



cutting through complexity™

**"Internkontroll – med eit  
særskilt blikk på  
innkjøp"**

**Forvaltningsrevisjon  
Sauda kommune  
2015**



## Forord

Etter vedtak i kontrollutvalet i Sauda kommune i februar 2015 har KPMG gjennomført ein forvaltningsrevisjon retta mot internkontroll på innkjøpsområdet i kommunen. Denne rapporten er svar på kontrollutvalet sin bestilling.

### *Oppbygging av rapporten*

Våre konklusjonar går fram av rapporten sin hovudbodskap. Kapittel 1 har ei innleiing til rapporten. Her vert problemstillingar, metode og revisjonskriteria presentert.

I kapittel 2 er det gjort greie for kommunen sin etablerte internkontroll og innkjøpsarbeid, basert på innsamla informasjon frå intervju og dokument. Sist i kapitlet har vi presentert vår vurdering av internkontrollen. I kapittel 3 presenterer vi ein gjennomgang av eit utval utførte innkjøp i 2014. Innkjøpa er vurdert opp i mot regelverket for offentlege anskaffingar.

Tilrådingane våre vert presentert i kapittel 4.

Vi ynskjer å takke kommunen for all hjelp vi har fått i gjennomføringa av forvaltningsrevisjonen.

Haugesund, august 2015



Roald Stakland  
Partner

# Hovudbodskap

## Formål med prosjektet

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å vurdere i kva grad Sauda kommune har etablert god internkontroll på innkjøpsområdet. Det har også vore eit føremål at forvaltningsrevisjonen skal gje tilrådingar om forbetringstiltak, dersom det blir funne forbetringpunkt.

Våre vurderingar baserar seg i hovudsak på innhenta dokumentasjon samt intervju med utvalde personar i kommunen. Under følgjer eit kort samandrag av KPMG sine funn, vurderingar og tilrådingar.

## Vurderingar

Etter vår vurdering er det etablert gode føringar og strukturar for styring og kontroll av måloppnåing i kommunen, men kommunen kan vurdere bruk av meir systematiske risikovurderingar på overordna nivå for å identifisere kva som kan true måloppnåing.

Innkjøpsprosessar er etter vår vurdering eit risikoområde i kommunen, utan at det er skildra i styrande dokument. Vi vurderer at det er eit behov for å stadfeste Sauda kommune sine prinsipp knytt til roller, ansvar og krav i innkjøpsarbeidet. Dette kan stadfestast i ein policy.

Når det gjeld *korleis* ein skal gjennomføre innkjøp er dette etter vår vurdering i stor grad på plass i form av innkjøpsprosedyrar, rutinar og malar som jamleg reviderast. Kommunen har og nøkkelpersonar med god kunnskap og høg bevisstheit om kompleksiteten i regelverket for offentlege anskaffingar. Vi meiner prosedyrane fungerer som eit godt grunnlag for å sikre etterleving av grunnleggande krav i lov og forskrift om offentlege anskaffingar, men dette fordrar også at dei vert etterlevd. I etterlevinga har vi funne manglar.

KPMG har funne at det største avviket frå grunnleggande krav i regelverket er mangel på anskaffingsprotokollar som dokumenterer vesentlege forhold og avgjersler som vert gjort i dei enkelte innkjøpa. Funna tydar på at det generelt sviktar mest i dokumentasjon mot dei siste fasane av innkjøpsprosessane, etter opning av tilbod. Dette gjer det vanskeleg å etterprøve innkjøpsprosessar og ha kontroll på at krav vert tilstrekkeleg ivaretatt.

Etter vår vurdering har kommunen også forbetringspotensial når det gjeld tydeleg eigarskap og oversikt over eigarskap til alle typar avtalar som kommunen har inngått. Det er etter vår meining derfor ein risiko for at ikkje alle avtalar vert følgd opp og forvalta på ein god nok måte i dag.

### Tilrådingar

Det er vår tilråding at kommunen fokuserer på følgande:

1. Det bør etablerast ein felles policy for kommunen som fastslår sentrale prinsipp for innkjøpsprosesser i Sauda kommune. Denne bør fastsette grunnleggande prinsipp om blant anna:
  - a. Roller og ansvar i innkjøpsprosesser
    - i. Mynde og fullmakt i forbindelse med innkjøp
  - b. Kva prosedyrar som til ein kvar tid skal finnast for innkjøpsprosessar
  - c. Bruk av innkjøpssamarbeid
  - d. Bruk av underleverandørar hos kontraktspartar
  - e. Kvalitetssikring og kontroll
2. Vi rår til at kommunen gjer særskilde tiltak for å sikre at kommunen sine prosedyrar for dokumentering generelt, og for anskaffingsprotokoll for innkjøp over 100 000 NOK spesielt, vert etterlevd. Dette kan vere å:
  - a. Informere om prosedyrane
  - b. Gjennomføre kontrollar
3. Vi rår til at kommunen opprettar ein oversikt som formaliserer eigarskap og ansvar for oppfølging av den enkelte kontrakt som kommunen har inngått.

# Innhald

---

<b>1</b>	<b>Innleiing</b>	<b>1</b>
1.1	Bakgrunn, føremål og definisjon	1
1.2	Problemstillingar	1
1.3	Metode	2
1.4	Revisjonskriteria	3
<b>2</b>	<b>Internkontroll på innkjøpsområdet</b>	<b>4</b>
2.1	Generell internkontroll i Sauda kommune	4
2.2	Organisering av innkjøpsarbeidet i Sauda kommune	6
2.3	Innkjøpsprosedyrar og -rutinar i kommunen	8
2.4	Vurdering av internkontrollen	12
<b>3</b>	<b>Etterleving av grunnleggande krav</b>	<b>16</b>
3.1	Gjennomgang av eit utval gjennomførte innkjøp	16
3.2	Vurdering av grad av etterleving	18
<b>4</b>	<b>Tilrådingar</b>	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>Uttale frå rådmannen</b>	<b>22</b>
	<b>Vedlegg 1 Revisjonskriteria</b>	<b>23</b>

# 1 Innleiing

## 1.1 Bakgrunn, føremål og definisjon

Forvaltningsrevisjonen er forankra i Sauda kommune sin plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015, kor tema internkontroll og innkjøp er prioriterte område.

Med utgangspunkt i planen har kontrollutvalet i møte 23.02.2015 bedt KPMG om å utføre eit revisjonsprosjekt med føremålet å vurdere i kva grad Sauda kommune har etablert god internkontroll på innkjøpsområdet. Det er og eit føremål at forvaltningsrevisjonen skal gje tilrådingar om forbetringstiltak, dersom det blir funne forbetringspunkt.

Basert på COSO-rammeverket blir internkontroll i rapporten "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane"<sup>1</sup>, definert som

"... prosesser, systemer og rutiner som utformes og gjennomføres av de som har overordnet ansvar for styring og kontroll og av andre medarbeidere, for å gi rimelig sikkerhet for at enheten når sine mål med hensyn til pålitelig økonomisk rapportering, effektiv drift, samt overholdelse av gjeldende lover og forskrifter. Administrasjonssjefens internkontroll brukes for å beskrive det ansvaret og de oppgavene som ligger til administrasjonssjefen etter kommuneloven § 23 nr. 2."

Denne forvaltningsrevisjonen ser særskilt på internkontroll på innkjøpsområdet. Innkjøpsprosessar kan grovt sett delast inn i to delar: 1) Prosess fram til kontraktsinngåing, og 2) Oppfølging av kontrakt. Forvaltningsrevisjonen vektlegg å sjå på internkontroll i innkjøpsprosessen fram til og med kontraktsinngåing.

## 1.2 Problemstillingar

I forvaltningsrevisjonen er det svart på følgjande problemstillingar:

1. I kva grad er det etablert overordna, interne føringar for internkontroll i kommunen?
2. I kva grad er det etablert eit godt kontrollmiljø på innkjøpsområdet?
  - a. Føreligg det prosedyrar/rutinar for å gjennomføre innkjøp?
  - b. I kva grad er einingar og tilsette sine roller og ansvar knytt til innkjøp definert?
  - c. I kva grad ligg det føre fullmakter for gjennomføring av innkjøp?
  - d. I kva grad ligg det føre rutinar for arbeidsdeling/uavhengig kontroll av dei enkelte innkjøpa?
3. I kva grad ligg det føre rutinar for dokumentasjon av innkjøpsprosessar?
4. I kva grad er ansvar, fullmakter og rutinar formidla og tilgjengeleg for tilsette i kommunen?
5. I kva grad vert grunnleggande krav i regelverket tatt i vare i innkjøp?
6. I kva grad er roller og ansvar for oppfølging av kontraktar etablert?

<sup>1</sup> Kommunal- og regionaldepartementet, 2009.

## 1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krav i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon. Følgjande teknikkar vore nytta for å samle inn data:

### 1.3.1 Dokumentanalyse

Til grunn for rapporten ligg gjennomgang og analyse av sentrale dokument

- Delegeringsreglement for Sauda kommune 23. juni 2011, oppdatert sist 23.06.11.
- Verdier og visjon i Sauda kommune
- Retningslinjer for etisk atferd for folkevalgte og ansatte i Sauda kommune, vedtatt i kommunestyremøte 19. desember 1996.
- Sauda kommune sine alminnelige innkjøpsvilkår for anskaffelse av varer og tjenester
- Prosedyrar frå kommunen sitt system KvalitetsLosen:
  - "Innkjøp og mottakskontroll", fellestenester.
  - "Prosedyre for anskaffelser" (hovudprosess), teknisk.
  - "Anskaffelse ved kunngjering på Doffin", teknisk.
  - "Anskaffelser via rammeavtaler/innkjøpssamarbeid, teknisk.
  - "Direkte innkjøp utan rammeavtale (under 100 000)", teknisk.
  - "Prosedyre for anskaffelse etter forenkla prosedyre", teknisk.
  - "Sjekkliste prosjektorganisasjon", teknisk.
  - Prosessmodell Prosjektering, teknisk.
- Døme på malar/retteleiingar frå Difi som nyttast i kommunen:
  - Mal for anskaffelsesmandat
  - Sjekkliste med veiledning for hvordan vurdere behov, og planlegge og organisere en anskaffelse
  - Anskaffelser under kr. 100 000 ekskl. mva.
- Døme på oppstartsmøtereferat: "Oppstartsmøte prosjektering, Veslefrikk barneskule", 22.01.2015.
- Aktivitetsplan for E-handel RITS
- Årsmelding 2014

I tillegg har vi gjennomgått dokumentasjon i forbindelse med gjennomgang av utvalde innkjøp. Kva type dokumentasjonen dette gjeld går fram av ei eiga sjekkliste i faktadelen til rapporten (sjå også neste punkt).

### 1.3.2 Test av etterleving av regelverk

Til grunn for våre vurderingar av i kva grad kommunen etterlever grunnleggande krav i regelverket er det er gjort undersøkingar av sju utvalde innkjøp frå 2014:

- Fem innkjøp tilfeldig utvald frå enkelttransaksjonar frå leverandørreskontro blant enkelttransaksjonar som overstig 100 000 kr.

- To tilfeldige innkjøp/leverandørar av varer og tenester med verdi over EØS-terskelverdi<sup>2</sup>. Utvalet er gjort frå leverandørstatistikk i 2014.

