



Offentlig innkjøp

Etterlevelse av regelverk, rutiner og kompetanse

Forvaltningsrevisjonsrapport
Karmøy kommune

September 2017

www.kpmg.no

Forord

Etter vedtak i kontrollutvalget i Karmøy kommune 22.03.17 har KPMG gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot offentlig innkjøp og kontraktsoppfølging i kommunen. Denne rapporten er svar på kontrollutvalgets bestilling.

Oppbygging av rapporten

Våre konklusjoner og anbefalinger fremgår av rapportens sammendrag. Kapittel 1 har en innledning til rapporten. Her blir formål, problemstillinger, revisjonskriterier og metode presentert. I kapittel 2-4 besvarer vi problemstillingene i forvaltningsrevisjonen. Her blir revisjonskriterier konkretisert, samt at fakta og vurderinger blir presentert. I kapittel 5 presenterer vi våre anbefalinger. I kapittel 6 er rådmannens uttalelse til rapporten tatt inn.

Vi vil takke kommunen for all den gode hjelpen vi har fått i arbeidet vårt med forvaltningsrevisjonen.

Bergen, 01.09.2017



Ole Willy Fundingsrud

Direktør

Sammendrag

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om Karmøy kommune har en hensiktsmessig og tilstrekkelig styring med innkjøp og kontrakter for å ivareta kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. For å svare på dette er det oppstilt tre problemstillinger i forvaltningsrevisjonen. Forvaltningsrevisjonen omfatter hele kommunen, men i tråd med mandatet er teknisk etat vektlagt.

Som ledd i forvaltningsrevisjonen testet revisjonen et tilfeldig utvalg gjennomførte anskaffelser samt innhentet informasjon om konkret kontraktsoppfølging for utvalgte kontrakter.

Under er våre konklusjoner og anbefalinger.

Problemstilling 1: I hvilken grad blir grunnleggende krav i regelverket etterlevd ved anskaffelser?

Revisjonens tester av gjennomførte innkjøp viste at anskaffelser i Karmøy kommune er mangelfullt dokumentert. Det er gjennomgående mangel på dokumentasjon / mangelfull anskaffelsesprotokoll, noe som er et eksplisitt brudd med anskaffelsesregelverket.

Bildet som ellers kom fram er at det er en "enten-eller"-deling mellom innkjøp der hvor kommunen ikke har fulgt helt grunnleggende krav i regelverket og innkjøp der undersøkte krav i stor grad er oppfylt, som gjelder der anbudskonkurranse først er gjennomført. Dette tyder etter vår vurdering på at det er personavhengig om regelverket blir fulgt eller ikke.

Vi anbefaler at kommunen får på plass en systematisk bruk av anskaffelsesprotokoll. Vi mener dette på lang vei vil kunne sikre at grunnleggende krav, som sikring av konkurranse, blir ivaretatt, gjennom bevisstgjøring av lovverk, valg og dokumentasjon.

Vi påpeker at dette fordrer at anskaffelsesprotokollen behandles som en logg som påstartes når kommunen planlegger å gjøre et innkjøp, og at den føres fortløpende gjennom prosessen, slik at informasjon om vurderinger og hovedtrekk fra prosessen så langt kan hentes ut på alle tidspunkter. Dette i motsetning til å være en oppsummering av hva som er gjort til slutt. En anslått verdi for anskaffelsen er blant den informasjon som skal inntas i en anskaffelsesprotokoll, og som er avgjørende for hvilke regler som skal følges ved gjennomføring av anskaffelsen. Kravet gjelder både ved anskaffelse på rammeavtaler og for enkeltstående innkjøp utenfor rammeavtaler

Problemstilling 2: I hvilken grad er det samsvar mellom intern kompetanse og etablerte rutiner tilknyttet anskaffelser i kommunen?

Vår hovedvurdering er at det er for liten grad av samsvar mellom den desentraliserte organiseringen av innkjøpsarbeidet i kommunen og hvilke tiltak kommunen har etablert for å sette de ansatte i stand til å ivareta sitt ansvar, herunder definering av ansvar, skriftlige prosedyrer og målrettet opplæring. Mangelfulle internkontrolltiltak medfører stor personavhengighet i etterlevelsen av regelverk og inngåtte avtaler.

