøleservice.
 - c. Kommunen har gått bort ifra sin rammeavtale med Ahlsell, da disse ikke leverte produktene kommunen har behov for. Kommunen mottar nå leveranser fra Brødrene Dahl framfor Ahlsell.
- 2 Anskaffelser over 500.000 ble i all hovedsak underlagt konkurranse ved kunngjøring på Doffin. For fjernvarme i Våler omsorgssenter foregikk imidlertid korrespondansen mellom kommune og tilbydere på e-post.
 - 3 Det er ført anskaffelsesprotokoll for de fleste anskaffelsene over kr. 100.000,- Anskaffelser fra Olastuen bygg og Østlandske kjøleservice ble gjort rede for, men det ble ikke fremvist noen protokoll for disse anskaffelsene.
 - 4 Dokumentasjon som skal begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessene oppbevares av kommunen. Kommunen er ved å flytte anskaffelsesdokumentasjon over i et nytt system: «Basecamp», og denne dokumentasjonen befinner seg i skrivende stund i ulike deler av kommunens datasystemer.

For **problemstilling 3**, angående bruk av rammeavtaler, kan vi trekke følgende konklusjon:

Kommunen foretar anskaffelser ut fra RIIGs fremforhandlede rammeavtaler. Kommunen går imidlertid bort ifra rammeavtalene ved fylling av drivstoff, da etterlevelse av rammeavtale innebærer at kommunen må kjøre til nabokommunen. Kommunen har gitt tilbakemelding til RIIG om dette.

For **problemstilling 4**, som omhandler gjentatte kjøp fra samme leverandør som årlig overstiger terskelverdi, kan vi trekke følgende konklusjon:

Det er flere leverandører som i løpet av et år når beløp som overstiger 100.000. For enkeltanskaffelser som foretas på dette prisnivået, må det innhentes pris fra minst 3 leverandører. Det samme vil kunne være aktuelt for disse leverandørene, men da ved inngåelse av rammeavtale da det dreier seg om flere små anskaffelser i løpet av et år. Dette dreier seg om følgende leverandører

- Arneberg & Lund Elektro
- Østlandske kjøleservice
- Nordermoens transport AS
- Empakk AS
- Schjærin Radio AS

Foruten disse bør kommunen også reforhandle sin rammeavtale på VA/ VVS leveranser, da kommunens leverandør, Ahlsell, ikke dekker kommunens behov tilstrekkelig.

1.2 Anbefalinger

Revisor gir sine anbefalinger med bakgrunn i de vurderinger og konklusjoner som er gjort i revisjonsprosjektet. For å bedre kommunens arbeid med anskaffelser og sikre effektiv drift anbefaler vi at rådmann vurderer følgende:

1. Kommunen bør se om det er hensiktsmessig å oppdatere kommunens rutinedokumenter, som for eksempel anskaffelsesveilederen, til å omfatte internkontroll. I tillegg bør kommunen fortsette arbeidet med å integrere «Risk Manager» som internkontrollverktøy.
2. Kommunen bør utforme en formell rutine for oppfølging av leveranser for å undersøke om pris og leveranser korresponderer, slik at budsjettoverskridelser holdes på et minimum. Dette bør inngå i veileder for anskaffelser.
3. Det bør utarbeides rutiner for lagring av anskaffelsesdokumentasjon. Kommunen bør sørge for at denne dokumentasjonen lagres på en plattform, slik at informasjonen enkelt vil kunne konsulteres i læringsøyemed, og for fremtidige tilsyn.
4. Kommunen bør i samarbeid med RIIG forbedre arbeidet med evalueringer og tilbakemeldinger angående rammeavtaler. En arena for erfaringsdeling på avdelingsledernivå ble også etterlyst.
5. Kommunen bør se på muligheten for å inngå rammeavtale med Østlandske kjøleservice dersom dette er nødvendig. I tillegg bør rammeavtalen på VA/ VVS, reforhandles med RIIG, da nåværende leverandør ikke leverer det kommunen har behov for.
6. Kommunen bør fortsette arbeidet med å lagre all nødvendig anskaffelsesinformasjon i det nye systemet «Basecamp».
7. Kommunen bør reforhandle rammeavtalene for drivstoff for å møte Våler kommunes vektlegging av pris og nærhet til leverandøren. Det samme gjelder VA-/ VVS tjenester.
8. Kommunen bør vurdere om det er fordelaktig å inngå rammeavtale med følgende leverandører: Arneberg & Lund Elektro, Østlandske kjøleservice, Nordermoens transport AS, Empakk AS og Schjærin Radio AS.

2 Innledning

2.1 Bestilling og hjemmel for forvaltningsrevisjon

I henhold til forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004, skal kontrollutvalget påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Kontrollutvalget i Våler kommune fattet i møte den 29. august 2016, jf. sak 35/2016, vedtak om at det, med bakgrunn i utarbeidet prosjektplan, skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot innkjøpsområdet i kommunen.

2.2 Kommunikasjon med rådmannen/revidert enhet

Den 20. september 2016 sendte revisjonen oppstarts brev til rådmannen hvor det ble informert om igangsettelsen av inneværende forvaltningsrevisjon mv. Revisjonen mottok svarbrev med oppnevning av kommunens kontaktpersoner den 5. oktober 2016. I gjennomføringsprosessen er det ført løpende informasjonsutveksling med administrasjonen knyttet til utvalgte anskaffelser.

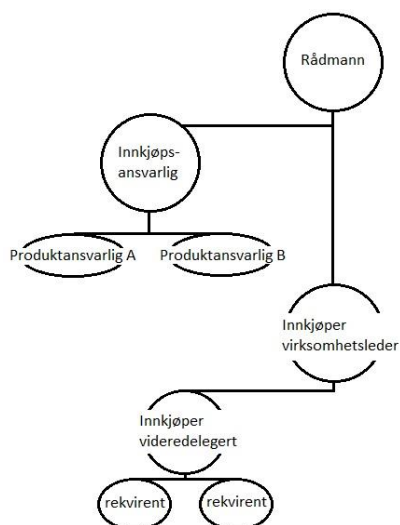
Forvaltningsrevisjonsrapporten ble sendt på høring til rådmannen den 12.5.2017. Den 15.5.2017 mottok revisjonen rådmannens høringsuttalelse som ligger i rapportens vedlegg B.

2.3 Organisering av kommunens innkjøpsområde

Rådmannen er som administrasjonssjef kommunens øverste innkjøpsansvarlige. Rådmannen plikter å sørge for at krav fastsatt i gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser systematisk følges opp, og at det praktiske arbeid dokumenteres.

Kommunene i Glåmdalsregionen har opprettet Regionalt innkjøp i Glåmdalen (RIIG), som en felles organisering iht. kommuneloven § 27 for å forvalte og administrere effektive anskaffelser. RIIG skal gi råd, veiledning og opplæring til de ansatte i kommunen om alle spørsmål knyttet til innkjøp. Dette innebærer også at enheten til enhver tid er oppdatert på et regelverk i stadig endring.

Den interne innkjøpsfunksjonen i kommunen er organisert på følgende måte:



Figur 1.1: Organisering av innkjøpsområdet

3 Formål, problemstilling og avgrensning

Prosjektets formål og problemstilling er basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger som er trukket opp i overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon.

3.1 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er for det første å kartlegge og vurdere om Våler kommune etterlever regelverket for offentlige anskaffelser, herunder å undersøke om kommunen har fulgt opp funnene og anbefalingene som fremkom av forvaltningsrevisjonen på innkjøpsområdet som ble gjennomført i 2008.

Problemstillingene gjør seg gjeldende i følgende hovedspørsmål:

- 1. Har kommunen etablert en betryggende internkontroll for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges?*
- 2. Har anskaffelser større enn kr. 100 000 ekskl. mva. vært gjenstand for konkurranse og er kravet til dokumentasjon av konkurransen oppfylt?*
- 3. Benytter kommunen rammeavtalene som er inngått i ulike innkjøpssamarbeid?*
- 4. I hvilken grad har kommunen inngått rammeavtaler på områder der gjentatte kjøp fra samme leverandør årlig overstiger terskelverdi?*

3.2 Avgrensning av prosjektet

Fra og med 1.1.2017 er det foretatt endringer i lov- og forskrift om offentlige anskaffelser, men i og med at tidsaspektet for dette prosjektet ble berammet til å omfatte anskaffelser foretatt i 2016, har revisjonen tatt utgangspunkt i lov og forskrift slik den så ut frem til 1.1.2017. For at forvaltningsrevisjonen skulle omfatte anskaffelser hvor risiko og vesentlighet er størst, har vi fokusert arbeidet mot anskaffelser i teknisk avdeling. Vi har valgt anskaffelser påbegynt, og/ eller avsluttet i 2016.

4 Metode

4.1 Om metodevalget

Det er hva problemstillingen ønsker å undersøke som bør avgjøre metodevalget (Holme og Solvang: 1996). Etter en samlet vurdering har det blitt gjennomført dokumentanalyse av utvalgte drifts- og investeringsanskaffelser i Våler kommune. Dokumentanalyse vurderes som en godt egnet metode til å besvare problemstillingen da det stilles strenge lovmessige krav til å dokumentere den enkelte anskaffelse, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 syvende ledd, samt krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i anskaffelsen, jf. lov om offentlige anskaffelser § 5 tredje ledd. For å analysere de utvalgte anskaffelsene har det vært innhentet bistand i fra kommuneadministrasjonen.

4.2 Utvalg

Teknisk avdeling er den av kommunens avdelinger som har ansvaret for de største anskaffelsene. Avdelingen er ansvarlig for flere investeringer i løpet av et år, og Hedmark Revisjon har dermed valgt å rette sitt fokus mot denne avdelingen. Vi har gjennomført intervjuer med økonomikonsulent, samt leder og prosjektansvarlig i teknisk avdeling. I tillegg har vi gjennomgått investeringsprosjekter som er planlagt i 2016, samt kommunens rammeavtaler.