Til saman dekker dei undersøkte innkjøpa:

- Kjøp av varer og tenester med verdi på over EØS-terskelverdi
- Kjøp av tenester med verdi på mellom 100 000 – 500 000 kr.
- Kjøp av bygg- og anleggsarbeid med verdi på mellom 100 000 – 500 000 kr og over 500 000 kr.
- Avrop frå rammeavtalar
- Enkeltstående innkjøp/kontraktar

### 1.3.3 Intervju

I samband med forvaltningsrevisjon er det gjennomført fem enkeltintervju, med høvesvis rådmann, kommunalsjef fellestenester, kommunalsjef teknisk, byggleiar/prosjektleiar og økonomisjef.

Utvalet av personar er gjort i samråd med kommunalsjef for fellestenester og er basert på forventta informasjonsverdi, personars erfaring og formelt ansvar i høve til definert føremål og problemstillingar. Data frå intervjuet er verifisert av respondentane, dvs. at respondentane har fått høve til å lese igjennom referata og gjere eventuelle korrigeringar.

I tillegg har det vore innhenta kommentarar på e-post frå fleire personar i samband med utvalet av innkjøpssakar som har vore gjennomgått.

Datainnsamlinga vart avslutta 26.06.15.

Rapporten har vore sendt rådmannen til uttale.

## 1.4 Revisjonskriteria

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som kommunen vert revidert i høve til<sup>3</sup>.

I denne forvaltningsrevisjonen har følgjande kjelder vore nytta for revisjonskriteria:

- Kommunelevens § 23 om administrasjonssjefens ansvar for internkontroll
- Lov om offentlege anskaffingar
- Forskrift om offentlege anskaffingar
- God praksis for internkontroll. Vi har her bygd på KS sine tilrådingar, "rådmannens internkontroll", 2013, samt det anerkjente COSO rammeverket for internkontroll.

Revisjonskriteria vil bli referert til undervegs i rapporten, og er utdjupa i vedlegg.

<sup>2</sup> For 2014/2015 er terskelverdiar 1,55 mill. kr. for vare- og tenestekjøp og 39 mill. kr for bygg og anleggsprosjekt. For 2012/2013 var terskelverdiene 1,6 mill. kr. for vare- og tenestekjøp og 40 mill. kr for bygg og anleggsprosjekt.

<sup>3</sup> RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon, Noregs kommunerevisorforbund.



## 2 Internkontroll på innkjøpsområdet

### 2.1 Generell internkontroll i Sauda kommune

I denne delen vil vi beskrive kva som er etablert av overordna føringar og strukturar i kommunen som kan bli sett som delar av ramma for kommunen sitt interne kontrollmiljø.

#### 2.1.1 Delegering av mynde og rapportering til kommunestyret

Delegeringsreglementet for Sauda kommune viser korleis mynde er delegert mellom formannskapet, administrasjonsutvalet, forhandlingsutvalet, rådmannen, bestemte tenestemenn og administrative organ, samt delegering i budsjettsakar.

Rådmannen sin mynde knytt til sentrale lovbestemmelser går fram av delegeringsreglementet. Der anna ikkje er spesielt uttalt, kan rådmannen delegere mynde vidare, også administrativt til lågare nivå i organisasjonen der dette er hensiktsmessig.

Kommunestyret fastsett driftsbudsjettet inndelt i tenesteområder, som igjen består av fleire einingar. Rammar (summar) gis til disposisjon på tenestenivå: Helse og omsorg, oppvekst, teknisk og fellestenester. Kommunestyret fastsett også, og endrar, investeringsbudsjettet på prosjektnivå.

Kommunestyret skal ha perioderapportar etter første og andre tertial, med vurdering av situasjonen i forhold til dei mål som ble satt opp i budsjettet.

#### 2.1.2 Styring og rapportering til leiargruppa

Som basis for planlegging og rapportering på måloppnåing brukar administrasjonen styringskort, som bygger på prinsippet om balansert målstyring. Det fins eit styringskort for kommunen overordna sett og eit styringskort for kvart av dei ulike tenesteområda. Desse består av overordna mål, og fire ulike perspektiv (samfunn/livskvalitet, brukarar, medarbeidarar og økonomi) med to hovudmål per perspektiv. Som det går fram av eit intervju vert kommunen dermed "tvinga" til å fokusere på anna enn berre økonomi, noko som vert sett som ynskjeleg.

Økonomi er alltid tema i styringskorta, men kva som elles er i fokus under dei ulike perspektiva varierer etter det behovet ein ser i kommunen. Til dømes er sjukefråvær no eit fokusområde pga. auke i sjukefråværsprosenten.

Måloppnåing i samsvar med styringskorta, og eventuelle avvik frå desse, føljest opp ved rapportering frå einingsleiarane i perioderapportar kvart tertial. Som ein del av rapporteringa på styringskorta vert det også gitt kommentar frå einingane til eiga måloppnåing og om utfordringar. Styringskorta skal også bli gjennomgått og kommentert av kommunalsjefane. Frå leiarane som har vore intervjua går det fram at det er ynskjeleg at rapporteringa på styringskorta vert meir konkret enn det er i dag.

Det vert påpeika at dersom noko hastar så vert forholda tatt tak i tidlegare. Strategisk leiargruppe har møter kvar veke som brukast til laupande styring og kontroll. Leiargruppa består av rådmannen, dei fire kommunalsjefane i kommunen, plan- og beredskapskoordinator, økonomisjef og personalsjef.

Det er nytt i kommunen frå 2015 at ein i samband med investeringsprosjekt skal rapportere frå prosjekta til leiargruppa i egne rapportar kvart tertial. Det rapporterast på prosjektfase, og dette gir rådmann høve til å stille spørsmål kring anbudsprosessane, noko som også har vore gjort i fleire tilfelle.

I 2015 er det også innført ei intensivering av økonomisk rapportering, som inneber sterkare styring og oppfølging frå kommuneleiinga. Kommunen har fått eit rapporteringsårshjul for månadleg økonomisk rapportering. Intensiveringa har ifølge årsmelding 2014 bakgrunn i at kommunen ikkje nådde dei økonomiske måla for 2014, på tross av innføring av betre budsjettkontrollrutinar i 2014.

Det blei informert i intervju om at leiargruppa jobbar med å utvikle eit nytt og heilskapleg årshjul for styring. Dette tek utgangspunkt i eit årshjul som er utarbeida for vasskraftkommunar, og skal redusere avhengigheit til enkeltpersonar, t. d. kjennskap til viktige fristar. Det vert førespeglja at kommunen skal få på plass årshjulet i løpet av året. Plan- og beredskapskoordinator held i dette arbeidet.

Ei anna kjelde til informasjon om internkontrollen i verksemda er avviksmeldingane. Årsmelding 2014 viser at det var 825 innmelde avvik i 2014, som er ei auke på 88 meldingar mot året før. Helse og omsorg står for 750 av desse avviksmeldingane. Oppvekst og kultur står for 45 meldingar og teknisk har hatt 8 meldingar.

### 2.1.3 Internkontroll i einingane

Kvalitetsarbeid og internkontroll i kommunen er ført vidare med verktøyet Kvalitetslosen. I dette systemet ligg prosedyrar under einingane samt avviksregistrering. Det vert opplyst om at plan- og beredskapskoordinator administrerer systemet reint teknisk, men at sjølve internkontrollen er eit delegert leiaransvar.

Den enkelte kommunalsjef koordinerer arbeidet med å ivareta eksterne regelverk ute i avdelingane på sine områder. Det er oftast delegert ned til fagansvarlige einingsleiarar å sørge for at rutinar er oppdatert, avvik bli handsama og at ein er oppdatert på lovverket. På somme område kan også rolla avdelingsleiar ha eit slikt ansvar, avhengig av korleis leiarar vel å gjere det i ulike einingar.

### 2.1.4 Verdier og retningslinjer om etisk åtferd

Sauda kommune har etablert eit kortfatta dokument for kommunen sine verdier og visjonar. Dokumentet vektlegg at Sauda kommune skal ha ein bedriftskultur prega av tillit, trygghet, trivsel og likeverd, og sett forventningar til tilsette og leiarar i tråd med å oppnå ei kommune med god service og kvalitet i tenestene ovanfor innbyggjarane. Det går og fram forventningar til at leiarane skal vere lojale mot fatta vedtak og etiske retningslinjer.

Kommunen sine etiske retningslinjer blei vedtatt i 1996. Desse stiller høge krav om etiske haldningar og åtferd til folkevalde og tilsette som forvaltarar av samfunnet sine fellesmidlar.

I ein eigen del i dette dokumentet omtalast etiske retningslinjer knytt til innkjøp og innhenting av anbod. Frå andre delar av dokumentet går det vidare fram retningslinjer om å unngå personlege fordelar som kan påverke avgjersler, slik som å oppnå personlege

rabattar ved kjøp av varer og tenester, få betalt reiser eller liknande av leverandør, eller å nytte kommunen sine rabattar på personlege innkjøp. Habilitetsspørsmål, private honorar og utilbørlig press er andre forhold som adresserast i dei etiske retningslinjene.

Frå intervjuet i denne revisjonen gjekk det fram at det var svært låg kjennskap til dokumentet som angir dei etiske retningslinjene.

Vi blei informert av rådmann om at alle som blir tilsett blir bedd om å lese igjennom retningslinjene, som skal ligge på kommunen sitt intranett. Sidan ny rådmann tilrådde har retningslinjene også vore oppe som tema på møte med alle einingsleiarar.

## 2.2 Organisering av innkjøpsarbeidet i Sauda kommune

### 2.2.1 Organisering av innkjøpsarbeidet internt i kommunen

Det går fram frå intervjuet at ansvaret for innkjøpa i Sauda kommune ligg til dei einingar som gjer dei enkelte innkjøp innanfor sine budsjettansvar. Større anskaffingar går som investeringsprosjekt, med eige budsjett. Arbeid med større innkjøpsprosessar (utarbeiding av anbudsdokument etc.) gjerast derfor i stor grad i teknisk eining, då dei har ansvar for bygg- og anleggsprosjekta til kommunen.

Kommunen har inga eigen innkjøpsavdeling, innkjøpssjef eller annan formalisert innkjøpsansvarlig.

Det kjem fram frå intervjuet med begge kommunalsjefar at kommunalsjef for fellestenester er det nærmaste kommunen kjem ein innkjøpssjef i praksis. Dette i form av å vere ein sparringspartner for innkjøpsfaglege spørsmål for tilsette som tek kontakt, og typisk ved val av innkjøpsstrategi. I tillegg eig og godkjenner kommunalsjef innkjøpsprosedyrane i kommunen sitt kvalitetssystem Kvalitetslosen.

Fellestenester består per i dag av områda plan og beredskap, økonomi, løn og personal, IKT og kundetorget. Hovudoppgåva til fellestenester er å yta service til dei ulike tenesteområda i kommunen for å støtta dei i si tenesteyting, men det er ikkje fleire i fellestenester som har innkjøp som sitt ansvarsområde. Økonomiavdelinga si rolle og ansvar knytt til innkjøp er avgrensa til å implementere e-handelsløyser i kommunen.

Sauda kommune er elles deltakar i eit internkommunalt innkjøpssamarbeid på Haugalandet og brukar ofte eksterne juristar i store anskaffingar. Kontakta med begge desse går via kommunalsjef for fellestenester.