Problemstilling 3: Hvordan og i hvilken grad er kontraktsetterlevelse systematisk fulgt opp?

Vår hovedvurdering av kommunens oppfølging av kontraktetterlevelse er at ansvar for kontraktsoppfølging blir plassert og at det skjer mye god oppfølging av kontrakter i praksis ved enkeltpersoner i Karmøy kommune. Samtidig vurderer vi at kontraktsoppfølgingen til kommunen er svært sårbar og personavhengig, da innholdet i kontraktsoppfølgingsansvaret i liten grad er definert og formalisert ved prosedyrer og rutiner som kan gjenbrukes.

Våre anbefalinger er at Karmøy kommune prioriterer følgende:

1. Kommunen må forbedre dokumentasjon rundt anskaffelser. I første omgang anbefales at kommunen sikrer at anskaffelsesprotokoll føres for alle innkjøp over 100 000 NOK.
2. Kommunen bør i sitt arbeid med å etablere fullmakter på innkjøpsområdet knytte fullmakter til beløpsgrenser.
3. Kommunen bør iverksette tiltak for å avbøte risiko med en desentralisert innkjøpsfunksjon i kommunen:
 - a. Avklare oppgavefordeling mellom stab og drift/prosjekt i etatene.
 - b. Oppdatere eksisterende fellesprosedyrer for anskaffelser i tråd med gjeldende regelverk. I oppdateringen bør kommunen tilstrebe å gjøre prosedyrene mer brukervennlige, herunder vurdere å gjøre felles/bygge på det som er utarbeidet lokalt, eksempelvis arkivrutiner for offentlige anskaffelser.
 - c. Definere og skriftliggjøre kontraktsoppfølging. I dette ligger å definere og skriftliggjøre hvilke oppgaver som ligger til rollene:
 - i. Kontraktseier
 - ii. Bestiller/bruker
 - iii. Kontraktsforvalter, inkludert håndtering av endringsordrer og tilleggsarbeid.

Innhold

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn og formål	1
1.2 Problemstillinger	1
1.3 Revisjonskriterier	2
1.4 Metode	2
2. Etterlevelse anskaffelsesregelverk	3
2.1 Revisjonskriterier	3
2.2 Fakta	3
2.3 Vurderinger	5
3. Rutiner og kompetanse	8
3.1 Revisjonskriterier	8
3.2 Fakta	8
3.3 Vurderinger	10
4. Kontraktsoppfølging	12
4.1 Revisjonskriterier	12
4.2 Fakta	12
4.3 Vurderinger	18
5. Anbefalinger	23
6. Rådmannens uttalelse	24
Vedlegg 1 Dokumentliste	25
Vedlegg 2 Test av utbetalinger	26
Vedlegg 3 Revisjonskriterier	27
Vedlegg 4 Enhetskostnad kontraktsoppfølging	34
Vedlegg 5 Eksempel kontraktsoppfølgingsrutine	35

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Kontroll- og kvalitetsutvalget i Karmøy kommune vedtok i møtet 22.03.17 i sak 14/17 å bestille forvaltningsrevisjon om "Offentlig innkjøp – etterlevelse av regelverk, rutiner og kompetanse" fra KPMG.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om Karmøy kommune har en hensiktsmessig og tilstrekkelig styring med innkjøp og kontrakter for å ivareta kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Forvaltningsrevisjonen omfatter hele kommunen, men i tråd med mandatet vektlegges teknisk etat. Som ledd i forvaltningsrevisjonen har vi testet et tilfeldig utvalg gjennomførte anskaffelser. Det er også innhentet informasjon om konkret kontraktsoppfølging for utvalgte kontrakter. Det er et formål at undersøkelsen skal dokumentere hva som fungerer bra mht. anskaffelser og kontraktsoppfølging og hva som bør forbedres. Dette har vært avgrenset til:

- Test av inntil åtte gjennomførte kjøp
- Kontroller tilknyttet kontraktsoppfølging for inntil fem kontrakter
- Intervjuer med et utvalg av personer med ansvar for kontraktsoppfølging for inntil fem kontrakter

Forvaltningsrevisjonen er forbedringsorientert, og har som formål å gi anbefalinger om tiltak der forvaltningsrevisjonen avdekker avvik eller forbedringsområder.