4.3 Reliabilitet

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

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

4.4 Validitet

Validiteten sier noe om hvor gyldige eller relevante dataene er for det en søker å undersøke (Eriksen m.fl.: 2000). Av forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 syvende ledd går det frem at oppdragsgiver fortløpende skal sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelseskonkurransen er skriftlig. Dette skal sikre at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet. Det omfattende dokumentasjonskravet kan således styrke forvaltningsrevisjonens validitet.

For å styrke undersøkelsens validitet har det videre blitt trukket inn sentral litteratur som berører hvordan anskaffelseslovgivningen skal operasjonaliseres og fortolkes. Dette har dannet basis for utledning av revisjonskriteriene (jf. kap. 4).

Dokumentanalysen er ikke basert på generaliserbare data idet et representativt utvalg ville ha krevd et større og mer tilfeldig utvalg av anskaffelser. Revisor anser imidlertid den valgte metodetilnærmingen som egnet til å fremskaffe et første overblikk over kommunens innkjøpspraksis innen det kontrollerte området. Resultatet av inneværende forvaltningsrevisjon vil på denne måten kunne danne basis for eventuelle oppfølgende undersøkelser.

5 Problemstilling 1: Betyggende internkontroll

Problemstilling 1: Har kommunen etablert en betryggende internkontroll for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges?

5.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Fullstendig utledning av revisjonskriterier finnes i vedlegg A til denne rapporten. Revisjonen legger følgende revisjonskriterie til grunn for å besvare problemstilling 1:

- 1 *Enhetene har rutiner for rapportering av internkontrollarbeidet og risikoforhold som ikke er tilstrekkelig ivarettatt for innkjøp.*
- 2 *Kommunen har klare regler for delegasjon av myndighet og roller i forhold til innkjøp og kontraktoppfølging, og en hensiktsmessig arbeidsfordeling på området.*
- 3 *Det finnes formaliserte rutiner for innkjøp som skiller mellom rammeavtaler, direkteanskaffelser og avrop på rammeavtaler.*
- 4 *Rutinene er kjent av de som skal benytte de, og sikrer at anskaffelser skjer i henhold til anskaffelsesregelverket.*
- 5 *Kommunen har rutiner som sikrer at dokumentasjon i forbindelse med innkjøpene oppbevares på en hensiktsmessig måte.*
- 6 *Kommunen har et system for oppbevaring av rammeavtaler, og gyldige avtaler er tilgjengelige for de som skal benytte dem.*
- 7 *Før anskaffelsen gjennomføres, gjøres et forsvarlig anslag over det samlede beløp som kommunen kan komme til å betale eks. mva. for kontrakter som utgjør anskaffelsen.*
- 8 *Kontraktbestemmelser i forbindelse med kommunens anskaffelser er angitt i konkurransegrunnlaget.*
- 9 *Kontraktene inneholder regler om mislighold, tvistebehandling og oppsigelse*
- 10 *Kommunen har formaliserte rutiner for oppfølging av innkjøpskontrakter, herav mottak av varer og tjenester samt attestasjon. Rutinene er kjent av de som skal benytte dem, og disse følges.*
- 11 *Kommunen har rutiner for oppfølging og evaluering av rammeavtaleleverandører og leverandører som har langtidskontrakter med kommunen.*

5.2 Innsamlet data

Kommunens økonomireglement er ikke blitt oppdatert på en stund. Økonomikonsulent henviste oss til veileder for anskaffelser for en oversikt over kommunens rutiner hva angår innkjøp. Revisjonen kunne ikke finne rutiner for rapportering av internkontroll i denne. Kommunens administrative delegasjonsreglement står det imidlertid i klausul IV.6 at «virksomhetsleder skal rapportere til rådmann hendelser og avvik som vil ha betydning for virksomheten og/ eller kan ha interesse administrativt eller politisk». Under intervju med økonomikonsulent kom det fram at kommunen hadde et kapittel om systemrevisjon i den eldre veilederen for offentlig anskaffelser. Økonomikonsulent hevdet at det ikke ble videreført. Et viktig element i internkontrollarbeidet er også intranettløsningene, kommunen er for tiden på vei over fra det egenproduserte I-kvalitet, til det nye systemet «Risk Manager», som vil inneholde all informasjon om internkontrollsystemet.

Det administrative delegasjonsreglementet formaliserer rådmannens delegasjon av myndighet til virksomhetslederne, så vel som økonomisjef. Virksomhetslederne delegeres et helhetlig ansvar for planlegging, saksbehandling, budsjett, ledelse og personal for ansvarsområdet. Virksomhetsleders myndighet omtales også i «Veileder for anskaffelser». Kommunen utnevner også produktansvarlige blant de ansatte, som er ansvarlige for å holde seg løpende orienterte om produkter, gi tilbakemeldinger til innkjøpsansvarlige, evaluere gjeldende avtaler, og konsultere brukerne. Kommunen har også en oversikt over de produktansvarlige. Når det gjelder oppfølging av kontrakter er det ikke dedikert en egen del for dette i veileder for anskaffelser. Det heter i denne at «i dag ser man at innkjøpsfunksjonene ofte er flinke til å gjennomføre anskaffelsen etter anskaffelsesregelverket, men mangler samme oppmerksomhet på gjennomføringen av leveransen etter kontraktsinngåelse». Økonomikonsulent opplyste også revisjonen om at det ikke finnes felles rutiner, eller prosedyrer om varemottak.

I veileder for anskaffelser kapittel 6, formaliseres rutiner som skiller mellom rammeavtaler og avrop på rammeavtaler. Del 2 av veileder for anskaffelser formaliserer også prosessene for direkte anskaffelser.

Revisjonen ble informert om at endringer i lov om offentlige anskaffelser er ved å bli implementert i anskaffelsesveilederen. Økonomikonsulent, og enhetsleder i teknisk avdeling, orienterte revisjonen om at RIIG bisto kommunen i det innkjøpsfaglige innenfor kommunens rammeavtaler. Ved større prosjekter benytter teknisk avdeling seg av standardkontrakter for bygg og eiendom. Kommunen abonnerer på standardkontraktene NS 8420¹ og NS 8406², som oppdateres fortløpende ved regelendringer³. Disse standardkontraktene inneholder også regler om mislighold, tvistebehandling og oppsigelse.

I anskaffelsesveilederen er det ingen rutiner for oppbevaring av innkjøpene. Økonomikonsulent oppga Acos Websak som plattform for oppbevaring av dokumenter i forbindelse med innkjøp. Teknisk avdeling benytter i økende grad en ny plattform som kalles «Basecamp». Under møte med teknisk avdeling ble dokumentasjon hentet fra dette programmet for å dokumentere anskaffelsesprosessene. Enkelte anskaffelsesprosesser ble også hentet fra e-postutvekslinger.

Kommunen inngår i den interkommunale samarbeidsordningen «Regionalt innkjøp i Glåmdalen», eller RIIG, som det forkortes til. På RIIGs nettsider ligger en lett tilgjengelig og oppdatert oversikt⁴ over rammeavtalene for kommunene som inngår i samarbeidet.

Revisjonen ble vist anskaffeshistorikken til prosjekter som ble startet opp i 2016, samt anskaffelser over 100.000 i 2016. Ved gjennomføring av anbudsrunde regner tilbydere ut pris, og det er dette beløpet kommunen bruker som prisanslag for anskaffelsen. Pris vektet relativt tungt ved

¹ NS 3420 brukes til å utarbeide beskrivelser og mengdelister i forbindelse med konkurransegrunnlag, kalkulasjon av forespørsler og under utførelses og avviklingsfasen av byggeprosjekter (Standard Norge, 2017).

² NS 8406 er utarbeidet for bruk i kontraktsforhold hvor én part (entreprenøren) påtar seg utførelsen av et bygg- eller anleggsarbeid (herunder anlegg, nybygg, vedlikehold, reparasjon og ombygging) for den andre parten (byggherren), og hvor det vesentlige av tegninger, beskrivelser og beregninger skal leveres av byggherren (Standard Norge, 2017).

³ Som ved siste endring i lov om offentlige anskaffelser trådt i kraft f.o.m 1.1.2017.

⁴ Nettside: <http://www.riig.no/rammeavtaler>, sist oppdatert 2.3.2017.

kontraktsinngåelse. I konkurransegrunnlaget spesifiseres også kontraktsbestemmelsene, og kommunen benytter seg av standardkontrakter i disse prosessene.

I veileder for anskaffelser står det lite om oppfølging av innkjøpskontrakter, økonomikonsulent sier også at kommunen bør følge opp dette punktet. Kommunen har en målsetning om at en oppgradering av veilederen også vil omfatte denne fasen av anskaffelsene. Attestasjon og anvisning gjøres på VISMA. Roller og fullmakter ligger i de brukeradministrative systemene.

Leder for teknisk avdeling savner imidlertid en bedre evaluering av anskaffelsene i RIIG. Det kunne vært en fordel å kunne gi tilbakemeldinger på anskaffelsene etter at de hadde blitt gjennomført. Teknisk avdeling sa også at de kunne blitt bedre på å beskrive sine behov, og at RIIG kunne bistå kommunen med dette. Teknisk avdeling etterlyser også en arena for erfaringsdeling mellom RIIGs kommuner, og bemerker at RIIG burde bli bedre på å kvalitetssikre og evaluere innkjøpene.

5.3 Revisors vurdering

Det første revisjonskriteriet til denne problemstillingen skal undersøke om rutinene for rapportering av internkontrollarbeid. Bortsett fra en klausul i kommunens delegasjonsreglement står det lite i kommunens rutinedokumenter om rapportering av internkontrollarbeidet. Siden systemrevisjon var en del av den eldre veilederen for offentlige anskaffelser, er det revisors vurdering at dette burde revideres, og oppdateres for å inngå i oppdatert veileder. I tillegg bør kommunen fortsette arbeidet med å integrere intranettsystemet «Risk Manager» for å forbedre kommunens internkontroll.