### 2.2.2 Kort om teknisk eining

Sjølv om ansvar for innkjøp føl budsjettansvar generelt i kommunen, vel vi å beskrive teknisk eining nærmare då hovudvekta av store innkjøp gjerast her.

Teknisk eining er leia av kommunalsjef teknisk og er delt inn i tre områder/avdelingar: Brann, plan og drift. I teknisk er det tre tilsette som har roller som prosjektleiarar, kor av ein er prosjektleiar på fulltid, og to andre er tilsette med fagansvar og som er ansvarlig for prosjektleiing i nokre prosjekt, herunder handtering av innkjøp.

To av prosjektleiarane har nyleg gjennomført kurs om offentlege anskaffingar (del 1) i regi av NIMA. Kurset besto av tre fulle undervisningsdagar med ein avsluttande eksamen.

I intervju blei det trekt fram som positivt at kommunen no har fylt essensielle stillingar på teknisk. Før var det i større grad andre i kommunen med ulik kompetanse som "tok saken i eigne hender", fordi det ikkje var like mogleg å få hjelp frå teknisk. Teknisk har no kunne tatt over styring av prosjekta frå einingane, basert på at det meldast inn behov frå einingane. Det er ei oppfatning at det har vorte mykje ryddigare, derunder at risikoen for uryddige prosessar grunna manglande innkjøpskompetanse er redusert.

### 2.2.3 Kort om innkjøpssamarbeid med andre kommunar

Det interkommunale innkjøpssamarbeidet på Haugalandet har eksistert i fleire år og gjeld først og fremst innkjøp av varar og tenester. Samarbeidet bidreg mellom anna til at Sauda kommune oppnår betre vilkår enn dei ville ha gjort med eigne og mindre avtalar, kor eit døme er bruk av leigebilar.

Innkjøpssamarbeidet gjer også at kommunen sparar seg arbeid, då personar i innkjøpssamarbeidet utfører heile anskaffingsprosessar på vegne av deltakarkommunane. I forkant mottar kommunane ein tilslutningserklæring kor kvar kommune i samarbeidet signerer på om dei vil vere med på dei enkelte prosessane. Innkjøpssamarbeidet er ikkje ei juridisk eining, og kvar kommune inngår til slutt avtale med leverandør, og eig avtalane.

Det vart opplyst at dei fleste avtalar i kommunen er inngått gjennom innkjøpssamarbeidet.

Ifylgje kommunalsjef fellestenester vert innkjøpssamarbeidet ikkje nytta til juridisk bistand eller systematisk kvalitetssikring av innkjøp som gjerast av Sauda kommune sjølv, det er det ikkje ressursar til. Men samarbeidet inneber noko ad hoc rådgjeving innimellom.

### 2.2.4 Overordna innkjøpsstrategi

Dei siste åra har det vore arbeida med eit utkast til innkjøpsstrategi for kommunen som eit mogleg styringsdokument på området. Utkastet inneheld informasjon om bakgrunn, innkjøpssamarbeidet, samfunnsansvar, anskaffingsprosess (no-situasjon), mål- og ambisjonsnivå og handlingsplan for innkjøpsområdet.

Dette strategidokumentet ligg hos kommunalsjef fellestenester. Det er ikkje vedtatt eller handsama politisk eller administrativt i leiargruppa. Kommunalsjef opplyser at det likevel har vore nyttig å utarbeide dokumentet som ein del av det interne arbeidet med innkjøp i kommunen. Då det ikkje har status som eit gjeldande dokument i dag, har vi ikkje gjennomgått dokumentet nærare.

Det gjekk fram fleire strategiske vurderingar i intervju med leiarane.

- Innføringa av fasebasert prosjektrapportering (jf. punkt 2.1.2) heng saman med at kommunen gjer store anskaffingar kvart år og gjer at ein no kan følgje prosessane og framdrifta tettare.
- Kommunen er oppteken av å bruke rammeavtalar, men ei utfordring er at ein då ikkje nyttar seg nok av lokale leverandørar, noko som vil vere i tråd med Sauda kommune sitt samfunnsansvar.
- Ein annan potensiell risiko med å nytte seg av det internkommunale innkjøpssamarbeidet er at kommunen ikkje kjenner nok eigarskap til avtalane.

- For å auke eigarskapet til avtalane, og gi fleire lokale leverandørar moglegheit til å levere til kommunen, har kommunen gått mot å gjere fleire anskaffingar sjølv. Det har mellom anna vore gjort eit større arbeid på teknisk i 2012 kor ein inngjekk rammeavtalar med mange leverandørar. Då desse avtalane vil gå ut i 2016 vert det snart behov i teknisk for å gjere ei ny slik runde.
- Behovet for ein innkjøpsfunksjon vert diskutert opp mot at kommunen er liten. Det har mellom anna vore haldt møte med nabokommunar for å vurdere moglegheiter for å gå saman om ein felles jurist/innkjøpsfunksjon for å dekke behovet for innkjøpskompetanse.

## 2.3 Innkjøpsprosedyrar og -rutinar i kommunen

I dette avsnittet beskriv vi kommunen sine gjeldande prosedyrar og rutinar knytt til å gjere innkjøp i kommunen.

### 2.3.1 Innkjøpsprosedyrar og -rutinar

Sauda kommune har ikkje eit eige dokument for innkjøpsreglement, men har vald å etablere prosesskart, prosedyrar og rutinar for anskaffingar i kommunen sitt kvalitetssystem. Prosedyrane har lenkar til lover og forskrifter. Dei inneheld også ei rekke lenkar til rettleiingar og malar som hentast direkte frå anskaffelser.no<sup>4</sup>. Denne tilnærminga er vald for å sikre oppdatert rettleiing til ein kvar tid.

Alle innkjøpsprosedyrane eigast og godkjennast av kommunalsjef fellestenester, som har ansvar for at prosedyrane er i høve til regelverket. Det er den som er "innkjøper" i det enkelte tilfelle som er ansvarleg for at innkjøpa i praksis vert gjort i høve til prosedyren, til dømes lage underlag til anbodskonkurranse, inngå kontrakt og skrive anskaffingsprotokoll. Kommunen jobbar stadig med å forbetre innhaldet i kvalitetssystemet. Ansvarlig for ein prosedyre får automatisk og jamleg melding om når det er tid for å revidere prosedyren.

Det oppdaterte innkjøpsmaterialet ligg samla under teknisk i kvalitetssystemet, noko som vert grunna med at teknisk er den eininga som brukar det mest. Personane vi har snakka med i revisjonen har god kjennskap til innkjøpsmaterialet i kvalitetssystemet. Det siste året har fleire innkjøpsprosedyrar vore utarbeida og forbetra. Respondentar seier at ein kan kontakte kommunalsjef for fellestenester dersom ein er usikker på korleis ein skal gå fram.

Ein gjennomgang av prosedyrane viser at "Prosedyre for anskaffelser" fungerer som ein hovudprosess med beløpsgrenser og skildring av kva type anskaffingar dei enkelte prosedyrane gjeld.

Det er etablert prosedyrar for korleis ein skal gå fram ved følgande typar innkjøp:

- Prosedyre for anskaffelser (hovudprosess, alle typar)
- Direkte innkjøp utan rammeavtale (under 100 000 kr)
- Anskaffelser via rammeavtaler/innkjøpssamarbeid
- Prosedyre for anskaffelse etter forenkla prosedyre

<sup>4</sup> Direktoratet for forvaltning av IKT (Difi) sine fagsider om offentlige anskaffingar.

- Anskaffelse ved kunngjering på Doffin (over 500 000 kr eller over EØS-terskelverdi, som ikkje omfatta av rammeavtaler/innkjøpssamarbeid. Eller under 500 000 kr om ein ønsker nasjonal kunngjering)
- Prosedyre for innkjøp og mottakskontroll (desse ligg under fellestenester)

I tillegg til dei reine innkjøpsprosedyrane er innkjøp også del av fleire av kommunen sine prosedyrar for prosjektstyring. Prosjektleiар og ny kommunalsjef teknisk vart begge tilsett i kommunen hausten 2014. Dei informerer at det har vore prioritert å få på plass eit prosesskart og ei rekke prosedyrar for styring av prosjekt.

Prosesskart for prosjektering viser når ulike anskaffingsaktivitetar skal setjast i gong. Det skal haldast prosjektmøte ved oppstart av prosjekta kor ein drøfter seg fram til innkjøpsstrategi, til dømes om ein skal ha open anbodskonkurranse, prekvalifisering, delt entrepriser etc. Dette vert kort referert til i prosjektmøterefaratet, men diskusjonen som ligg bak vert sagt å i praksis innebære ei viktig risikovurdering for innkjøpsprosessar som ein skal til med.

Kommunalsjef teknisk er ikkje prosjektleiар sjølv, men har eit overordna, økonomisk ansvar og skal sjå til at prosjekta vert gjennomført. Han er mest involvert i starten av prosjekta i samband med val av innkjøpsstrategi, og går av og til igjennom anbodsdokument før dei vert sendt ut. Prosjektleiарar nyttar i stor grad seg direkte av den generelle rettleiinga som er tilgjengelig på nett for detaljrettleiing for innkjøpsprosessar, og dette opplevast av den intervjuа prosjektleiaren å fungere bra.

### 2.3.2 utfordringar

Det kjem fram frå dei samla intervjuа at dei største utfordringane i praksis handlar om at regelverket for anskaffingar er komplekst, og at ein ikkje har fått dette nok "under huden" i kommunen enda. Med andre ord opplevast det mykje usikkerheit kring regelverket, samstundes som at det er høg respekt til regelverket. Ein prøver å finne ut av den rette framgangsmåten frå tilfelle til tilfelle. Det er også felles oppfatningar at innkjøp er eit område kor ein drøfter og lærer mykje undervegs frå kvarandre og frå eventuelle eksterne konsulentar i kvar sak, og at det er behov for å oppnå betre prosessar i praksis.

Det påpeikast blant fleire at kommunalsjefane berre kan ha ei avgrensa rolle inn mot dei enkelte innkjøpsprosessane, grunna sine andre ansvarsområder. Når det gjeld teknisk inneber dette at det berre er eit fåtals prosjektleiарar som kvar er gitt ansvar for prosjektleiing og samstundes omfattande anskaffingar i mange prosjekt. Det opplevast som ei utfordring å få nok tid til å bygge seg opp på kunnskap om innkjøpsprosessar, spesielt i ein situasjon der kommunen har ein stor portefølje av investeringsprosjekt. Det etterspørjast ein innkjøpsfunksjon.

### 2.3.3 Vilkår ovanfor leverandørar om bruk av underleverandørar

Det er ikkje retningslinjer i Sauda kommune for bruk av underleverandørar, herunder kor mange nivå av underleverandørar kommunen godtar. Dette er ei problemstilling som kommunen nyleg har gått meir inn. Det diskutertast kva slags policy Sauda kommune skal ha. I samband med dette har det vore kontakt med Statkraft for å sjå til korleis dei har løyst utfordringane.

Kommunen har elles faste innkjøpsvilkår for innkjøp av varer og tenester som angir Sauda kommune sine standard føringar ovanfor alle leverandørar. I rammeavtalane som har vore gjennomgått i denne revisjonen har desse vilkåra inngått som ein del av avtalen.