1.2 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen gir svar på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad blir grunnleggende krav i regelverket etterlevd ved anskaffelser?
2. I hvilken grad er det samsvar mellom intern kompetanse og etablerte rutiner tilknyttet anskaffelser i kommunen?
3. Hvordan og i hvilken grad er kontraktsetterlevelse systematisk fulgt opp? Herunder:
 - a. Forberedelse av kontraktgjennomføring
 - Avklare roller og rutiner for oppfølging av den enkelte kontrakt
 - Gjøre kontraktsvilkår, roller og rutiner for oppfølging kjent og forstått
 - b. Bruk av kontrakten
 - Følge opp bestilling og leveranse
 - Godkjenning og betaling
 - c. Forvaltning av kontrakt overfor leverandør
 - Følge opp leverandør
 - Endringsstyring
 - Avslutte kontrakt og sluttevaluering
 - d. Hvilke kostnader påfører oppfølgings- og kontrollaktivitetene kommunen

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen måles mot. Revisjonskriterier må være aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Kilder for å utlede revisjonskriterier har vært:

- ✓ Kommunelovens § 23 om administrasjonssjefens internkontroll, samt god praksis for internkontroll hvor vi bygger på KS veilederen, "Rådmannens internkontroll" (2013), og kommunal- og regionaldepartementets rapport "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane" (2009)
- ✓ Lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- ✓ DIFIs veiledning om kontraktsoppfølging
- ✓ Kontrakter

Revisjonskriterier er nærmere gjort rede for i vedlegg 3.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kravene i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon¹.

For å svare på problemstillingene er følgende teknikker brukt for å samle inn data:

- ✓ Dokumentinnsamling og -analyse
- ✓ Intervjuer
- ✓ Kontroller r ved hjelp av regnskapsdata og e-postkorrespondanse

Til grunn for rapporten ligger en gjennomgang og analyse av sentrale dokumenter opp mot revisjonskriteriene. Liste over mottatt dokumentasjon er inntatt i vedlegg 1.

Det er gjennomført intervjuer med åtte personer fra kommunen:

- ✓ Teknisk sjef
- ✓ Avdelingsleder vedlikehold (FDV)
- ✓ Leder beredskapsavdelingen
- ✓ Overingeniør VAR-avdelingen
- ✓ Innkjøpssjef
- ✓ Virksomhetsleder for Bolig og miljøarbeidertjenesten for utviklingshemmede
- ✓ Avdelingssjef forvaltning helse og omsorg
- ✓ Jurist helse- og omsorgsetaten og oppvekst- og kulturetaten

Intervju har vært en sentral informasjonskilde, og utvalget av personer er basert på forventet informasjonsverdi, personenes erfaring og formelt ansvar i forhold til forvaltningsrevisjonens formål og problemstillinger. Formålet med intervjuene har vært å få utfyllende og supplerende informasjon til dokumentasjonen vi har mottatt fra kommunen. Data fra intervjuene er verifisert av respondentene, dvs. at respondentene har fått anledning til å lese igjennom referatene og gjøre eventuelle korrigeringer.

Datainnsamlingen ble avsluttet 30.06.2017.

Rapport er sendt rådmannen til uttalelse den 17.08.2017 med høringsfrist den 31.08.2017.

¹ Utgitt av Norges Kommunerevisorforbund.

2. Etterlevelse anskaffelsesregelverk

2.1 Revisjonskriterier

I kapittel 2 besvarer vi problemstilling 1 "I hvilken grad blir grunnleggende krav i regelverket etterlevd ved anskaffelser?". Revisjonskriteriene er utledet fra krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, se vedlegg 3 del A.

Formålet med gjennomgangen har vært å identifisere områder hvor det er viktig at kommunen forbedrer sin internkontroll, og ikke å gjøre en detaljert etterprøving av om kommunen har ivaretatt alle lovkrav i de enkelte innkjøpene.