Når det kommer til spørsmålet om kommunen har klare regler for delegasjon av myndighet og roller i forhold til innkjøp og kontraktoppfølging, og hensiktsmessig arbeidsfordeling, er det revisors vurdering at kommunen har et godt system for delegasjon av myndighet, rolle- og arbeidsfordeling. Revisor bemerker imidlertid at kommunen bør prioritere en formell rutine for oppfølging av leveranser. Oppfølging av prosjekter er viktig for å undersøke om pris og leveranser korresponderer. At kommunen får de leveransene de betaler for, og at budsjettoverskridelser holdes på et minimum.

For å møte det neste revisjonskriteriet skal kommunen ha formaliserte rutiner for innkjøp som skiller mellom rammeavtaler, direkteanskaffelser og avrop på rammeavtaler. Det er revisors vurdering at dette kriteriet overholdes.

Rutinene skal være kjent av de som skal benytte dem, og sikre at anskaffelser skjer i henhold til anskaffelsesregelverket. Ved anskaffelser innen rammeavtaler, låner kommunen innkjøpsfaglig kompetanse av RIIG. Ved større anskaffelser bruker kommunen kontinuerlig oppdaterte standardkontrakter for bygg og eiendom.

Hva angår rutiner som sikrer at dokumentasjon i forbindelse med innkjøpene oppbevares på en hensiktsmessig måte, har kommunen et oppbevaringssystem for anskaffelsesdokumentasjon. Det er imidlertid ingen formelle rutiner for lagring av disse dokumentene i kommunen, og under møte med teknisk avdeling ble dokumenter innhentet fra både e-postutvekslinger og «Basecamp», kommunens lagringssystem for anskaffelsesdokumentasjon. Det er revisors vurdering at dette revisjonskriteriet ikke overholdes, og at kommunen bør sørge for en mer formalisert og strømlinjeformet lagring av anskaffelsesdokumenter.

På kriteriet som handler om hvorvidt kommunen har et system for oppbevaring av rammeavtaler, og gyldige avtaler er tilgjengelige for de som skal benytte dem er det revisors vurdering at dette overholdes.

For å svare på kriteriet om hvorvidt det gjøres et forsvarlig anslag over det samlede beløp som kommunen kan komme til å betale før anskaffelsen gjennomføres, er det revisors vurdering at dette kriteriet oppfylles. Anskaffelsenes kostnadsanslag vektet relativt tungt ved kontraktsinngåelse. Vi henviser til rapportens del 2 for en utvidet gjennomgang av anskaffelser og dokumentasjon av disse.

Det er også revisors vurdering at kontraktbestemmelsene i forbindelse med kommunens anskaffelser er angitt i konkurransegrunnlaget. Kommunen benytter standardkontrakter for dette.

Kontraktene inneholder regler om mislighold, tvistebehandling og oppsigelse, og dette revisjonskriteriet møtes.

Videre skal revisjonen undersøke om kommunen har formaliserte rutiner for oppfølging av innkjøpskontrakter, herav mottak av varer og tjenester samt attestasjon. I og med at det finnes lite i kommunens «veileder for anskaffelser», er det revisors vurdering at kommunen har en jobb å gjøre i så måte. Oppfølging av innkjøpskontrakter bør formaliseres, og dette bør inngå i en oppdatert versjon av anskaffelsesveilederen.

Det siste revisjonskriteriet for denne problemstillingen skal undersøke om kommunen har rutiner for oppfølging og evaluering av rammeavtaleleverandører og leverandører som har langtidskontrakter med kommunen. Kommunen etterlyste bedre oppfølging av arbeidet med rammeavtaler. I tillegg ønsket teknisk avdeling en arena for erfaringsdeling mellom RIIGs kommuner, og bemerket at de burde blitt bedre på evaluering. Det er revisors vurdering at dette kriteriet ikke møtes.

6 Problemstilling 2: Konkurransen og dokumentasjon

Problemstilling 2: Har anskaffelser større enn kr. 100 000 ekskl. mva. vært gjenstand for konkurranse og er kravet til dokumentasjon av konkurransen oppfylt?

6.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Fullstendig utledning av revisjonskriterier finnes i vedlegg A til denne rapporten. Revisjonen legger følgende revisjonskriterie til grunn for å besvare problemstilling 2:

- 1 *Anskaffelser under 500.000,- eks. mva. som er av vesentlig størrelse er blitt underlagt konkurranse, og oppdragsgiver har kontaktet minst 3 leverandører.*
- 2 *Anskaffelser over kr. 500.000 ekskl. mva. har blitt underlagt konkurranse ved kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin).*
- 3 *Det er ført anskaffelsesprotokoll for gjennomføring av anskaffelser som er lik, eller overstiger kr. 100.000 ekskl. mva.*
- 4 *Dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosesser oppbevares av kommunen.*

6.2 Innsamlet data

6.2.1 Konkurransen for anskaffelser under 500 000

Fra leverandørreskontro har vi plukket ut de leverandørene som i løpet av 2016 har hatt leveranser i kostnadsintervallet mellom 100.000 og 500.000. Rammeavtaleleverandører holdes i all hovedsak utenfor denne listen, Ahlsell er likevel tatt med i og med at kommunen hadde merknader om denne leverandøren.

Leverandør	Sum Kjøp	Antall
Asplan Viak AS	439.831	7
Grandahl, Arne Roger	416.746	4
Arneberg & Lund Elektro AS	412.027	96
Olastuen Bygg AS	407.916	6
Løvlien Georåd AS	323.771	4
Solør Hus AS	293.803	7
Østlandske Kjøleservice AS	242.870	11
Nordermoens Transport Ans	239.300	19
Bama Storkjøkken AS	205.528	89
Ahlsell Norge AS	101.628	18
Empakk AS	101.785	3
Schjærin Radio – TV AS	101.545	36

Figur 5.1.: Oversikt over anskaffelser mellom 100.000 og 500.000 i løpet av 2016.

Asplan Viak: Firmaet er knyttet til to prosjekter. Motorflyplass og reguleringsplan for Haslemoen. For prosjektet om motorflyplass ble det sendt ut forespørsel til fem forskjellige leverandører hvorav to leverte tilbud. Reguleringsplan for Haslemoen gjelder et prosjekt som ble overført fra Skifte Eiendom

etter oppkjøp av Haslemoen, og videre reguleringer sammen med Asplan Viac tas gjennom rammeavtale som kommunen har inngått med Elverum kommune.

Grandahl, Arne Roger er ansvarlig for sommer- og vintervedlikehold på kommunens veier. Det ble utarbeidet konkurransegrunnlag for vintervedlikehold, publisert på Doffin. Rammeavtalen er fordelt mellom Uhrdahl, PC & CO, Arne Roger Grandahl og Rivenes. Arbeidet er fordelt på 4 roder. PC & CO har ansvaret for 2 roder. Grandal, Rivenes og Urdal deler de to resterende mellom seg, hver leverandør har ansvaret for 1/3. Arbeidet prises etter medgått tid.

Arneberg Elektro har levert varer og tjenester for 412 746 kr, fordelt på 96 leveranser.

Olastuen Bygg AS mottok betalinger i forbindelse med en forsikringsskade. Dette var en vannskade på Storskjæret 61 og 63, som ble styrt av kommunens forsikringsselskap KLP. Kommunen valgte å benytte samme leverandør som forsikringsselskapet for en anskaffelse på 36.000,- ved en senere anledning.

Løvlien Georåd har levert grunnundersøkelser og geoteknisk vurdering i forbindelse med bygging av skole og aktivitetshus. Det ble gjennomført konkurranse for levering av disse tjenestene. Det ble sendt ut forespørsel til fire forskjellige leverandører, hvorav to leverte tilbud innen tidsfristen. Løvlien vant anbudsrunderen.

Østlandske kjøleservice reparerte kjøle- og frysesystem til Våler omsorgssenter. I 2016 var det tre ekstraordinære skader på kjølerommet på kjøkkenet til omsorgssenteret. Dette medførte reparasjoner, samt leie av kjølerom i en periode. Tidsaspektet medførte at det ikke var mulig å gjennomføre noen innkjøpsprosess på dette i forkant, men kommunen innhentet imidlertid prisanslag for denne leveransen. Vi ble gjort oppmerksomme på at det normalt var langt lavere summe for vedlikehold enn de summe som kom frem i 2016.

Nordermoen transport transporterer slamkompost for kommunen, det ble innhentet pris fra flere leverandører for dette tilbudet, og Nordermoen vant konkurransen.

Ahlsell Norge har rammeavtale med Kommunen. Likevel kjøper kommunen fortrinnsvis fra Brødrene Dahl siden Ahlsell ikke klarer å levere. Dette har kommunen meldt fra til RIIG om

6.2.2 Utvalgte anskaffelser over 500 000

Hedmark Revisjon tok utgangspunkt i 7 prosjekter med oppstart i 2016 for å undersøke anskaffelsesprosessene rundt prosjekter av vesentlig størrelse. Disse var som følger:

Prosjekt:	Budsjett
Ny skole og aktivitetshus	230 000 000 eks. mva.
Oppgradering av brann og vedlikehold på Våler omsorgssenter	13 500 000 eks. mva.
Sanering asbestledninger Nordhagen	9 500 000 eks. mva.
Våler Strandpark	Ca. 2 000 000 eks. mva.
Rammeavtale for rådgiver innen VVA og planleggingstjenester i samarbeid med Elverum kommune	19 000 000 eks. mva.
Ny fjernvarme på Våler omsorgssenter	750 000 eks. mva.
Oppgradering av varmesentral på Våler omsorgssenter	5 250 000 eks. mva.

Tabell 5.2: Budsjetterte prosjekter i 2016.

Ny skole og aktivitetshus i Våler kommune: I møte med prosjektansvarlig ble revisjonen vist protokollføringen for denne anskaffelsen. Leveransen ble valgt i henhold til Difis mal, NS 8402. Det ble hentet inn tilbud fra Bjørnstad Prosjektering, Norconsult og Arkitektlaget, hvor pris ble vektet 30 %, kompetanse 50 % og oppgaveforståelse ble vektet 20 %. To leverte til slutt tilbud, og Norconsult vant anbudet.