Innkjøpsvilkåra inneheld ingen vilkår til leverandør om bruk av underleverandørar. Mest nærliggande til temaet går det fram generelle krav til løns- og arbeidsvilkår hos underleverandørane i avsnittet "Bruk av utanlands arbeidskraft":

*"Leverandøren skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og ansatte hos underleverandør ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av tariffavtaler, regulativ eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke. Dette gjelder for ansatte som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten. Leverandøren skal på oppfordring legge frem dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkår til de ansatte. Alle avtaler leverandøren inngår som innebærer arbeid under denne kontrakt, skal inneholde tilsvarende forutsetninger."*

Respondentane meinte det er høg bevisstheit kring temaet handsaming av utanlandsk arbeidskraft. Det vert sagt å vere god kjennskap til dei fleste firma som brukast av kommunen og kven av leverandørane dei skal vere ekstra merksame på.

#### 2.3.4 Fullmakter til å gjere innkjøp og e-handel

Frå respondentane og delegeringsreglementet går det fram at det er delegert økonomisk ansvar og disposisjon av summar til den enkelte leiar innanfor sine budsjettansvar. Det er ikkje oppretta konkrete innkjøpsfullmakter til personar som formaliserer kven som har mynde til å kunne gjere innkjøp i kommunen, og med kva beløpsgrenser.

Det blei i 2014 satt i gong eit arbeid med å implementere bruk av e-handel i Sauda kommune. Økonomisjef har ansvar for dette arbeidet. Økonomisjef informerer at e-handel per i dag er integrert med kommunen sitt regnskapssystem Visma. Kommunen har åtte katalogar på typiske standardvarer og er i startgropa på å velje artiklar som kan bestillast. I innføringa er det vald å byrje med heile kommunen samtidig og det har vore gjennomført felles opplæringstiltak i mai 2015 for utvalde tilsette. Økonomiavdelinga har i samband med dette satt i gong ei runde i kommunen på å rydde opp kven som skal få tilgang til å bestille for dei enkelte einingane.

Målet vert sagt å vere å gradvis få alle rammeavtalar og bestillingar inn i e-handelssystemet og å få opp volumet slik at systemet vert lønnsamt. Innføringa av e-handel skal også gi større kontroll på fakturaer og gi betre oversikt over kven som kan bestille kva i kommunen.

#### 2.3.5 Arbeidsdeling / uavhengig kontroll av dei enkelte innkjøp

Innkjøpsprosedyrane til kommunen seier at det skal vere sidemannkontroll/kvalitetssikring før kunngjering av ein konkurranse.

Ved store anskaffingar nyttast ofte juristar til kvalitetssikring av konkurransedokument før utlysning av anbod. Dette gjerast for å sikre at kommunen ikkje blir bunden til å gjere uføremålstenlege val. Eksterne juristar nyttast også til kvalitetssikring i visse andre tilfelle, gjerne ved klagesakar. Bistanden kostar mykje og vert derfor vurdert frå tilfelle til tilfelle.

Ved opning av tilbod seier prosedyrane at det skal vere to personer til stades når det gjeld verdiar på over 500 000 kr. Det vert ført og signert anbodsprotokoll på at dette skjer.

Innan teknisk er det prosjektmøter annankvar veke. Desse vert sagt å verke som eit godt forum for prosjektleiar til å diskutere utfordringar knytt til innkjøp undervegs i prosjekta. Som tidlegare skildra har ein for større prosjekt innført prosjektrapportering til rådmannsnivå som gir innsyn i anskaffingsprosessane.



Når det gjeld sjølve betalingane inneber regnskapssystemet at ein faktura skal passere to personar, ein konterer og ein godkjenner. Einingsleiar er ansvarlig for at innkjøpet er korrekt. Ein kan og berre godkjenne betalingar innanfor eige ansvarsområde. I rekneskapen skil ein mellom drift og investering, men godkjenningrutinane er like for begge tilfelle.

Kommunen tok i bruk økonomisystemet Visma frå 2014. I den forbindelse har det vore gjort ein større gjennomgang og opprydding av kven som kan godkjenne betalingane når faktura kjem inn. Her har økonomiseksjonen brukt sokalla signaturprøver. Ein signaturprøve er eit dokument som viser kven som har fått fullmakt til å kunne anwise/kontere fakturaer i kommunen sin rekneskap. Denne vert signert av den som delegerer og den som får godkjenningfullmakt.

Det er ikkje etablert nokon rutinar som sikrar systematiske kontrollar eller avsjekkar av at regelverk og kommunen sine eigne innkjøpsrutinar vert følgd. Dette gjerast i dag berre på ad hoc-basis. Til dømes har kommunen fått testa nokon prosessar ved visse klagesakar.

### 2.3.6 Rutinar for å dokumentere dei enkelte innkjøp

Ifylgje hovudprosedyren for anskaffingar i Sauda kommune skal det førast protokoll for alle innkjøp over 100 000 kr. Det er gitt lenke til malar for protokollar for høvesvis kjøp over og under 500 000 kr. Ein gjennomgang av alle mottekne innkjøpsprosedyrar viser at dokumentering av dei enkelte innkjøpa er tatt inn i samlege prosedyrar, med unntak av i ein prosedyre (kjøp under 100 000 kr).

Den enkelte innkjøper har ansvar for å sikre at dokumentasjonen vert arkivert, og kan be kundetorget om hjelp. Det er beskriven i innkjøpsprosedyrane at protokollar og anna innkjøpsdokumentasjon skal leggest inn i det felles arkivsystemet Websak.

Det går fram frå intervju at rutinen med å dokumentere dei enkelte innkjøpsprosessane er kjend, men at det i praksis har vore, og er, vanleg å bruke eigne arbeidsstasjonar på PC. Fleire av dei intervjuja kjenner seg ikkje sikre på at det let seg gjere å finne att dokumentasjon på alle gjennomførte innkjøpsprosessar bakover i tid.

### 2.3.7 Roller og ansvar for oppfølging og av kontraktar

Ifølge hovudprosedyren for anskaffingar er "innkjøper" ansvarleg for å følgje opp kontrakten når avtale er inngått. Det er i denne gitt lenke til Difi sin rettleiing til kontraktsoppfølging som den enkelte innkjøper skal nytte direkte.

I intervju vert det sagt at ansvaret for å følgje opp avtalar er generelt knytt til kva tenesteområde avtalen tilhøyrar. Det vert også sagt at det er kommunalsjefane som "held" i sine kontraktar og som skal følgje opp om ein handlar i tråd med avtalen, men at alle kontraktar også har ein kontaktperson som primært følger opp kontraktane. Sistnemnde synast mest tydeleg når det gjeld prosjektgjennomføring, kor "halve jobben" til prosjektleiar vert sagt å vere å følge opp bruken av kontraktane innanfor sine prosjekt (ta seg av opsjonar, endringsordrar mv). Det går fram at det er stort fokus på endringsordrar i prosjekt.

Innan drift gjer ein stort sett mindre innkjøp. Det gjekk fram usikkerheit hos respondentane om kor god kontroll det er på eigarskap og oppfølging av ulike ramme- og serviceavtalar.

Kommunen har ingen god database eller sentral ressurs per i dag som held oversikt over kommunen sine avtalar og eigarskapet til desse.



## 2.4 Vurdering av internkontrollen

Over har vi presentert ei rekke fakta om kommunen med vekt på innkjøpsarbeidet, basert på innhenta opplysningar frå dokumentasjon og frå intervju. Her presenterer vi våre vurderingar av internkontrollen.

### 2.4.1 I kva grad er det etablert overordna, interne føringar for internkontroll i kommunen?

I tråd med god praksis føreset vi at overordna strukturar for styring og kontroll, samt interne føringar som verdiar og forventningar til alle sin åtfærd ("tonen frå toppen"), har ein gjennomgripande verknad på heile internkontrollmiljøet, også når det gjeld å gjere innkjøp.

Etter vår vurdering er det etablert gode føringar og strukturar for styring og kontroll av måloppnåing i kommunen.

Det er positivt at det er etablert eit system for balansert målstyring med jamleg oppfølging av definerte mål, både på økonomiske og andre faktorar, og som omfattar heile verksemda. I tillegg er det innført tettare oppfølging på både økonomi og ved prosjektrapportering, noko vi meiner gir meir gjennomsiktede prosessar, og moglegheit for diskusjon og korrigering av kurs. Det er også positivt at leiargruppa arbeidar med å utvikle eit meir heilskapleg årshjul for styring, då dette vil kunne føre til at avhengigheit til enkeltpersonar vert redusert. Fokus på bruk av kvalitetssystemet bidrar også til mindre sårbarheit.

Kvalitets- og avvikssystemet skal ivareta kontroll på etterleving i einingane. Ansvaret føle leiaransvaret i einingane og rapportering på internkontroll vil følgje rapporteringsstrukturen frå linja som elles. Vi vurderer likevel at etterleving av regelverk ikkje i like stor grad er dekkja i dei etablerte strukturane som det måloppnåing er. Dette med unntak av dei enkelte avvik som vert løfta opp til leiargruppenivå.

Vi vurderer at styring og kontroll er mest hendingsbasert og meiner kommunen kan vurdere bruk av meir systematiske risikovurderingar på overordna nivå for å identifisere kva som kan true måloppnåing.

Når det gjeld innkjøpsregelverket spesielt er dette i liten grad omtala i styrande dokument. Etter vår vurdering vil det vere naturleg at innkjøp i større grad er eit uttalt risikoområde. Det kan også vere hensiktsmessig å tydeleggjere kva prinsipp som gjeld, og at ansvaret for å sikre at kommunen tek i vare innkjøpsregelverket ligg hos alle som gjer små og store innkjøp i kommunen (sjå tilråding i kap. 4). Dette særleg då det ikkje formelt sett er ein eigen innkjøpsansvarleg som skal ivareta ein kontrollfunksjon knytt til innkjøp.

Det er etablert etiske retningslinjer som har godt potensial til å synleggjere verdiar og forventningar til alle tilsette, og slik forsterke kommunen sitt ønska interne miljø. Vi meiner at desse også omtalar innkjøpsrelevante etiske tema og forretningsskikk på ein god måte. Leiarane har ei viktig rolle i å forsterke forventningane til tilsette på sine områder, men basert på denne gjennomgangen synast retningslinjene ikkje å vere tilstrekkelig "levande".

## 2.4.2 I kva grad er det etablert eit godt kontrollmiljø på innkjøpsområdet?

Her vurderer vi kontrollmiljøet og konkrete kontrollaktiviteter på innkjøpsområdet, herunder i kva grad det føreligg prosedyrar, rutinar, definerte roller og ansvar, fullmakter og arbeidsdeling / uavhengig kontroll knytt til å foreta innkjøp i kommunen.

### Prosedyrar, roller og ansvar

Det er etablert enkle, interne prosedyrar som beskriv ansvaret til den som innehar rolla "innkjøper" i kommunen. Til saman meiner vi at desse tek i vare grunnleggande krav til lov og forskrift om offentlige anskaffingar, slik som konkurranse, likebehandling, gjennomsiktighet og dokumentasjon. Prosedyrane skil mellom rammeavtalar, direkteanskaffingar og beløpsgrenser for kva typar anskaffingar dei enkelte prosedyrane gjeld, og dei inneheld kortfatta og konkrete sjekklister med minstekrav. Dei har lenkar til dokumentmalar for anskaffingsprotokollar, tildelingsbrev og kontraktmalar.