2.2 Fakta

KPMG har innhentet dokumentasjon for åtte tilfeldig utvalgte innkjøp fra kommunens leverandørreskontro 2016, og gjort kontroller av anskaffelsesprosessene for disse kjøpene opp imot krav i regelverket. Mottatt dokumentasjon er systematisert i tabell 1-2 under. Under tabellene er det gitt utdypinger til kjøpene og dokumentasjonen basert på opplysninger fra kommunen. I tabellene betyr

- ✓ IA = ikke aktuelt krav for kjøpet
- ✓ - = avvik / ikke dokumentert

Innkjøp	Kjøp 1	Kjøp 2	Kjøp 3	Kjøp 4
	Kantar Tns AS – Spørreundersøkelse om kulturtilbud og kulturinteresser på Haugalandet 2016.	Vassbakk og Stol AS – Beredskapsvakt og forefallende vedlikeholdsarbeider.	A. Utvik – Avtale om utbetaling i fbm. refusjonskrav, saksnr 08/3445 og 12/743.	Åkra Elektriske AS – Kjøp av hvitevarer og brunevarer (og ukjent)
Verdi på utvalgt kjøp fra leverandør i 2016	259 000 NOK	1 058 837 NOK	487 438 NOK	115 542 NOK (ca. 3,1 mil NOK) ²
Kontraksverdi	259 000 NOK	Ca. 1 mill. kr. pr. år fordelt på avtaler med to leverandører	487 438 NOK	-
Kommentar type kjøp	Anskaffelse på verdi mellom 100-500 000	Rammeavtale verdi over 500 000	IA (se kommentar under tabell)	
Utført av enhet	Kultur	VAR	IA	Helse og omsorg
Sikring av konkurranse	Begrenset anbudskonkurranse	Åpen anbudskonkurranse	IA	-
Kunngjørelse/forespørsel	Direkte henvendelse til tre leverandører	Doffin	IA	-
Antall tilbud	1	4	IA	-
Konkurransegrunnlag	IA	Ja	IA	-
Kvalifikasjonskrav	IA	Ja	IA	-
Tildelingskriterier	IA	Ja	IA	-
Tilbudsfrist	IA	Ja	IA	-
Tilbudsevaluering	IA	Ja	IA	-
Begrunnelse	IA	Ja	IA	-
Meddelelse tildeling	IA	Ja	IA	-
Signert kontrakt	IA	Ja, 17.09.2014	Ja, 14.07.2016	-
Anskaffelsesprotokoll	Ja, 21.10.2016	-	IA	-

Tabell 1. Testmatrise tilfeldig utvalgte kjøp 1-4

² Totalt sett anskaffet kommunen varer og tjenester fra Åkra Elektriske AS på ca. 3,1 mill. NOK i 2016, ref. kommunens leverandørreskontro drift 2016. Av dette gjorde helse og omsorg anskaffelser fra Åkra Elektriske AS for ca. 470 000 NOK. Samlet er dette en sum som tilsier at kommunen burde ha hatt en avtale med leverandøren etter å ha lyst ut konkurranse.

Innkjøp	Kjøp 5	Kjøp 6	Kjøp 7	Kjøp 8
	Steenstrups Stordrange – Juridisk bistand i fbm. klage på renovasjonsanbud.	Rasmus Ytreland AS -	Protan Bygg & Tak AS – Karmøyhallen – omtekking av tak.	GL Prosjektsservice AS – Kopervik kirke – B 01 Grunn- betong- og stålarbeider.
Verdi på utvalgt kjøp fra leverandør i 2016	452 204 NOK (ca. 800 000 NOK ³)	839 028 NOK	198 270 NOK	802 656 NOK
Kontraksverdi	-	-	2 771 785 NOK eks. mva.	11 683 326 NOK eks. mva.
Kommentar type kjøp	-	-	Anskaffelse over EØS-terskelverdi	Anskaffelse over EØS-terskelverdi
Utført av enhet	VAR	Drift	Eiendom	Kirkelig fellestråd
Sikring av konkurranse	-	-	Åpen anbudskonkurranse	Åpen anbudskonkurranse
Kunngjørelse/forespørsel	IA	-	Doffin	Doffin
Antall tilbud	IA	-	2	6
Konkurransegrunnlag	IA	-	Ja	Ja
Kvalifikasjonskrav	IA	-	Ja	Ja
Tildelingskriterier	IA	-	Ja	Ja
Tilbudsfrist	IA	-	Ja	Ja
Tilbudsevaluering	IA	-	Ja	Ja
Begrunnelse	IA	-	Ja	Ja
Meddelelse om tildeling	IA	-	Ja	Ja
Signert kontrakt	IA	-	Ja, 8.5.15.	Ja, 11.8.16
Anskaffelsesprotokoll	Ja, 17.6.15.	-	-	-