Brann og vedlikehold på Våler omsorgssenter: Det ble sendt ut tilbud til fire tilbydere på prosjektering og prosjektbeskrivelse, hvorav tre leverte tilbud. Prosjektansvarlig regnet med at prosjektet kom til å ligge på rundt 500 000. Norconsult lagde prosjektgrunnlaget for Våler omsorgssenter. Disse annonserte prosjektet på Doffin. Dette prosjektet ble lyst ut som generalentreprise, hvor hoved bedriften forholder seg til alle underleverandører. Solør hus fikk generalentreprisen, foran Vaaler Bygg og Fagflis.

Sanering av asbestledninger Nordhagen: Dette prosjektet ble konkurranseutsatt på Doffin, og forprosjekteringen var en forlengelse av prosjektet som Cowi jobbet med. Konkurransegrunnlaget ble formulert i tråd med Norsk Standard 3420. I tillegg hentet kommunen inn advokatkompetanse for Norsk Standard 8406 (bygge og anleggskontrakt). Dette er et innkjøp etter forsyningsforskriften, og kunngjøringen i Doffin er frivillig. Tilbudet ble åpnet idet denne rapporten var ved å ferdigstilles. Tildelingskriteriene for leverandører er vektet 70 % mot pris, og 30 % mot referanser fra tidligere prosjekter.

Våler Strandpark: Arbeidet med forprosjektering ble startet i 2016. Konkurransegrunnlaget ble gjennomført i henhold til Difis mal. Norsk Standard 8402 for rådgivningstjenester ble benyttet her. Det ble innhentet tilbud fra 5 tilbydere, og tilbudene varierte mellom 160 000 og 350 000. Kriteriene ble vektet 50 % på pris og 50 % kompetanse og løsning (herunder løsning, gjennomføringsevne og kreativitet). Pushak AS vant anbudsrunden. Det ble også gitt opsjon i konkurransegrunnlaget på detaljprosjektering.

Rammeavtaler for rådgivning innen VVA: Dette var en rammeavtaleutlysning som ble gjort i samarbeid med Elverum kommune. Morgan Johansen gjennomførte en vektet vurdering av tilbydere etter pris, kvalitet, erfaring, utdanning og tidligere arbeid. Dette er en parallell rammeavtale med rådgiver for planleggingstjenester. Rammeavtalen gjelder for 4 år, med gjensidig oppsigelsesfrist på 3 mnd.

Fjernvarme på Våler omsorgssenter: Dette er en anskaffelse som gjennomføres i forbindelse med at varmeanlegget gikk i stykker den 23. desember. Kontrakten er gjennomført etter NS 8407, konkurransegrunnlaget følger Difi sine maler. Det er sendt ut prisforespørsel på e-post her, med e-post til fem rørleggere, tre av disse trakk seg etter befarings. Kommunen sto til slutt igjen med to tilbydere, og YC-rør vant til slutt anbudsrunden.

6.2.3 Anskaffelsesprotokoll for anskaffelser som er lik, eller overstiger kr. 100.000 eks. mva.

Figur 5.1 viser en liste over leverandører som har levert varer og tjenester mellom 100.000 og 500.000, og deres totale leveranser til Våler kommune i løpet av 2016. I del 5.2.1 så vi at kommunen har gjennomført konkurranse for anskaffelser som er lik, eller overstiger 100.000. Hedmark Revisjon fikk tilsendt anskaffelsesprotokoll for leveranser over 100.000. Disse gjaldt: Asplan Viak, Arne Roger Grandahl og Løvlien Georåd. Olastuen bygg AS, og Østlandske kjøleservice ble gjennomført uten konkurranse, men det ble gjennomført et prisoverslag for sistnevnte. Olastuen bygg mottok penger fra et prosjekt styrt av kommunes forsikringsselskap KLP. Østlandske Kjøleservice fikk et oppdrag etter en defekt ved Våler omsorgsbolig, grunnet hasteoppdrag ble ikke denne konkurranseutsatt, noen anskaffelsesprotokoll er ikke å oppdrive.

6.2.4 Dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosesser oppbevares av kommunen.

Under møte med prosjektleder i Teknisk avdeling fikk vi fremvist dokumentasjon for de utvalgte prosjektene. Disse lagres i kommunens filkatalog, på Acos Websak, og det nye mappesystemet «Basecamp», en internettbasert fildelings-software. Ansvarlige aktører i prosjektet får tilgang til dokumenter som kommunen har lagret i Basecamp.

Vi fikk sett utlysning av anbud, oversikt over hvor mange tilbydere som hadde levert anbud, og hvem disse var. Vi fikk også vist hvordan kommunen regnet seg frem til vinnerne av anbud ved bruk av de vektete kriteriene. Leverandørene ble rangert etter poeng, og prosjektet ble tildelt tilbyder med høyest score.

6.3 Revisors vurdering

Kriteriet som omhandler hvorvidt anskaffelser under 500.000,- eks. mva. som er av vesentlig størrelse er blitt underlagt konkurranse, og oppdragsgiver har kontaktet minst 3 leverandører, konkluderer revisjonen med følgende:

Hvor kommunen hadde ansvaret for anskaffelsene er det innhentet tilbud fra minst 3 leverandører. Stort sett alle anskaffelsene i dette intervallet følger lov- og forskrift om offentlige anskaffelser. Vi noterer imidlertid at Olastuen bygg AS fikk arbeidet med å reparere vannskade, og kommunen valgte denne leverandøren for en direkte anskaffelse ved en senere anledning.

Østlandske kjøleservice reparerte kjøle- og frysesystemer til Våler omsorgssenter ved skade. Da reparasjon av dette var en hastesak, hentet ikke kommunen inn kostnadsanslag fra flere. Kommunen vurderer nå å inngå en rammeavtale med Østlandske kjøleservice, og det er revisors vurdering at dette bør følges opp for å sikre at lov og forskrift følges ved liknende tilfeller i fremtiden.

Kommunen kan også vurdere å inngå rammeavtale for transport av kompost, og i og med at dette er et gjentakende behov, ville en rammeavtale gjort arbeidet mer forutsigbart.

Når det kommer til rammeavtalen som RIIG har fremforhandlet med Ahlsell, ble det ytret kritikk mot denne leverandøren. Kommunen får nå sine leveranser fra Brødrene Dahl framfor Ahlsell, siden de ikke får produktene de mener de har behov for. Det er revisors vurdering at denne rammeavtalen bør reforhandles i samarbeid med RIIG.

Under neste revisjonskriterie skulle vi undersøke om anskaffelser over kr. 500.000 ekskl. mva. har blitt underlagt konkurranse ved kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin).

Vi fikk en gjennomgang av prosjektansvarlig på 6 prosjekter som ble startet opp i 2016. Nesten alle prosjektene har blitt lagt ut på Database for offentlige anskaffelser (Doffin). For fjernvarme i Våler omsorgssenter foregikk imidlertid korrespondansen mellom tilbydere og kommunen på e-post. Dette er også et prosjekt som burde ha blitt konkurranseutsatt på Doffin. Det er revisors vurdering at dette kriteriet bare delvis oppfylles.

Revisjonen har også utledet et kriterie for å undersøke om det er ført anskaffelsesprotokoll for gjennomføring av anskaffelser som er lik, eller overstiger kr. 100.000 ekskl. mva. Vi fikk framvist anskaffelsesprotokoller for de aller fleste anskaffelser over kr. 100.000 foruten anskaffelser for Olastuen bygg og Østlandske kjøleservice AS. Kommunen har gjort rede for også disse anskaffelsene, og det er revisors vurdering at dette revisjonskriteriet oppfylles. Revisjonen presiserer likevel at protokollkravet i kommunen bør sikres. Dette kravet videreføres også i nytt regelverk fra 2017.

Det siste kriteriet for denne problemstillingen dreier seg om hvorvidt dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosesser oppbevares av kommunen. Denne dokumentasjon oppbevares av kommunen, noe vi fikk vist under møte med prosjektansvarlig. Det er likevel verdt å bemerke at kommunen er i ferd med å flytte denne dokumentasjonen over i et nytt system, «Basecamp», og at dokumentasjonen i skrivende stund befinner seg på ulike områder av kommunens kommunikasjons- og arkivsystemer (Acos websak, kommunens filkatalog og i e-poster). Kommunen bør sørge for at all relevant dokumentasjon samles i ett system slik at det finnes en helhetlig oversikt over anskaffelser, og deres historikk. Det er likevel revisors vurdering at dette revisjonskriteriet oppfylles.

7 Problemstilling 3: Bruk av rammeavtaler

Problemstilling 3: Benytter kommunen rammeavtalene som er inngått i ulike innkjøpssamarbeid?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Fullstendig utledning av revisjonskriterier finnes i vedlegg A til denne rapporten. Revisjonen legger følgende revisjonskriterie til grunn for å besvare problemstilling 3:

1. *Våler kommune benytter seg av rammeavtaler der disse er inngått med RIIG.*

7.2 Innhentet data

Ut ifra utplukk fra leverandørreskontroen foretas det anskaffelser fra RIIGs fremforhandlede rammeavtaler. Det finnes imidlertid enkelte tilfeller hvor innkjøpene avviker fra disse, og under intervjuer med virksomhetsleder i teknisk avdeling ble vi gjort oppmerksomme på at kommunen hadde inngått egen rammeavtale i samarbeid med Elverum om graving, vann og avløp. Revisjonen ble informert om at det var store prisforskjeller på noen produkter, eksempelvis mopper og arbeidsklær.

RIIG inngikk en rammeavtale om fylling av drivstoff som medførte at kommunens ansatte måtte kjøre til nabokommunen for å fylle drivstoff. Våler kommune valgte ikke å være lojale i dette tilfellet, på grunn av praktiske hensyn. Kommunen ga tilbakemelding til RIIG her, og de ga beskjed om at dette var i orden. Under intervjuer påpekte virksomhetsleder at nærhet og pris var viktig for teknisk avdeling ved inngåelse av avtaler.