Prosedyrane inneheld også rettleiing for korleis anskaffingar via rammeavtalar/innkjøpssamarbeid skal gjerast, og korleis enkeltstående innkjøp under 100 000 kr som ikkje er omfatta av rammeavtalar/innkjøpssamarbeid skal gjerast. Forskrift om offentlige anskaffingar gir i mindre grad konkret og enkel rettleiing til korleis ein skal gå fram for å sikre konkurranse i slike høve, og det er derfor positivt at prosedyrane operasjonaliserer grunnleggande krav for desse typar innkjøp.

Det er klargjort at eigarskapet til prosedyrane ligg hos kommunalsjef for fellestenester og det er etablert versjonskontroll og rutinar for når prosedyrane skal reviderast.

Etter vår vurdering har prosedyrane noko mindre forbedringspotensial når det gjeld å fungere som rettleiing for tilsette som skal gjennomføre anskaffingar. Det synast å vere noko overlapp mellom prosedyrane. Samstundes er det eit trekk at nokre forhold berre er dekkja/framheva i nokon av prosedyrane, sjølv om dei er sentrale andre stadar. Til dømes inngår det ikkje eksplisitt noko om grunngeving av vald leverandør i prosedyre for anskaffingar over EØS-verdi, eller den generelle prosedyren, men ein finn link til mal for tildelingsbrev i prosedyren for kjøp ved innkjøpssamarbeid/rammeavtale. Ein effekt kan vere at krava til å gjere innkjøp kan opplevast litt uoversiktleg, og ein kan få kjensla av å måtte sjå til fleire prosedyrar for å sikre å få med seg alle krav og malar.

### Fullmakter

Kommunen brukar ikkje skriftlege fullmakter for kven som kan gjere innkjøp av kva storleik i kommunen. I prinsippet er det derfor berre delegert budsjettansvar og budsjettert sum per eining, men det er ingen formell delegering eller avgrensing av *mynde* til å gjere innkjøp med beløpsgrenser. Etter vår vurdering bør kommunen dokumentere kva prinsipp ein nyttar for fullmakter i innkjøpsprosessar, jf. tilråding 1.

Vi vurderer det som positivt at økonomiseksjonen arbeidar med ei opprydding og formalisering av kven som skal få tilgang til å bestille i dei enkelte einingane i forbindelse med e-handelssystemet.

### Arbeidsdeling og uavhengig kontroll

Etter vår vurdering har kommunen på plass rutinar for arbeidsdeling/sidemannskontroll i vesentlige delar av innkjøpsprosessane.

Prosedyrar for mottakskontroll samt elektroniske rutinar for anvising/kontering og godkjenningar av betalningar i rekneskapssystemet gir kontrollaktivitetar knytt til bestilling, varemottak og utbetalningar. Dette reduserer risiko for misligheit og budsjettoverskridingar.

God internkontroll inneber også systematisk etterkontroll med at regelverk og interne rutinar og prosedyrar er kjende og vert etterlevde. Kommunen nyttar ekstern bistand til kvalitetssikring i fleire tilfelle, men det ikkje etablert nokon systematisk eigenkontroll av dei enkelte innkjøpa eller med at dei interne rutinane er kjende og etterlevast. Ingen har ein slik kontrollfunksjon eller fast oppgåve i kommunen i dag, og det er heller ikkje etablert ei rutine for dette. Etter vår vurdering inneber dette ein svakheit med kommunen sin internkontroll.

Systematiske kontrollar og kvalitetssikring kan til dømes vere å kontrollere at alle anskaffingsprotokollar for innkjøpsprosesser over 100 000 blir dokumentert der den skal, avsjekkar av at rammeavtalar vert nytta, eller fast kvalitetssikring av om innkjøpsrutinar vert ivaretatt ved innkjøp over ein viss forventa kontraktsverdi.

#### 2.4.3 I kva grad ligg det føre rutinar for dokumentasjon av innkjøpsprosessar?

Regelverket krev at det skal førast anskaffingsprotokoll for alle anskaffingar med ein verdi på over 100 000 kr. Denne skal dokumentere vesentlege forhold og avgjersler i anskaffinga.

Etter vår vurdering er det etablert tilstrekkelige rutinar for å dokumentere og arkivere dokumentasjon i forbindelse med innkjøp, i kraft av innkjøpsprosedyrane. Disse har link til malar som skal brukast for protokollføring av gjennomførte innkjøp av ulik verdi. Det går fram at dokumentasjonen skal lagrast i kommunen sitt felles arkivsystem.

Utfordringa til kommunen ligg på etterlevinga av rutinane. Dette understøttast av gjennomgangen av utvalde innkjøp, der det av etterspurt dokumentasjon gjennomgåande var mangel på sjølve anskaffingsprotokollen (sjå kapittel 3). Kommunen har også hatt utfordringar med å skaffe fram dokumentasjon på innkjøp som har vore utført av tidligare tilsette.

#### 2.4.4 I kva grad er fullmakter, ansvar og rutinar for å gjere innkjøp formidla og tilgjengeleg for tilsette i kommunen?

Det har ikkje vore relevant å vurdere kjennskapen til fullmakter, då det ikkje er standardiserte rutinar for dette i kommunen i dag.

Vi vurderer at etablerte prosedyrar og rutinar for å gjere og dokumentere innkjøp i kvalitetssystemet til kommunen er kjende og opplevast tilgjengelege for dei som er intervjuet i revisjonen. Respondentane opplev klare ansvarshøve i innkjøpsprosessane som dei har vore involvert i.

Vi erfarer også ei høg bevisstheit om innkjøpsregelverket si betydning for kommunen si verksemd hos sentrale nøkkelpersonar. Då teknisk eining har tatt ei større rolle i å handsame prosjekt og dermed innkjøp for ulike verksemdar i kommunen, er det positivt at det er prioritert kompetanseheving på innkjøp hos prosjektleiarane.

Etter vår vurdering innehar desentralisert innkjøpspraksis risiko:

- Praksisen fordrar kunnskap hos mange tilsette - sjølv for små innkjøp gjeld grunnleggande krav.
- Rutinar må vere kjende
- Rutinar må etterlevast

Gjennomgangen av innkjøp (sjå kapittel 3) synar at det er eller har vore manglar i kommunen særskilt knytt til etterleving av interne rutinar.

#### 2.4.5 I kva grad er roller og ansvar for oppfølging av kontraktar etablert?

Etter vår vurdering er det per i dag ikkje tilstrekkeleg oversikt over kven som eig og har ansvar for å følgje opp den enkelte kontrakt som vert inngått i kommunen.

Ifylgje hovudprosessen for anskaffingar ligg dette ansvaret til "innkjøper". Dette synast å vere tydeleg når det gjeld prosjektleiar si oppfølging av bygg- og anleggskontraktar i gjennomføringsfasen av prosjekt. Når det gjeld andre avtalar er eigarskapet ikkje like oversikteleg. Vi meiner ein i for stor grad i dag baserar seg på antakingar om at avtalar vert følgd opp slik dei bør.

På same måte som kontrollørrolla manglar, synast ingen i kommunen å ha ein formell funksjon eller ansvar for oversikt over alle avtalar som kommunen har inngått.

Uavklart eigarskap og/eller manglande oversikt over kven som følger opp kva kontrakt kan mellom anna gi risiko for at kommunen si interesse i kontraktforholda ikkje vert tilstrekkelig ivaretatt gjennom kontraktane si levetid, at ein handlar på kontraktar som ikkje lenger er gyldige, og at ein ikkje er tilstrekkelig i forkant til å planlegge igangsetting av anskaffingsprosessar når det vert behov for å fornye avtalar.

Kontraktoppfølging er også eit område der det potensielt kan ligge store lønnssemdsgevinstar ved å opptre tydeleg, tett på og rettidig mot alle leverandørar.

## 3 Etterleving av grunnleggande krav

### 3.1 Gjennomgang av eit utval gjennomførte innkjøp

KPMG har henta inn tilgjengeleg dokumentasjon for sju tilfeldig utvalde kjøp frå kommunen sin leverandørreskontro for året 2014. Dokumentasjonen er systematisert i tabellen nedanfor. Under tabellen er det er gitt utdjupingar til kjøpa og dokumentasjonen, basert på opplysningar frå kommunen. I tabellane er:

- IA = ikkje aktuelt for kjøpet
- - = ikkje dokumentert.

Føremålet med gjennomgangen har ikkje vore å gjere ein detaljert etterprøving av om kommunen har tatt i vare alle sentrale lovkrav i praksis i dei enkelte innkjøpa, men å identifisere områder kor kommunen har behov for å forbetre internkontrollen sin.

Tabellar: Dokumentasjon frå utvalde innkjøp

	Kjøp 1	Kjøp 2	Kjøp 3	Kjøp 4
<b>Innkjøp</b>	<b>Sauda rørhandel, - leveranse til nybygg, Sauda ungdomsskule, 28.02.2014.</b>	<b>Royal Solskjerming AS, Sauda ungdomsskule 29.12.2014</b>	<b>Lofthus maskinutleige, - Feiing med maskin, 26.06.2014</b>	<b>Einar Janson Service, Taktekking kontorfløy, 28.02.2014.</b>
Verdi utvald innkjøp	Kr. 499.491	Kr. 348.236	Kr. 310.250	Kr. 156.500
Kontraktsverdi	Kr. 4.199.063	-	-	Kr. 344 000
Type kjøp	Enkeltkjøp	Enkeltkjøp	Avrop rammeavtale	Avrop rammeavtale
Konkurransetilhøve	Open anbuds-konkurranse	Innhenta to tilbod ved direkte kontakt	Rammeavtale (uvisst konkurransehøve)	Rammeavtale
Kunngjering	Doffin og Ted	IA	IA	IA
Tal på tilbod	2	2 (på del av leveranse)	1	1
Skatteattest	Ja	-	Ja (rammeavtale)	Ja (rammeavtale)
HMS- eigenerklæring	Ja	-	Ja (rammeavtale)	Ja (rammeavtale)
Konkurransesgrunnlag	Ja	-	IA	IA
Kvalifikasjonskrav	Ja	IA	IA	IA
Tildelingskriterier	Ja	-	-	IA
Tilbodsfrist	Ja	-	-	-
Tilbodsevaluering	-	-	-	-
Grunngjeving vald lev.	-	-	-	IA
Meddeling om tildeling	-	-	-	-
Signert kontrakt	Ja (april 2013)	-	-	Ja (nov 2013)
Anskaffingsprotokoll	-	-	-	-
<b>Der kjøpet gjeld avrop rammeavtale:</b>				
<i>Konkurransesgrunnlag</i>	IA	IA	Ja (24.2.2012)	Ja (24.2.2012)
<i>Anskaffelsesprotokoll</i>	IA	IA	-	-
<i>Signert kontrakt</i>	IA	IA	Ja (mai 2012)	-

## Utdjuping til kjøp 2:

Kjøpet gjeld anskaffing av solskjerming i forbindelse med eit større prosjekt for utbygging av Sauda ungdomsskule. Kommunen har ikkje lukkast med å skaffe etterspurt dokumentasjon utover ordrebekrefting/faktura og noko e-postkommunikasjon for det konkrete innkjøpet. Tidlegare tilsett som var ansvarleg for kjøpet har i samband med forvaltningsrevisjonen levert ei lengre utgreiing om innkjøpsprosessen til revisjonsteamet.