7.3 Revisors vurdering

Det er revisors vurdering at Våler kommune i all hovedsak benytter seg av rammeavtalene som er inngått med RIIG. Det kan se ut som om noen av rammeavtalene ikke er ideelle hva pris angår, av disse ble mopper og arbeidsklær nevnt. I tillegg virker det som om drivstoffavtalen ble fremforhandlet uten å ta hensyn til Våler kommunes behov for nærhet til leverandør, i dette tilfelle bensinstasjonen. Det kan se ut som om dialogen mellom RIIG og Våler i forarbeidene til denne rammeavtalen kunne blitt gjennomført på en bedre måte. I intervjuene kom det også fram at teknisk avdeling i noen tilfeller kunne blitt bedre på behovsspesifikasjoner. De savnet imidlertid en arena for diskusjoner med andre kommuner, og at tilbakemeldinger til RIIG som angår inngåtte rammeavtaler kunne blitt bedre. Dette for å forbedre inngåtte rammeavtaler. Det kan se ut som om dette hadde vært fordelaktig, i hvert fall for de ovennevnte eksemplene. Her avviker de fremforhandlede avtalene fra Våler kommunes ønske om å foreta anskaffelser ut fra vektlegging av nærhet og/ eller pris. Revisjonen presiserer imidlertid at kommunen i all hovedsak bør benytte seg av de inngåtte rammeavtalene, hvor disse er fremforhandlet.

8 Problemstilling 4: Gjentatte kjøp fra samme leverandør som årlig overstiger terskelverdi

Problemstilling 4: I hvilken grad har kommunen inngått rammeavtaler på områder der gjentatte kjøp fra samme leverandør årlig overstiger terskelverdi?

Revisjonskriterier for problemstilling 4

Fullstendig utledning av revisjonskriterier finnes i vedlegg A til denne rapporten. Revisjonen legger følgende revisjonskriterie til grunn for å besvare problemstilling 2:

1. Kommunen tilstreber å gjennomføre rammeavtaler når innkjøp fra en leverandør overstiger terskelverdi.

8.1 Innhentet data og revisors vurdering

Den aktuelle terskelverdien for denne revisjonen er en anskaffelse som er over, eller lik 100.000 kr ekskl. mva. Slik det het under forskrift om offentlige anskaffelser før 1.1.2017. For å besvare denne problemstillingen, og utledede revisjonskriterie, henviser vi til utplukkene fra kapittel 5.2.1. Leverandører som ville være aktuelle for inngåelse av rammeavtaler i dette tilfellet er:

Leverandør	Data	Revisors vurdering
Arneberg & Lund Elektro AS	Her har kommunen kjøpt for 412 027 kr, fordelt på 96 anskaffelser	I og med at kommunen i løpet av et år har foretatt mange små anskaffelser, som til sammen blir en relativt høy sum, bør kommunen se på muligheten for å inngå rammeavtale for elektrisk tjenester.
Østlandske kjøleservice	Anskaffelser på 242.870 kr, fordelt på 11 anskaffelser. Denne summen er avvikende høy, grunnet defekt kjøle- og frysesystem ved Våler omsorgssenter.	Det er revisors vurdering at det bør inngås rammeavtale for reparasjoner av kjølelager. I og med at anskaffelser ved defekte anlegg må gjøres raskt, og kommunen med det ikke har anledning til å utlyse konkurranse på slike leveringer, er en rammeavtale å foretrekke av praktiske hensyn.
Nordermoens Transport Ans	Nordermoens Transport har levert tjenester til 239.300, fordelt på 19 anskaffelser. De har hatt ansvaret for transport av slamkompost.	I og med at dette er leveranser som kommunen har kontinuerlig behov for, og at anskaffelsene totalt sett når et relativt høyt nivå, er det revisors vurdering at

		kommunen bør undersøke mulighetene for å gjennomføre en rammeavtale på disse leveransene.
Ahlsell Norge AS	Rammeavtale gjennom RIIG på VA/VVS tjenester. Har levert for 102.628, fordelt på 18 leveranser. Kommunen har informert om at de har gått bort fra denne avtalen, da de ikke fikk de leveransene de hadde krav på.	Det er revisors vurdering at kommunen bør inngå dialog med RIIG om utarbeidelse av ny rammeavtale. Revisjonen gjentar her administrasjonens ønske om bedre evalueringssdialog med RIIG, samt en arena for samtaler med andre kommuner.
Empakk AS	Leveranse av emballasje. Totalt har det blitt levert for 102.628, fordelt på 3 leveranser.	Leveranse av emballasje er anskaffelser som er relativt stabile, og kommunen bør vurdere rammeavtale på dette.
Schjærin Radio – TV AS	Leverandøren har gjort flere småleveranser i løpet av 2016. Totalt 101.545, over 36 leveranser.	I og med at leveranser fra dette selskapet er av en relativt omfattende størrelsesorden, bør kommunen vurdere rammeavtale.

Tabell 7.1: Leveranser som er aktuelle for rammeavtaler.

9 Konklusjoner

For **problemstilling 1**, som omhandler internkontroll, kan vi trekke følgende konklusjoner:

1. Det er lite i kommunens rutinedokumenter som omhandler selve systemet for internkontroll. Økonomireglementet er ikke blitt oppdatert på en stund, og veileder for anskaffelser inkluderer heller ikke systemet for internkontroll som tema. Dette var likevel et område som ble behandlet i den gamle veilederen.
2. Delegasjon av myndighet fra Rådmann til virksomhetsledere foregår gjennom et administrativt delegasjonsreglement. Sistnevntes myndighet omtales også i veileder for anskaffelser.
3. Endringer i lov om offentlige anskaffelser trer i kraft fra og med 1.1.2017. Disse endringene vil innarbeides i anskaffelsesveilederen. Endringer oppdateres også fortløpende i standardkontraktene som kommunen benytter.
4. Det er ingen rutiner for oppbevaring av anskaffelsesdokumenter i Våler kommune. Kommunen er ved å implementere programmet «Basecamp» som dokumentasjonssystem. Gjennomførte anskaffelser ligger nå lagret på ulike plattformer: på e-post, i Acos Websak og i nevnte Basecamp.
5. Kommunen inngår i RIIG, og oppdaterte rammeavtaler er tilgjengelige på deres nettsider.
6. Ved anskaffelser brukes prisanslagene i innsendte tilbud som grunnlag, pris vektet relativt tungt ved kontraktsinngåelse. I konkurransegrunnlaget spesifiseres også kontraktens bestemmelser.
7. Det ser ut til at anskaffelsene gjennomføres etter regelverket, men at kommunen godt har kunnet vært mer oppmerksomme rundt oppfølging av innkjøpskontraktene og leveransen. Økonomikonsulent informerte om at kommunen burde følge opp dette punktet. Det ble gitt signaler om at dette kunne innlemmes i veilederen for anskaffelser ved en oppdatering.
8. Leder for teknisk avdeling savner en bedre evaluering av anskaffelsene i RIIG. Teknisk avdeling informerte imidlertid om at Teknisk avdeling også kunne blitt bedre på å spesifisere sine behov. Det ble også etterlyst en arena for erfaringsdeling mellom RIIGs kommuner, og at RIIG kunne blitt bedre på kvalitetssikring og evaluering av innkjøpene.

Revisjonen konkluderer med at det finnes et system for internkontroll, men at det finnes et forbedringspotensial her.

For **problemstilling 2**, som omhandler konkurranse og dokumentasjon, kan vi trekke følgende konklusjoner:

1. Anskaffelser under 500.000,- eks. mva. av vesentlig størrelse, underlegges i all hovedsak konkurranse, og det innhentes tilbud fra minst 3 leverandører. Revisjonen noterer imidlertid følgende:
 - a. Olastuen bygg AS fikk et oppdrag som følge av at firmaet ble benyttet av KLP i en forsikringssak.
 - b. Østlandske kjøleservice ble benyttet i en hastesak ved defekte kjøle- og frysesystemer. Kommunen vurderer nå en rammeavtale med Østlandske kjøleservice.

- c. Kommunen har gått bort ifra sin rammeavtale med Ahlsell, da disse ikke leverte produktene kommunen har behov for. Kommunen mottar nå leveranser fra Brødrene Dahl framfor Ahlsell.
2. Anskaffelser over 500.000 ble i all hovedsak underlagt konkurranse ved kunngjøring på Doffin. For fjernvarme i Våler omsorgssenter foregikk imidlertid korrespondansen mellom kommune og tilbydere på e-post.
3. Det er ført anskaffelsesprotokoll for de fleste anskaffelsene over kr. 100.000,- Anskaffelser fra Olastuen bygg og Østlandske kjøleservice ble gjort rede for, men det ble ikke fremvist noen protokoll for disse anskaffelsene.
4. Dokumentasjon som skal begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessene oppbevares av kommunen. Kommunen er ved å flytte anskaffelsesdokumentasjon over i et nytt system: «Basecamp», og denne dokumentasjonen befinner seg i skrivende stund i ulike deler av kommunens datasystemer.

For **problemstilling 3**, angående bruk av rammeavtaler, kan vi trekke følgende konklusjon:

Kommunen foretar anskaffelser ut fra RIIGs fremforhandlede rammeavtaler. Kommunen går imidlertid bort ifra rammeavtalene ved fylling av drivstoff, da etterlevelse av rammeavtale innebærer at kommunen må kjøre til nabokommunen. Kommunen har gitt tilbakemelding til RIIG om dette.

For **problemstilling 4**, som omhandler gjentatte kjøp fra samme leverandør som årlig overstiger terskelverdi, kan vi trekke følgende konklusjon:

Det er flere leverandører som i løpet av et år når beløp som overstiger 100.000. For enkeltanskaffelser som foretas på dette prisnivået, må det innhentes pris fra minst 3 leverandører. Det samme vil kunne være aktuelt for disse leverandørene, men da ved inngåelse av rammeavtale da det dreier seg om flere små anskaffelser i løpet av et år. Dette dreier seg om følgende leverandører

- Arneberg & Lund Elektro
- Østlandske kjøleservice
- Nordermoens transport AS
- Empakk AS
- Schjærin Radio AS

Foruten disse bør kommunen også reforhandle sin rammeavtale på VA/ VVS leveranser, da kommunens leverandør, Ahlsell, ikke dekker kommunens behov tilstrekkelig.

10 Anbefalinger

Revisor gir sine anbefalinger med bakgrunn i de vurderinger og konklusjoner som er gjort i revisjonsprosjektet. For å bedre kommunens arbeid med anskaffelser og sikre effektiv drift anbefaler vi at rådmann vurderer følgende:

1. Kommunen bør se om det er hensiktsmessig å oppdatere kommunens rutinedokumenter, som for eksempel anskaffelsesveilederen, til å omfatte internkontroll. I tillegg bør kommunen fortsette arbeidet med å integrere «Risk Manager» som internkontrollverktøy.
2. Kommunen bør utforme en formell rutine for oppfølging av leveranser for å undersøke om pris og leveranser korresponderer, slik at budsjettoverskridelser holdes på et minimum. Dette bør inngå i veileder for anskaffelser.
3. Det bør utarbeides rutiner for lagring av anskaffelsesdokumentasjon. Kommunen bør sørge for at denne dokumentasjonen lagres på en plattform, slik at informasjonen enkelt vil kunne konsulteres i læringsøymed, og for fremtidige tilsyn.
4. Kommunen bør i samarbeid med RIIG forbedre arbeidet med evalueringer og tilbakemeldinger angående rammeavtaler. En arena for erfaringsdeling på avdelingsledernivå ble også etterlyst.
5. Kommunen bør se på muligheten for å inngå rammeavtale med Østlandske kjøleservice dersom dette er nødvendig. I tillegg bør rammeavtalen på VA/ VVS, reforhandles med RIIG, da nåværende leverandør ikke leverer det kommunen har behov for.
6. Kommunen bør fortsette arbeidet med å lagre all nødvendig anskaffelsesinformasjon i det nye systemet «Basecamp».
7. Kommunen bør reforhandle rammeavtalene for drivstoff for å møte Våler kommunes vektlegging av pris og nærhet til leverandøren. Det samme gjelder VA-/ VVS tjenester.
8. Kommunen bør vurdere om det er fordelaktig å inngå rammeavtale med følgende leverandører: Arneberg & Lund Elektro, Østlandske kjøleservice, Nordermoens transport AS, Empakk AS og Schjærin Radio AS.

11 Kilder

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2012): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner/fylkesk. (2004): *Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004 nr. 905*.

Forskrift om offentlige anskaffelser (2006): *Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402*.

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

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

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

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (2010): *KOFA sak nr. 2010/364.22*

Lov om offentlige anskaffelser (1999): *Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69*.

Haukerud, A. og Sandanger, K. (2003): *Ny renessanse for internkontroll*. Tilgjengelig fra: <https://www.magma.no/ny-renessanse-for-internkontroll> (Hentet: 30.01.2017).

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

Standard Norge, (2017): «NS 3420». Tilgjengelig fra: <https://www.standard.no/fagomrader/bygg-anlegg-og-eiendom/ns-3420/> [Lest 6.5.2017]

Standard Norge, (2009): «NS 8406:2009». Tilgjengelig fra: <http://www.standard.no/no/Nettbutikk/produktkatalogen/Produktpresentasjon/?ProductID=385500> [Lest 6.5.2017]

Vedlegg A: Revisjonskriterier

Valg av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/formålstjenlig/effektivt⁵.

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

I dette prosjektet benyttes revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser (LOA)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)
- Kjennelser i fra Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA)
- Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder til reglene om offentlige Anskaffelser

11.1 Revisjonskriterier og problemstillingen

I det følgende utledes revisors revisjonskriterier i relasjon til hvert av hovedspørsmålene i problemstillingen, jf. punkt 3.2.

11.1.1 Hovedspørsmål I: Betyggende internkontroll

Hovedspørsmål I fokuserer på om kommunen har etablert en betryggende internkontroll for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges. Utgangspunktet når det gjelder revisjonskriterier for dette spørsmålet er rådmannens ansvar for intern kontroll slik det fremgår av kommuneloven § 23. Det heter her at:

Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Dette forutsetter at det er etablert en tilstrekkelig internkontroll i hele kommunens organisasjon, herunder i forbindelse med offentlige anskaffelser. Revisor legger til grunn at det er sentralt med god internkontroll innen nevnte område, da offentlige anskaffelser blant annet er forbundet med betydelige økonomiske verdier. Som et ledd i dette arbeidet vil det normalt være sentralt å dokumentere og systematisere internkontrollen. I 2009 gav Kommunaldepartementet ut en veileder med 85 tilrådinge for styrket egenkontroll i kommunene. Følgende fremgår av tilråding nr. 16 og tilråding nr. 18:

⁵ Norges Kommunerevisorforbund: 2011 - RSK 001. Standard for forvaltningsrevisjon.

Tilråding nr. 16: Kommunene bør basere seg mindre på uformell kontroll. En formalisering vil gjøre kommunene mindre sårbare ved skifte av personell, endringer i omgivelsene og habilitetsproblematikk, og vil øke det organisatoriske minnet.

Tilråding nr. 18: Kommunene bør i sammenheng med behovet for økt formalisering av internkontrollen dokumentere internkontrollen i større grad.

I odelstingsproposisjon nr. 70 (2002–2003), som omhandler diverse endringer i kommuneloven, heter det blant annet som en utdyping til lovens § 20 nr. 2, at:

Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

Et av de mest brukte rammeverkene for å beskrive et helhetlig internkontrollsystem er COSO-modellen. Sentrale komponenter i modellen er styrings- og kontrollmiljø, risikokartlegging og vurdering, kontrollaktiviteter, kommunikasjon og informasjon og ledelsens oppfølging/overvåkning. De ulike komponentene er gjensidig avhengige av hverandre, og likeverdige deler av internkontrollsystemet.



Figur 3.1.: COSO-modellen (kilde: www.magma.no)

Kontrollmiljøet henviser til menneskene som arbeider i virksomheten. De individuelle egenskaper de har og miljøet de arbeider i. Den enkeltes integritet, etiske verdier og kompetanse har betydning for kontrollmiljøet. Videre vil ledelsens filosofi og driftsform, måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på, og hvordan den organiserer og utvikler de menneskelige ressursene, virke inn. Denne komponenten danner grunnlaget for de andre delene, og det er nødvendig å arbeide aktivt for å holde en høy standard på kontrollmiljøet.

Risikovurderinger omfatter måten virksomheten identifiserer, analyserer og håndterer risiko som kan påvirke virksomhetens måloppnåelse på. Det forutsettes at det er etablert internt forenelige målsettinger knyttet til de ulike nivåer og avdelinger i virksomheten. Det må opprettes systemer og verktøy for risikovurdering.

Kontrollaktiviteter er de tiltak som virksomheten iverksetter for å møte/reducere identifiserte risikoforhold med. Kontrollaktiviteter vil kunne foretas i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner. Kontrollaktiviteter kan for eksempel være godkjennelser, anvisninger, verifikasjoner,

avstemming, sikring av ressurser, ansvarsfordeling etc. For å være sikker på at kontrollaktivitetene virkelig reduserer de risikoforhold de ment å redusere, kan det være hensiktsmessig å evaluere disse etter at de har vært i bruk en stund.

Informasjon og kommunikasjon er sentralt i forbindelse med risikovurdering og kontrollaktivitetene. Organisasjonen er avhengig av gode systemer for informasjon og kommunikasjon for at de ansatte og ledelsen skal kunne fange opp og informere om risikoforhold, samtidig som aktuelle kontrolltiltak skal kommuniseres ut i organisasjonen.

Overvåkning av prosessene rundt intern kontroll er et lederansvar. Dette går ut på å teste og vurdere aktiviteten i de andre komponentene. Overvåkning er en forutsetning for at systemet skal kunne reagere dynamisk og endres når forholdene tilsier det. Det er også slik at risikovurderingssystemet må tilpasses den enkelte virksomhet.

11.1.1.1 Utvalgte områder innen innkjøp

De generelle målsettingene med kommunens internkontroll vil gjelde også for innkjøpsrutinene. I forbindelse med vurdering av om kommunen har et helhetlig system for internkontroll må enheten videre ha rutiner for å rapportere om internkontrollarbeidet og eventuelle risikoforhold som ikke er tilstrekkelig ivare tatt for innkjøp og oppfølging av innkjøpskontrakter.

I forbindelse med rapporten «85 tilrådingar om eigenkontroll i kommunane» ble det fastslått at det var ganske vanlig med mangler med hensyn til oppfølging av grunnleggende krav i LOA/FOA og dokumentasjon rundt anskaffelser i kommunesektoren. Årsaken til dette var, for det første, manglende regelverkskompetanse, men også manglende forankring av anskaffelsesområdet i virksomhetsledelsen.

Rapporten anbefalte derfor at kommunene bør ha tydelige retningslinjer for innkjøp som skiller mellom rammeavtaler, direkteanskaffelser og avrop på rammeavtaler. Retningslinjene bør også skille mellom anskaffelser etter de ulike beløpsgrenser i anskaffelsesregelverket. Det vil i denne sammenheng også være relevant å ha rutiner for verdifastsettelse av anskaffelsene før de gjennomføres. Det anbefales også at kommunen lager et system for oppbevaring av rammeavtaler, slik at disse er tilgjengelige for de som skal bruke dem. Også for rutiner for innkjøp er anbefalingen at man i større grad formaliserer disse.

Videre er prosesskrav og avtaler anbefalt å definere ansvar og roller i anskaffelsesprosessen. Dette kan gjelde for anskaffelser som kan gjennomføres i kommunens enheter/virksomhet og anskaffelser som rådmannen/rådmannens stab skal ta hånd om, samt anskaffelser inngått av de som har ansvaret for innkjøpspolicy.