Det går mellom anna fram frå denne utgreiinga at prosjektering til utbygging blei lyst ut på anbod etter gjeldande reglar for offentlige innkjøp i forbindelse med sjølve utbygginga av ungdomsskulen. Når det gjeld bestilling av mindre supplement innanfor budsjettet ettersom behov dukka opp blei dette derimot generelt gjort utan forutgåande utlyste anbodskonkurransar.

Når det gjeld solskjerming blei det fyst innhenta pristilbod på skjermar og montering frå GHV via telefon og e-post. Etter mottatt tilbod (94.147 NOK) reiste byggeleiar saman med rektor av skulen for å sjå korleis systemet tok seg ut og sjekke brukar erfaringar. Dei konkluderte med at dette ikkje var en god nok løysing for skulen, og tok så kontakt med fleire leverandører før dei enda opp med Royal Solskjerming. Prosjektleiar og rektor blei invitert til befaring på ein skule, kor ein kunne sjå kombinasjonsløysingar av utvendig og innvendig solavskjerming som Royal Solskjerming leverte. Dei vurderte saman dette til å vere ei god løysing for skulen. Etter befaringa ba byggeleiar om eit pristilbod med montering og mottok dette (89.460 NOK). Byggeleiar ser desse to pristilboda som samanliknbare, men opplyser at når det gjeld resten av anskaffinga (rullegardiner og lamellar) vart det ikkje henta inn fleire tilbod på dette, men bestilt som ein del av heilheita frå Royal Solavskjerming.

## Utdjuping til kjøp 3:

Frå teknisk driftsavdeling opplyst det at kjøpet gjeld avrop på rammeavtale utan minikonkurranse, då Lofthus var dei einaste av dei med rammeavtale med kommunen (inngått 2012-2016) som hadde ønska feiutstyr. Kommunen har tidlegare, i 2011, hatt ein prosess med feiing og slukrens ute på tilbodsforespurnad. Tre leverandørar, Lofthus, Opedal (Odda) og Tippettransport svara på førespurnaden. Då denne avtalen vart inngått var det berre Lofthus og Tippettransport som hadde feiemaskin i Sauda. Lofthus var billigast og vart derfor vald (dokumentert med informasjon i eit tildelingsbrev).

## Utdjuping til kjøp 4:

Det er opplyst at kjøpet gjeld avrop på rammeavtale utan minikonkurranse, då det berre er inngått avtale med ein leverandør på området "taktekke- og blikkenslagerarbeid". Avropet blei gjort via telefon, og ikkje skriftleg. Vedkommande som bestilte jobben opplyser at bakgrunnen for denne var ei lekkasje på bygget som kravde rask innsats.

	Kjøp 5	Kjøp 6	Kjøp 7
<b>Innkjøp</b>	<b>Brødrene Selvik - Vegarbeid Bøgata</b>	<b>Dell - Teletenester</b>	<b>Franzefoss gjenvinning – Avfallstenester</b>
Verdi utvald innkjøp	Kr. 394.063	Totalt kjøp på 1.949.307 i 2014	Totalt kjøp på 1.921.951 i 2014
Kontraktverdi	Kr. 394.063	"Over terskelverdi på kr 1 650 000"	-
Type kjøp	Avrop på rammeavtale	Kjøp på felles rammeavtale Ryfylke	Kjøp på rammeavtale

Konkurransetilhøve	Minikonkurranse utifrå rammeavtale	Open anbodskonkurranse	Open anbodskonkurranse
Kunngjering	IA	Doffin og Ted	Doffin
Tal på tilbod	2	5	7
Skatteattest	Ja (rammeavtale)	Ja	Ja
HMS- eigenerklæring	Ja (rammeavtale)	Ja	Ja
Konkurransegrunnlag	Ja (i e-post)	Ja	Ja
Kvalifikasjonskrav	IA	Ja	Ja
Tildelingskriterier	Ja	Ja	Ja
Tilbudsfrist	Ja	Ja	Ja
Tilbodsevaluering	Ja	Ja	-
Grunngjeving vald lev.	Ja	Ikkje kontrollert	Ja
Meddeling om tildeling	Ja	Ikkje kontrollert	Ja
Kontrakt signert av begge partar	Ja (juli 2014)	Ja (kun usignert versjon mottatt)	Ja (januar 2013)
Anskaffingsprotokoll	-	-	-
<b>Der kjøpet gjeld avrop på rammeavtale:</b>			
<i>Konkurransegrunnlag</i>	<i>Ja</i>	<i>IA</i>	<i>IA</i>
<i>Anskaffingsprotokoll</i>	<i>-</i>	<i>IA</i>	<i>IA</i>
<i>Signert kontrakt</i>	<i>Ja (mai 2012)</i>	<i>IA</i>	<i>IA</i>

Utdjuping til kjøp 6:

Dette er ei felles anskaffing gjennom IT-samarbeidet i Ryfylke.

Utdjuping til kjøp 7:

Det er opplyst om at det blei antatt at kjøpet ville bli lågare enn aktuell terskelverdi.

## 3.2 Vurdering av grad av etterleving

Over har vi presentert fakta om eit utval gjennomførte innkjøp, basert på etterpurt og mottatt dokumentasjon, samt andre skriftlege opplysningar. Her vil vi kome med ei oppsummering av gjennomgangen, samt våre vurderingar av i kva grad grunnleggande krav i regelverket vert tatt i vare ut ifrå revisjonskriteria i vedlegget til rapporten.

### 3.2.1 Dokumentasjon

Av sju innkjøp har vi for to av innkjøpa mottatt dokumentasjon på oppfylling av nesten alle grunnleggande krav til offentlige anskaffingar som her har vore kontrollert. For desse kjøpa manglar det anskaffingsprotokollar. Dette gjeld kjøp 5 (Brødreng Selvik) og kjøp 6 (Dell). Dei fem andre innkjøpa har fleire manglar. Dette gjeld kjøp 1 (Sauda rørhandel), kjøp 2 (Royal Solskjerming), kjøp 3 (Lofthus), kjøp 4 (Einar Janson Service) og kjøp 7 (Franzefoss gjenvinning).

Eit gjennomgåande trekk er at det manglar dokumentasjon mot slutten av innkjøpsprosessen, frå og med evaluering av tilboda, til grunngjeving av vald leverandør og anskaffingsprotokoll som dokumenterer vesentlege forhold og avgjersler i prosessen.

Sistnemnde mangla hos alle (sjå også eige punkt om anskaffingsprotokoll). Kommunen har ført protokollar ved tilbodsopning, men desse viser berre kven ein fekk tilbod frå og kven som var til stade når tilboda vart opna (i nokre tilfelle går også tilbode totalpris fram).

Kommunen har vore hjelpsam med å leite fram dokumentasjon, men har hatt utfordringar, særleg der det har vore tidlegare tilsette som har kjørt prosessen. Dette meiner vi peikar på at konsistent dokumentering og etterprøvbarheit av innkjøpsprosessar er ei utfordring i kommunen.

### 3.2.2 Sikring av konkurranse og kunngjering

Eit grunnleggande krav i anskaffingsregelverket er å sikre konkurranse, og etter vår vurdering er det sikra ein form for konkurranse i alle anskaffingane.

Etter vår vurdering har større anskaffingar vore kunngjort i tråd med krav i forskrifta om å kunngjere i den nasjonale databasen for offentlige anskaffingar i Norge (Doffin).

I kjøp 3 (Lofthus) er konkurranse sikra ved inngåing av rammeavtale. Ifølge rammeavtalen skal det haldast minikonkurranse men det er ikkje gjort. I ettertid er det gitt ei grunngeving på dette som vi meiner er rimeleg. Svakheita er at det ikkje har blitt dokumentert kvifor ein gjekk rett til Lofthus. Dermed er ikkje krav til dokumentasjon i regelverket tatt i vare. Vi viser til at anskaffingsprotokollen skal omtale årsaken til at det ikkje vart haldt konkurranse.

I kjøp 2 (Royal Solskjerming) har ein gått ut i markedet og hatt kontakt med ulike leverandørar, men vi peikar på at sluttsommen blei vesentlig større enn dei innleiande pristilboda. Det kan stillast spørsmål ved om ein burde gå ut med ein ny konkurranse på tilleggskjøpa. Konkurransen ber generelt preg av å ha vore uformell og det er fleire prosessuelle manglar sett i høve til regelverket.

I eit tilfelle har ei anskaffing ikkje vore kunngjort i den europeiske offisielle databasen for kunngjeringar (TED) sjølv om innkjøpet har overstige EØS-terskelverdi. Dette gjeld kjøp 7 (Franzefoss gjenvinning, tidlegare Haugaland gjenvinning). Avtalen med leverandøren har ikkje ein talfesta kontraktsverdi, men det vart opplyst at ein antok at den kom til å ligge under aktuell terskelverdi. Avtalen har ein varigheit på 3 år med ein opsjon på to år. Ein fakturaoversikt viser at det blei handla for 1,9 mill. kr berre i 2014. Vi meiner derfor det er rimelig å anta at kommunen kunne ha vore i stand til å anslå at kjøpet kunne kome til å hamne over terskelverdien. Som eit minimum burde kommunen ha protokollført antatt kontraktsverdi, grunngeving, og avgjersler som blei gjort på det aktuelle tidspunktet.

### 3.2.3 Kvalifikasjonskrav til leverandørane

Etter vår vurdering er det i hovudsak dokumentert bruk av kvalifikasjonskrav ovanfor leverandørane i alle anskaffingane. Kommunen har kravd skatteattest og HMS- erklæring, i samsvar med minstekrava til alle kjøp over 100 000 i forskrift om offentlige anskaffingar. Dette med unntak av i kjøp 2 (Royal Solskjerming).

### 3.2.4 Tildelingskriterier

Det er eit grunnleggande krav for alle anskaffingar at konkurransar skal gjennomførast på en måte som inneber lik handsaming av leverandørar, og med moglegheit for leverandørar til å bli kjende med dei forhold som skal vektleggast ved deltaking og tildeling av kontrakt. For to av innkjøpa har kommunen ikkje brukt tildelingskriterier. Dette gjeld kjøp 2 (Royal Solskjerming) og avropet i kjøp 3 (Lofthus). Etter vår vurdering har dermed ikkje kommunen



godtgjort at ein i alle anskaffingane har følgd krav i regelverket som tilseier at det skal stillast opp tildelingskriterier for alle anskaffingar, eventuelt grunngeve kvifor ikkje.

### 3.2.5 Kontrakt

For eit av sju innkjøp har ikkje kommunen dokumentert nokon form for signert avtale mellom kommunen og leverandør. Dette gjeld kjøp 2 (Royal Solskjerming). Det har heller ikkje vore inngått signert avtale for avropet i kjøp 3 (Lofthus maskinutleige), men her føreligg det ein signert rammeavtale. For kjøp 3 (Einar Janson service) har kommunen ikkje dokumentert signert rammeavtale, men det føreligg signert avtale for sjølve oppdraget.