Videre er det anbefalt at kommunen har kontrollaktiviteter i tilknytning til bestilling, varemottak og utbetaling som reduserer risikoen for korrupsjon, misligheter og budsjettoverskridelser. Som eksempel er nevnt rutiner for kontroll av faktura mot kontraktsvilkårene, bestilling og faktisk levering, og viktigheten av arbeidsdeling. Det er også anbefalt å ha spesielle kontrollaktiviteter for kontraktsoppfølging som blant annet kan håndtere endringer underveis. Disse rutinene bør også i større grad formaliseres. Dette stiller krav til organisering for fordeling av ansvar og roller, dokumentasjon og rapportering/oppfølging.

Offentlige innkjøp er underlagt et omfattende regelverk i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det er viktig at kommunen har rutiner som sikrer at regelverket overholdes for anskaffelser som faller inn under de ulike kapitler i loven.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) har utgitt en veileder om kontraktoppfølging i forbindelse med offentlige anskaffelser. Det er i denne blant annet anbefalt at kontraktbestemmelsene bør være angitt i konkurransegrunnlaget når konkurranse om en leveranse bekjentgjøres. For eksempel i form av en behovs-/kravspesifikasjon.

DIFI gir videre anbefalinger om innholdet i kontraktene. Det heter at disse, foruten å inneholde beskrivelse av ytelsen, pris, betaling, varighet, levering også bør inneholde klausul om lønns- og arbeidsvilkår, mislighold og oppsigelse. I forhold til de to siste punktene bør det også være klart hva som er konsekvensen dersom kontrakten ikke overholdes/sanksjoner. Det anbefales også at man har oppfølging av leverandører underveis for kontrakter som varer over noe tid, typisk for eksempelvis for rammeavtaler.

I forbindelse med medisin håndtering og kjøkkendrift er det sannsynlig at innkjøpene i stor grad foregår via inngåtte rammeavtaler, og risikoen er forbundet med om disse benyttes eller ikke. Når det gjelder eiendomsavdelingen vil sannsynligvis mye av innkjøpene skje i forbindelse med byggeprosjekter og gjennom vedlikeholdsavtaler.

Vi vil i det følgende legge til grunn revisjonskriterier som retter seg mot utarbeidelse og bekjentgjøring av rutiner for innkjøp og oppfølging av innkjøpskontrakter. Disse kan konkretiseres på følgende måte:

- 1. Enhetene har rutiner for rapportering av internkontrollarbeidet og risikoforhold som ikke er tilstrekkelig ivarettatt for innkjøp.*
- 2. Kommunen har klare regler for delegasjon av myndighet og roller i forhold til innkjøp og kontraktoppfølging, og en hensiktsmessig arbeidsfordeling på området.*
- 3. Det finnes formaliserte rutiner for innkjøp som skiller mellom rammeavtaler, direkteanskaffelser og avrop på rammeavtaler.*
- 4. Rutinene er kjent av de som skal benytte de, og sikrer at anskaffelser skjer i henhold til anskaffelsesregelverket.*
- 5. Kommunen har rutiner som sikrer at dokumentasjon i forbindelse med innkjøpene oppbevares på en hensiktsmessig måte.*
- 6. Kommunen har et system for oppbevaring av rammeavtaler, og gyldige avtaler er tilgjengelige for de som skal benytte dem.*
- 7. Før anskaffelsen gjennomføres, gjøres et forsvarlig anslag over det samlede beløp som kommunen kan komme til å betale eks. mva. for kontrakter som utgjør anskaffelsen.*
- 8. Kontraktbestemmelser i forbindelse med kommunens anskaffelser er angitt i konkurransegrunnlaget.*
- 9. Kontraktene inneholder regler om mislighold, tvistebehandling og oppsigelse*
- 10. Kommunen har formaliserte rutiner for oppfølging av innkjøpskontrakter, herav mottak av varer og tjenester samt attestasjon. Rutinene er kjent av de som skal benytte dem, og disse følges.*
- 11. Kommunen har rutiner for oppfølging og evaluering av rammeavtaleleverandører og leverandører som har langtidskontrakter med kommunen.*

11.1.2 Hovedspørsmål II: Konkurransen og dokumentasjon

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

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 mot-hensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse (KOFA sak nr. 2009/6 og sak nr. 2010/253). På bakgrunn av disse momentene, vil man i enkelte tilfeller kunne konkludere med at direktekjøp kan benyttes. Det fremgår av KOFA-praksis og Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder at dette blant annet vil kunne være tilfelle hvor det kun er én leverandør i markedet, eller anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp (KOFA sak nr. 2010/253 og departementets veileder pkt. 5.1.3: 2012).

Anskaffelser over kr. 500 000⁶ ekskl. mva. skal som hovedregel kunngjøres i Database for offentlige anskaffelser (Doffin), men som et alternativ til å kontakte flere leverandører for tilbud ved anskaffelser under kr. 500 000 ekskl. mva., kan konkurransekravet også ivaretas gjennom frivillig utlysning i Doffin. Anskaffelsesprosessen er skissert under:



Figur 3.2.: Anskaffelsesprosessen. I dette prosjektet vil vi konsentrere oss om de tre første bolkene, til og med «gjennomføre konkurranse».

I henhold til LOA § 4 skal oppdragsgiver sikre at hensynet til etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Dette innebærer at oppdragsgiver må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen (departementets veileder pkt. 5.1.7: 2012).

Det samme følger av FOA § 7-1 første ledd hvor det er presisert at oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene som angitt i FOA § 5-3, skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten.

Regelen om protokollplikt som skal behandles nedenfor, må anses som et utslag av kravet til etterprøvbarhet.

Det fremgår av FOA § 10-5 første ledd at det skal føres anskaffelsesprotokoll for gjennomføringen av anskaffelsen. Kravet om protokollplikt gjelder for alle anskaffelser som er lik eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva. FOA 10-5 annet ledd angir de innholdsmessige minimumskravene til protokoll for

⁶ Nytt regelverk er trådt i kraft f.o.m 1.1.2017, hvor terskelen for anbud på database for offentlige anskaffelser er hevet til 1,1 mrd. Denne forvaltningsrevisjonen ble påbegynt da denne terskelen enda var 500 000, og kommunen vil bli kontrollert etter disse reglene.

anskaffelser mellom kr 100.000 og EØS-terskelverdiene⁷, mens FOA 25-5 annet ledd angir de innholdsmessige minimumskravene til protokoll for anskaffelser som overstiger EØS-terskelverdiene. På bakgrunn av ovennevnte har vi formulert følgende revisjonskriterier:

1. *Anskaffelser under 500.000,- eks. mva. som er av vesentlig størrelse er blitt underlagt konkurranse, og oppdragsgiver har kontaktet minst 3 leverandører.*
2. *Anskaffelser over kr. 500.000 ekskl. mva. har blitt underlagt konkurranse ved kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin).*
3. *Det er ført anskaffelsesprotokoll for gjennomføring av anskaffelser som er lik, eller overstiger kr. 100.000 ekskl. mva.*
4. *Dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosesser oppbevares av kommunen.*

11.1.1 Hovedspørsmål III: Bruk av rammeavtaler

Hovedspørsmål III fokuserer på i hvilken grad kommunen benytter rammeavtalene som er inngått.

En rammeavtale er en avtale mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere⁸ leverandører, og har som formål å fastsette vilkårene for leveranser som gjøres i en fast periode, særlig med hensyn til pris og planlagte mengder. En rammeavtale skal som hovedregel ikke vare mer enn i fire år. Er en rammeavtale inngått i samsvar med anskaffelsesforskriftens regler, er virkningen at det deretter kan foretas bestillinger av konkrete leveranser innenfor rammeavtalen, uten at prosedyrene i regelverket følges. Rammeavtale er således ikke en egen prosedyre, men en kontraktstype som ved inngåelsen forutsetter bruk av de gitte prosedyrene i LOA og FOA. Rammeavtalene er ment å være et kostnads- og ressursbesparende virkemiddel i den daglige driften av kommunen.

Kontrakter innenfor en rammeavtale kan bare inngås mellom de opprinnelige partene i rammeavtalen. Dette betyr at det ikke er anledning til i ettertid å "henge seg på" andre kommuners eller innkjøpsordningers allerede inngåtte rammeavtaler. Det følger av FOA §§ 6-1 3. ledd og 15-1 tredje ledd at kontrakter innenfor en rammeavtale bare kan inngås mellom de opprinnelige partene i rammeavtalen. Dette innebærer at rammeavtalen er et lukket system der verken nye oppdragsgivere eller nye leverandører kan slutte seg til rammeavtalen i løpet av perioden. Årsaken til dette er å hindre at nye parter bruker en allerede inngått avtale hvor det ellers skulle vært gjennomført en konkurranse.

Hverken forskrift eller lov om offentlige anskaffelser 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

⁷ EØS-terskelverdier:

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

⁸ Inngås rammeavtalen med flere leverandører, er dette en parallell rammeavtale. Inngåelse av parallelle rammeavtaler er mulig i tråd med FOA gjeldende fra 1.1.07.

rammeavtalen i seg selv inneholder en kjøpe- eller leveringsplikt, beror på en tolking av den angjeldende avtalen.⁹ Revisjonen påpeker imidlertid at kjøp utenfor avtalen i enkelte tilfeller kan anses som kontraktbrudd, og det har forekommet at offentlige forvaltningsorgan har måttet betale erstatning for dette¹⁰. På bakgrunn av ovennevnte kan vi utlede følgende konkrete revisjonskriterium for spørsmålet:

1. *Våler kommune benytter seg av rammeavtaler der disse er inngått med RIIG.*

11.1.2 Hovedspørsmål IV: Gjentatte kjøp fra samme leverandør som overstiger terskelverdi.

Hovedspørsmål IV fokuserer på i hvilken grad kommunen har inngått rammeavtaler på områder der gjentatte kjøp fra samme leverandør årlig overstiger terskelverdi.