### 3.2.6 Anskaffingsprotokoll

I alle innkjøp manglar det anskaffingsprotokoll. Alle innkjøpa overstig ein verdi på 100 000 kr. Kommunen sin mangel på anskaffingsprotokoll er dermed brot på forskriften om offentlege anskaffingar § 3-2. Fråværet av anskaffingsprotokoll er heller ikkje i samsvar med kommunen sine eigne innkjøpsprosedyrar. Kravet til anskaffingsprotokoll gjeld både ved anskaffing av rammeavtaler og for enkeltstående innkjøp utanfor rammeavtaler.

Anskaffingsprotokollar skal generelt ifylgje regelverket dokumentere vesentlege forhold og avgjersler som er gjort i ei anskaffing, der minimumskrava for anskaffingar mellom 100 000 til 500 000 og over 500 000 NOK går tydeleg fram av vedlegg til forskrifta. Fråvær av anskaffingsprotokoll inneber derfor at eit sentralt dokumentasjonskrav ikkje er oppfylt. Mangel på anskaffingsprotokoll skapar også unødvendig avhengigheit av enkeltpersonar.

Etter vår vurdering kunne kommunen i større grad ha dokumentert vurderingar av anslått verdi på anskaffinga, då anskaffinga sin anslagsvise verdi er avgjerande for kva reglar som skal følges ved gjennomføring av anskaffinga. Vi har funne verdi på totalanskaffinga ved hjelp av konkurransegrunnlaget eller kontrakten i kjøp 1 (Sauda rørhandel), 4 (Einar Janson service), 5 (Brødrene Selvik), og 6 (Dell), men anslått verdi for anskaffinga er blant den informasjon som skal takast inn i ein anskaffingsprotokoll.

### 3.2.7 Totalvurdering

Etter vår vurdering viser funna at det i hovudsak er sikra konkurranse, men at fleirtalet av innkjøpa er mangelfullt dokumentert. Det er dei større innkjøpa som i størst grad oppfyller grunnleggande krav i lov og forskrift om offentlege anskaffingar.

Den mest gjennomgåande svakheita er at anskaffingsprotokoll manglar for alle innkjøpa, sjølv om regelverket krev det for dei alle.

Vi har berre sett på sju av kommunen sine innkjøp, men vi meiner at ein lærdom av denne gjennomgangen kan vere at manglande dokumentasjon medfører at kommunen ikkje kan godtgjere at grunnleggande krav til alle anskaffingar har vore oppfylt i praksis. Manglande dokumentasjon svekker også moglegheita til å etterprøve anskaffinga med dei vesentlege forholda som gjaldt, og avgjersler som vert tatt, i dei enkelte tilfella.

## 4 Tilrådingar

KPMG vil her kome med tilrådingar på områda der det i forvaltningsrevisjonen er funne forbedringspotensial.

Tilrådingane er formulert på bakgrunn av vurderingane, og peikar på områder kor kommunen etter vår vurdering bør betre internkontrollen sin for å sikre at ein etterlev gjeldande regelverk ved framtidige innkjøp.

Det er vår tilråding av kommunen fokuserer på følgande:

1. Det bør etablerast ein felles policy for kommunen som fastslår sentrale prinsipp for innkjøpsprosesser i Sauda kommune. Denne bør fastsette grunnleggande prinsipp om blant anna:
  - a. Roller og ansvar i innkjøpsprosesser
    - i. Mynde og fullmakt i forbindelse med innkjøp
  - b. Kva prosedyrar som til ein kvar tid skal finnast for innkjøpsprosessar
  - c. Bruk av innkjøpssamarbeid
  - d. Bruk av underleverandører hos kontraktspartar
  - e. Kvalitetssikring og kontroll
2. Vi rår til at kommunen gjer særskilde tiltak for å sikre at kommunen sine prosedyrar for dokumentering generelt, og for anskaffingsprotokoll for innkjøp over 100 000 NOK spesielt, vert etterlevd. Dette kan vere å:
  - a. Informere om prosedyrane
  - b. Gjennomføre kontrollar
3. Vi rår til at kommunen opprettar ein oversikt som formaliserer eigarskap og ansvar for oppfølging av den enkelte kontrakt som kommunen har inngått.

## 5 Uttale frå rådmannen

Forvaltningsrapporten fra KPMG viser at vi har noen utfordringer i arbeidet med å sikre at innkjøp blir gjort i tråd med gjeldende regelverk.

Rapporten viser også at administrasjonen har gjort et godt arbeid med innkjøp, innkjøpsrutiner og prosedyrer. Området er krevende og sammensatt.

Loverket er krevende og mange forhold må være med i betraktning når vi inngår avtaler. Regelverk, pris, kvalitet og tid er viktig i en anskaffelsesprosess.

Forslagene som KPMG har gitt i rapporten vil vi følge opp.

Wictor Juul  
Rådmann

# Vedlegg 1 Revisjonskriteria

## Kommuneloven

Kommuneloven § 23 andre ledd, andre punkt seier:

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

Etter kommunelovens ordlyd er det ikkje direkte sett formelle form- eller innholdskrav til internkontrollen, heller ikkje om at den skal vere skriftlig dokumentert. Ser ein til ulovfesta prinsipp om god forvaltningsskikk og god praksis for internkontroll, er det nærliggande å tolke kommuneloven § 23 andre ledd i retning av at "betryggende kontroll" inneber eit internkontrollsystem som er etterprøvbart og som bidreg til at ein vert i stand til å føra ein kontroll med verksemda. Men dette inneber ikkje at det er krav satt til systemet si oppbygning og innretting.

I lovførearbeida<sup>5</sup> går det fram at det er i tråd med allment aksepterte leiarprinsipp at ein leiar av ei verksemd etablerer rutinar og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når dei mål som er satt, og at formuesforvaltninga er ordna på forsvarlig måte. Rådmannen har eit sjølvstendig ansvar for å føre kontroll med kommunen si verksemd. Det er leiinga i ein organisasjon som har ansvaret for å etablere eit tilfredsstillande internkontrollsystem.

I COSO<sup>6</sup> rammeverket for blir internkontroll i sin vidaste forstand kort oppsummert definert som ein prosess, satt i verk og gjennomført av verksemda sine leiarar og tilsette med føremål å sikre måloppnåing på fylgjande område: målretta og effektiv drift, pålitelig ekstern rapportering og ei verksemd i tråd med gjeldane lover og regler.

## Lov om offentlige anskaffelser

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser er brukt som kilde til å utlede revisjonskriterier. I lov om offentlige anskaffelser er § 5 om grunnleggende krav til offentlige anskaffelser brukt som revisjonskriterium.

*§ 5. Grunnleggende krav*

<sup>5</sup> Frå Ot.prp.nr.70 (2002-2003) kap. 4.3

<sup>6</sup> COSO er ei forkorting for The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, ei arbeidsgruppe av fem organisasjonar som har engasjert seg i å strukturere korleis organisasjonar kan etablere egna effektive styrings- og kontrollstrukturar. Dei fem organisasjonane er American Institute of Certified Public Accountants, American Accounting Association, The Institute of Internal Auditors, Institute of Management Accountants og Financial Executives Institute. I 1992 publiserte COSO rammeverket *Intern kontroll – et integrert rammeverk*. Rammeverket er oppdatert av 2013 og er i dag truleg fortsatt det mest internasjonalt aksepterte utgangspunktet for utvikling av intern styring og kontroll.

- Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.
- En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.
- Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbart ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.
- Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.
- Oppdragsgiver skal ikke
  - a. diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet,
  - b. bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller
  - c. dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov kommer til anvendelse

## Forskrift om offentlige anskaffelser

"Forskrift om offentlige anskaffelser" inneheld fleire delar. Kvar del av forskrifta stillar opp ulike krav til anskaffingane, alt etter anskaffinga sin verdi. Relevante delar for denne revisjonen er:

- Del I har krav for alle anskaffingar, uavhengig av verdi. Oppdragsgjevar kan velje å bere følgje del 1 viss anskaffinga sin verdi er på 500 000 eller mindre.
- Del III har krav for anskaffingar der den anslåtte verdi overstig EØS-tersklar, som er 1.55 mill. kr. ekskl. mva for vare og tenestekontraktar og 39 mill. kr. ekskl. mva for bygge- og anleggskontraktar.<sup>7</sup>

Nedanfor har vi lista revisjonskriterier som er brukt for anskaffingar iht. de ulike delane av forskrifta.

### **Del I - Krav til alle avskaffingar**

For alle anskaffingar skal Sauda kommune ivareta grunnleggande krav til alle anskaffingar (§ 3-1):

- Kjøpet er basert på konkurranse
- Leverandørane likebehandlast
- Leverandørane skal givast moglegheit til å bli kjent med dei forhold som skal vektleggast ved deltaking og tildeling av kontrakt.
- Vurderingar og dokumentasjon som har betydning for konkurransen skal vere skriftleg (etterprøvbart)
- Det skal takast omsyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvensar av den enkelte anskaffing.

#### § 3-1. *Grunnleggende krav for alle anskaffelser*

<sup>7</sup>Gjeldande frå 15.6.2014

- (1) Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes.
- (2) Oppdragsgiver skal ikke diskriminere leverandører på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet.
- (3) Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at denne forskrift kommer til anvendelse.
- (4) Konkurranser skal gjennomføres på en måte som innebærer lik behandling av leverandører og med mulighet for leverandører til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt.
- (5) Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen.
- (6) Konkurransen skal gjennomføres i samsvar med god anbuds- og forretningskikk.
- (7) Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.
- (8) Oppdragsgiver skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.

Det er lagt til grunn utdypingar av grunnleggande krav til alle anskaffingar som går fram av fornyings- og administrasjonsdepartementet sin rettleiar til regelverket, kapittel 5.

### **Del I - Krav til anskaffingar som overstig 100 000 kr eks. mva.**

For anskaffingar som overstig 100 000 kr eks. mva., skal Sauda kommune i tillegg:

- Føre anskaffelsesprotokoll. Anskaffelsesprotokollen skal dokumentere vesentlige forhold og beslutninger i anskaffelsen (§ 3-2).
- Innhente skatteattest fra alle leverandører/anbydere (§ 3-3).
- Kreve HMS-egenerklæring fra valgt leverandør (§ 3-4).

#### *§ 3-2. Protokollføring*

- (1) Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner eksl. mva.
- (2) Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4.