Ved innkjøp av varer og tjenester, som oppdragsgiver foretar regelmessig, stiller forskrift om offentlige anskaffelser krav om at en tar hensyn til andre lignende regelmessige anskaffelser når terskelverdiene beregnes, jf. FOA § 5-4 niende ledd og KOFA sak 2007/79. Det er årlig forbruk eller forbruk i løpet av en 12 måneders periode som skal danne grunnlaget for verdiberegningen. I motsatt tilfelle ville oppdragsgiver kunne omgå regelverkets krav til konkurranse ved å stadig peke på at anskaffelsene er for små i forhold til terskelverdiene. Det tas forbehold om at driftsanskaffelser som innkjøpt ifra samme leverandør iblant kan utgjøre så vidt forskjellige ytelser at det ikke er naturlig å se dem i sammenheng. Klageorganet for offentlige anskaffelser åpner imidlertid opp for en vid tolkning av ytelser som kan sees i sammenheng, jf. KOFA sak 2007/79. Dersom kommunen foretar mange mindre driftsanskaffelser fra samme leverandør årlig, kan det være hensiktsmessig å utlyse en rammeavtale. Vi formulerer dermed følgende revisjonskriterie for problemstilling 4:

1. *Kommunen tilstreber å gjennomføre rammeavtaler når innkjøp fra en leverandør overstiger terskelverdi.*

11.1 Endringer i lov om offentlige anskaffelser

Ny forskrift om offentlige anskaffelser trer i kraft 1.1.2017, og vil erstatte anskaffelsesforskrift fra 7. april 2006.

Den nye anskaffelsesloven gjelder kontrakter med en anslått verdi på 100 000 kroner (eks. mva.) eller mer, og gjelder kommuner, fylkeskommuner, stat og en del offentlige selskaper (offentligrettslige organer). Anskaffelser under 100 000 eks. mva. faller utenfor regelverket. Begrunnelsen er i følge

⁹ Veileder s. 105.

¹⁰ Myhre & Co. Advokatfirma: «Lekkasjer i rammeavtaler kan gi erstatning». Link: <http://www.mcadvokat.no/page2/files/557fc38e2f7c76a32eb2aa1deb9b1e5a-33.html>

forenklingsutvalget¹¹ at ved så lave kontraktsverdier bør oppdragsgiver kunne stå fritt til å inngå kontrakt med den han måtte ønske, uten plikt til å kontakte flere leverandører.

Det er dokumentasjons- og protokollplikt ved anskaffelser over kr. 100 000, jf. foa § 7-1. All dokumentasjon som er tilstrekkelig for å dokumentere viktige beslutninger i prosessen skal oppbevares. Videre heves den nasjonale terskelverdien for hvilke anskaffelser som skal omfattes av forskriftens del II fra 500 000, til 1,1 mill. kroner eks. mva. Det skal i utgangspunktet holdes konkurranse for anskaffelser over 100 000. Anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal gjennomføres med åpen eller begrenset anbudskonkurranse, eller konkurranse med forhandling. Dette kunngjøres på database for offentlige anskaffelser (DOFFIN). Det er også nytt at all kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom oppdragsgiveren og leverandørene skal skje skriftlig ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler, jf. foa § 22-1.

Sentrale terskelverdier f.o.m 1.1.2017:

Del I gjelder for alle anskaffelser som har en kontraktsverdi over 100 000 eks. mva. Disse omfattes av foa. § 5-1 (1).

Del II gjelder anskaffelser med anslått kontraktsverdi mellom 1,1 millioner eks. mva. og EØS terskelverdiene for anskaffelsen, samt kontrakter om særlige tjenester, jf. foa. § 5-1 (2). Dette er den «nasjonale» delen av forskrift om offentlige anskaffelser, og omfattes dermed av nasjonalt regelverk.

EØS terskelverdiene reguleres annenhvert år, og fremgår av f.o.a § 5-3. De sentrale verdigrensene er:

- 1,75 mill. kr. eks. mva. for varer og tjenester.
- 6,3 mill. kr. eks. mva. for kontrakter om helse og sosiale tjenester og særlige tjenester.
- 44 mill. kr. eks. mva. for bygge- og anleggsarbeid.

¹¹ Forenklingsutvalget, ledet av Inger Roll-Matthisen, utarbeidet Norsk offentlig utredning 2014: 4 «Enklere regler – bedre anskaffelser. Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket».

Vedlegg B: Rådmannens høringsuttalelse



Våler kommune

Hedmark Revisjon IKS V/Kristoffer Svendsen

Dato: 15.05.2017

Vår ref: 16/1207-6

Deres ref:

Saksbeh. – tlf: Asgeir Rustad – 62 42 40 16

Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport om offentlige anskaffelser

Våler kommune mottok utkast til rapport fra forvaltningsrevisjonsprosjektet fredag 12.05 og har verifikasjonsmøte i dag 15.05.

Denne høringsuttalelsen bærer preg av at det ikke har vært mye tid til å gjennomgå detaljer i uttalelsen. Kommunens uttalelse knytter seg derfor i stor grad til anbefalingene som rapporten kommer med. Når dette er nevnt har vi ikke funnet data i rapporten som er feilaktig eller gir et galt bilde av virkeligheten. Rådmannen mener derimot at rapporten synes å gi en god beskrivelse av tilstanden innen feltet.

Til anbefalingene har Rådmannen følgende kommentarer:

- 1 Kommunen vil gå gjennom sin innkjøpsveileder og oppdatere denne. Dette er ikke minst nødvendig ettersom endringer i lov om offentlige anskaffelser trådte i kraft fra årsskiftet. Spørsmålet om internkontroll bør inngå i veilederen. Våler kommune ser det som hensiktsmessig at kommunene i RIIG har et felles regelverk. Og vil ta initiativ til at en felles innkjøpsveileder utarbeides.
- 2 Oppfølging av både pris og kvalitet bør skje løpende. Slik kontroll skjer i hovedsak, men dette er ikke innbakt i kommunens regelsett, og dette bør innarbeides i innkjøpsveilederen. Oppfølging i form av utskrifter fra leverandørreskontro to ganger i året som innkjøperne kan ta utgangspunkt i sine vurderinger vil kunne være en del av dette.
- 3 Dokumentasjon av anskaffelser er viktig, og det er rådmannens oppfatning at innkjøpsprotokoller og inngåtte avtaler skal lagres i Websak. I løpet av prosessen er ikke dette hensiktsmessig, og den store datamengden som ofte skal håndteres i forbindelse med utvelgelsen av leverandør til større innkjøp kan med fordel håndteres i «Basecamp» slik at vi ikke legger ikke arkivverdig materiale i Websak. Dette innarbeides i innkjøpsveilederen.
- 4 Tilbakemeldinger på kommunens rammeavtaler bør systematiseres. I forbindelse med utsending av leverandørreskontro to ganger i året bør det arrangeres ett internt innkjøpsforum med fokus på oppfølging av regelverk og styrking av arbeidet med læring og kontroll og oppfølging av kvaliteten på leveransene innen rammeavtalene.
- 5 Kommunen bør gjennomgå sin leverandørreskontro og sjekke om det kan være områder der vi handler for relativt store summer fordelt på mange innkjøpere over tid, en tre års horisont på dette bør følges. Kommunen bør videre gjennomføre konkurranser innenfor de feltene der det er innkjøp som totalt passerer terskelverdier, eller der andre hensyn tilsier konkurranser.

Vålgutua 251
2436 Våler i Soler

Tlf: 62 42 40 00
Fak: 62 42 40 01

postmottak@vaaler-ha.kommune.no
www.vaaler-ha.kommune.no

Org.nr:
871 034 222 MVA

Fortsetter under

- 6 Se nr. 3 ovenfor.
- 7 Rammeavtaler som av ulike hensyn blir irrelevante bør erstattes av nye der en legger inn korrekte vurderingskriterier med relevant vektning ved inngåelse av avtalene.
- 8 Som nevnt i punkt 5 bør en gjennomføre konkurranser om rammeavtaler det dette er hensiktsmessig. Kommunen ser at anskaffelsene innenfor de områdene en som her er nevnt vil være så langsiktige og stabile at en med fordel tar disse inn i rammeavtaler etter en forutgående konkurranse.

Når alt ovenstående er sagt, så er det ikke å stikke under en stol at innkjøpsarbeid er omfattende. Mange kommuner i vårt område synes ikke å ha utarbeidet veiledere, og langt mindre revidert dem. RIIG har hatt en intensjon om å gjennomgå innkjøpsstrategien i samarbeidet på nytt, men grunnet kapasitetsproblemer er det blitt med intensjonen så langt.

Rådmannen ser at det kunne være hensiktsmessig med et enda større innkjøpssamarbeide der en hadde hatt id til å utvikle rutiner og hjelpe kommunene til å følge opp disse. Samtidig er det heller ikke vanskelig å se at et større innkjøpsområde kan komme til å slite med å hensynta lokale forhold i tilstrekkelig grad.

Med hilsen

Asgeir Rustad
assisterende rådmann

Dokumentet er elektronisk signert

Vedlegg C: Protokoll for anskaffelser mellom 100.000 og 500.000 ekskl. mva

Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen ¹ skal minst inneholde følgende opplysninger:

1.1 Virksomhetens navn

1.2 Protokollførers navn

1.3 Kort beskrivelse av hva som skal anskaffes

1.4 Anslått verdi på kontrakten ²

1.5 Hvilke tiltak gjennomføres for å sikre reell konkurranse om kontrakten, ³ og navn på leverandør(er) som har levert tilbud

1.6 Hvis det ikke skal gjennomføres konkurranse om kontrakten, angi en konkret begrunnelse

1.7 Hvis relevant, begrunnelse for hvorfor leverandører som har skatte- og avgifts restanser fikk anledning til å delta i konkurransen

1.8 Kort begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi

1.9 Hvis relevant, andre vesentlige forhold og viktige beslutninger som er av betydning for konkurransen

1.10 Dato og protokollførers signatur

0 Vedlegg 3 endret ved forskrift 3 sep. 2010 nr. 1236.

1 Oppdragsgiver kan benytte andre typer protokoller eller ha vedlegg til protokollen, så lenge samtlige punkter besvares i den protokollen som benyttes. Denne protokollen finnes elektronisk på Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets hjemmeside.

2 Kontraktens anslåtte verdi skal vurderes i begynnelsen av anskaffelsesprosessen.

3 For eksempel kunngjøring, annonse eller navn på leverandører som er blitt invitert til å gi tilbud.