#### *Vedlegg 3. Protokoll for anskaffelser mellom 100.00 og 500.000 eksl. mva*

Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen 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
- 1.5. Hvilke tiltak gjennomføres for å sikre reell konkurranse om kontrakten, 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 avgiftsrestanser fikk anledning til å delta i konkurransen
- 1.8 Kort begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi
- 1.9 Hvis relevant, andre vesentlige forhold som viktige beslutninger som er av betydning for konkurransen
- 1.10 Dato og protokollførers signatur

*Vedlegg 5. Protokoll for anskaffelser som overstiger 500.000 kr eksl. mva.*

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

- 1.1 Virksomhetens navn og adresse
- 1.2 Protokollførers navn
- 1.3 Beskrivelse av hva som skal anskaffes, eller hvis relevant, hvilke anskaffelser det dynamiske innkjøpssystemet omfatter
- 1.4 Anslått verdi på kontrakten
- 1.5. Hvilke forhold tillater oppdragsgiver å gjøre bruk av prosedyrer som krever særskilt begrunnelse
- 1.6 Navn på leverandøren som ønsker å delta i konkurransen, og hvis relevant, leverandører som er valgt ut til å delta i konkurransen og grunnen for utvelgelsen
- 1.7 Hvis relevant, begrunnelse for hvorfor leverandører som har skatte- og avgiftsrestanser fikk anledning til å delta i konkurransen
- 1.8 Hvis relevant, navn på avviste leverandører og grunnen for avvisning
- 1.9 Navn på alle leverandører som har levert tilbud
- 1.10 Hvis relevant, grunnen til avvisning av tilbud som anses for å være unormalt lave
- 1.11 Hvis relevant, angi årsak til at oppdragsgiver avlyser konkurransen
- 1.12 Navn på og begrunnelse for valg av leverandør(er) og kontraktsverdi
- 1.13 Hvis relevant, andel av kontrakt eller rammeavtale som leverandører har til hensikt å overdra til tredjepart
- 1.14 Hvis relevant, andre vesentlige forhold og viktige beslutninger som er av betydning for konkurransen
- 1.15 Dato og protokollførers signatur

I fotnote til protokollene i vedlegg står at oppdragsgiver kan benytte andre typer protokoller så lenge samtlige punkter besvares i den protokollen som benyttes.

### *§ 3-3. Skatteattest*

- (1) Oppdragsgiver skal for anskaffelser som overstiger 100 000 kroner eks. mva. kreve at samtlige norske leverandører som leverer tilbud fremlegger skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt.
- (2) Oppdragsgiver skal angi innleveringsmåte og tidspunktet for innlevering.
- (3) Skatteattestene skal ikke være eldre enn 6 måneder regnet fra fristen i annet ledd.
- (4) Ved bygge- og anleggskontrakter skal entreprenøren tilsvarende kreve skatteattest i alle underliggende entrepriserforhold ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget, som overstiger en verdi på 100.000 kroner eksl. mva. Brudd på entreprenørens plikt til å kreve skatteattest gir oppdragsgiver rett til å kreve at entreprenøren erstatter vedkommende firma med underentreprenør som kan fremlegge skatteattest. Oppdragsgiver kan tilsvarende kreve at entreprenøren erstatter en underentreprenør som ikke har oppfylt sine forpliktelser vedrørende innbetaling av skatter og avgifter. Eventuelle økonomiske krav fra underentreprenører eller omkostninger for øvrig som følge av heving av avtaler med underentreprenører i denne forbindelse, skal bæres av entreprenøren.

#### *§ 3-4.HMS-egenerklæring*

(1) For arbeid som skal utføres i Norge, skal oppdragsgiver for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva., kreve at den valgte leverandøren fremlegger en egenerklæring i samsvar med vedlegg 2 om at leverandøren vil overholde lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet (HMS).

(2) Oppdragsgiver skal angi innleveringsmåte og tidspunktet for innlevering.

### **Del III - Anskaffingar over EØS-terskelverdier**

For anskaffingar over EØS- terskelverdi skal Sauda kommune i tillegg til grunnleggande krav til alle anskaffingar:

- Foreta åpen eller begrenset anbudskonkurranse (§ 14-1)
- Utarbeide konkurransegrunnlag. Dette skal inneholde oversikt (§ 17-1):
  - Hva som skal kjøpes og hvilken prosedyre som skal brukes.
  - Hvordan konkurransen skal gjennomføres.
  - Kriterier for tildeling av kontrakt.
  - Hvordan tilbudet skal utformes og tilbudsfrist.
- Krav til leverandørane sine kvalifikasjonar skal i hovudtrekk inngå i kunngjeringa
- Innhente skatteattest (§ (17-14) fra alle leverandører/anbydere.
- Kreve HMS-egenerklæring (§ 17-15) fra alle leverandører/anbydere.
- Kunngjøre konkurranse (§ 18-3, fremgangsmåte gitt av § 18-1).
- Følge forskriftens fremgangsmåte ved valg av leverandør og tildeling av kontrakt (§ 20-1):
  - Leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskrav eller krav til HMS-erklæring skal avvises.
  - Kontrakt tildeles på basis av fastsatte tildelingskriterier
- Overholde begrunnelsesplikt (§ 20-16): Kommunen skal gi en begrunnelse for valget av leverandøren og kontraktstildelingen.
- Ha kriterier for valg av tilbud (§22-2): Tildeling skal enten skje på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomiske fordelaktige eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen
- Meddele kontraktstildeling og karenstid før inngåelse av kontrakt (§ 22-3):

#### *§ 14-1. Tillatte anskaffelsesprosedyrer*

(1) Anskaffelsen skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse.

(2) Konkurransepreget dialog kan benyttes når vilkårene i § 14-2 (konkurransepreget dialog) er oppfylt.

(3) Konkurranse med forhandling kan benyttes når vilkårene i § 14-3 (konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring) eller § 14-4 (konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring) er oppfylt.

#### *§ 17-1.Utarbeidelse av konkurransegrunnlaget*

(1) Oppdragsgiver skal utarbeide et konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget skal inneholde følgende opplysninger, med mindre dette allerede er tilstrekkelig og fullstendig beskrevet i kunngjøringen:

- a. hvilken ytelse som skal anskaffes. Dersom det kan gis tilbud på deler av oppdraget eller med alternative frister, skal dette opplyses,



- b. hvordan konkurransen skal gjennomføres. Det skal minst opplyses om:
1. hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt,
  2. endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett), adressen disse skal sendes eller leveres til, samt hvordan tilbudene skal være merket,
  3. vedståelsesfrist for tilbudene, jf. § 19-6 (vedståelsesfrist),
  4. den relative vektningen av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge jf. § 22-2 (kriterier for valg av tilbud),
  5. på hvilket eller hvilke språk tilbudet skal være skrevet, og
  6. en henvisning til kunngjøringen.

#### *§ 17-5. Kvalifikasjonsgrunnlag*

(1) Krav til leverandørens kvalifikasjoner skal i hovedtrekk angis i kunngjøringen. Kunngjøringen skal også angi krav til dokumentasjon av at kravene til leverandøren er oppfylt, jf. § 17-8 til § 17-15

#### *§ 17-14. Skatteattest*

(1) Oppdragsgiver skal kreve at samtlige norske leverandører fremlegger skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt.

(2) Oppdragsgiver skal angi innleveringsmåte og tidspunkt for innlevering. Skatteattest må foreligge senest innen tilbudsfristens utløp ved åpen anbudskonkurranse eller ved fristen for forespørsel om å delta i en begrenset anbudskonkurranse, konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling, ved fristen for å levere veiledende tilbud i en dynamisk innkjøpsordning.

(3) Skatteattestene skal ikke være eldre enn 6 måneder regnet fra fristen i annet ledd.

(4) Ved bygge- og anleggskontrakter skal entreprenøren tilsvarende kreve skatteattest i alle underliggende entrepriseforhold ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget som overstiger en verdi på 100.000 kroner ekskl. mva. Brudd på entreprenørens plikt til å kreve skatteattest gir oppdragsgiver rett til å kreve at entreprenøren erstatter vedkommende firma med underentreprenør som kan fremlegge skatteattest. Oppdragsgiver kan tilsvarende kreve at entreprenøren erstatter en underentreprenør som ikke har oppfylt sine forpliktelser vedrørende innbetaling av skatter og avgifter. Eventuelle økonomiske krav fra underentreprenører eller omkostninger for øvrig som følge av heving av avtaler med underentreprenører i denne forbindelse skal bæres av entreprenøren.

#### *§ 17-15. HMS-egenerklæring*

(1) For arbeid som skal utføres i Norge skal oppdragsgiver kreve at samtlige leverandører fremlegger en egenerklæring i samsvar med vedlegg 2 om at leverandøren oppfyller, eller vil oppfylle ved eventuell tildeling av kontrakt, lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet (HMS).

(2) Oppdragsgiver skal angi innleveringsmåte og tidspunktet for innlevering. Egenerklæringen må foreligge senest innen tilbudsfristens utløp ved åpen anbudskonkurranse, innen fristen for forespørsler om å delta i en begrenset anbudskonkurranse, konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling, og innen fristen for å levere veiledende tilbud i en dynamisk innkjøpsordning.

(3) Ved bygge- og anleggskontrakter skal entreprenøren tilsvarende kreve egenerklæring i alle underliggende entrepriseforhold ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget som overstiger en verdi på 500.000 kroner ekskl. mva.

#### *§ 18-3. Kunngjøring av konkurranse*

(1) Oppdragsgiver som ønsker å tildele en kontrakt eller rammeavtale ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurransepreget dialog eller konkurranse med

forhandling, jf. § 14-1 (tillatte anskaffelsesprosedyrer) eller innføre en dynamisk innkjøpsordning, skal gjøre dette kjent i en kunngjøring.

(2) Oppdragsgiver som ønsker å inngå en offentlig kontrakt basert på en dynamisk innkjøpsordning skal gjøre dette kjent i en forenklet kunngjøring.

#### *§ 20-1. Fremgangsmåte ved valg av leverandører og tildeling av kontrakter*

Etter at kvalifikasjonene til de leverandører som ikke er avvist er vurdert i samsvar med reglene i § 17-4 (kvalifikasjonskrav) til § 17-15 (HMS-egenerklæring), skal kontrakt tildeles på grunnlag av kriterier fastlagt etter § 22-2 (kriterier for valg av tilbud).

#### *§ 20-16. Oppdragsgivers begrunnelsesplikt*

1. Oppdragsgiver skal i samsvar med § 22-3 (meddelelse om kontraktstildeling og karenperiode før inngåelse av kontrakt) annet ledd gi berørte leverandører en begrunnelse for tildeling av kontrakt eller rammeavtale. Oppdragsgiver skal i begrunnelsen opplyse navnet på den som fikk kontrakten eller rammeavtalen og gi en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med angitte tildelingskriterier

#### *§ 22-2. Kriterier for valg av tilbud*

(1) Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.

#### *§ 22-3. Meddelelse om kontraktstildeling og karenperiode før inngåelse av kontrakt*

1. Oppdragsgiver skal meddele sin beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt eller rammeavtale til alle berørte leverandører før kontrakten eller rammeavtalen inngås.

2. Meddelelsen skal være skriftlig og gis samtidig til alle berørte leverandører. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget etter § 20-16 (oppdragsgivers begrunnelsesplikt) første ledd, og opplyse om karenperioden. 22-3.

## Kontakt oss

### **Roald Stakland**

#### **Partner**

T +47 4063 9849

E [roald.stakland@kpmg.no](mailto:roald.stakland@kpmg.no)

### **Ole Willy Fundingsrud**

#### **Director**

T +47 4063 9692

E [ole.willy.fundingsrud@kpmg.no](mailto:ole.willy.fundingsrud@kpmg.no)

### **Lena Davik Fjørtoft**

#### **Senior Associate**

T +47 4063 9264

E [lena.fjortoft@kpmg.no](mailto:lena.fjortoft@kpmg.no)

[kpmg.no](http://kpmg.no)

© 2015 KPMG AS, a Norwegian member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavour to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

The KPMG name, logo and "cutting through complexity" are registered trademarks or trademarks of KPMG International Cooperative ("KPMG International").