Tabell 2. Testmatrise tilfeldig utvalgte kjøp 5-8

Kommentar til kjøp 3 A. Utvik:

Betalingen angår en refusjonssak overfor en utbygger, vedtatt i formannskapet 22.08.1. Vi vurderer at denne ikke er et aktuelt kjøp der anskaffelseskravene får anvendelse.

Kommentar til kjøp 4 Åkra Elektriske AS:

Utvalgt kjøp på 115 542 NOK tilhører helse og omsorgsetaten. Fra KPMGs undersøkelse av leverandørreskontro drift 2016 fremgår det at kommunen totalt sett gjorde anskaffelser fra Åkra Elektriske AS på om lag 3,1 mill. NOK i 2016, hvorav ca. 470 000 NOK av dette er kjøp foretatt av helse og omsorgssektoren. Utover summen på 115 542 NOK er kjøpene fra helse og omsorgsetaten spredd på mange av virksomhetene og på ulike type innkjøp.

Etaten informerte at de har foretatt undersøkelser av kjøpene fra Åkra Elektriske og at virksomhetene har kjøpt hvitevarer og brunevarer av denne leverandøren. I henhold til undersøkelsene har det vært en oppfatning blant virksomhetene om at kommunen har en avtale med Åkra Elektriske på kjøp av hvitevarer og brunevarer. Etatens undersøkelser viser likevel at kommunen ikke har noen formell avtale med Åkra Elektriske om kjøp av hvitevarer eller brunevarer⁴. Etaten vil se nærmere på dette og om det ut ifra en vurdering av fremtidig behov eventuelt må gjennomføres en konkurranse på området.

³ Totalt sett anskaffet kommunen tjenester fra Steenstrups Stordrange på ca. 800 000 NOK i 2016, ref. kommunens leverandørreskontro drift 2016. Av dette gjorde VAR anskaffelser fra Steenstrups Stordrange på 452 204 NOK (ref. funksjon Renhold renovasjon).

⁴ Kommunen hadde tidligere rammeavtale med Åkra elektriske gjeldende fra 01.01.2013 til 31.12.2014 med opsjon for forlengelse i 1+1 år (dvs. til 31.12.2016). Ifølge økonomisjef ble imidlertid ny avtale skrevet med Apply AS gjeldende fra 01.04.2016.

Kommentar til kjøp 5 Steenstrups Stordrange:

Utvalgt kjøp av verdi 452 204 NOK tilhører teknisk etat avdeling VAR og gjelder juridisk bistand i forbindelse med klage på renovasjonsanbud. I anskaffelsesprotokollen er anslått kontraktsverdi på tidspunktet for anskaffelse 150-250 000 NOK. Det er gitt følgende begrunnelse for at det ikke er gjennomført konkurranse: "I forbindelse med klagesak på renovasjonsanbud ble Åshild Fløisand i Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA kontaktet etter anbefaling av innkjøpssjef Trond Skancke. Klagesaken ble mer omfattende enn først antatt. Pga. sakens kompleksitet vil det være uheldig å bytte advokat."

I feltet tiltenkt begrunnelse for valg av leverandør er det skrevet: "Kompetanse i lignende klagesaker." Videre er det angitt i protokollen at "Ved utlysning av nye anbud i renovasjon vil 3 advokatfirma bli forespurt."

Totalt sett anskaffet kommunen tjenester fra Steenstrups Stordrange på ca. 800 000 NOK i 2016⁵. Innkjøpssjef bekreftet at det ikke foreligger rammeavtale mellom leverandøren og kommunen.

Kommentar til kjøp 6 Rasmus Ytreland AS:

Teknisk sjef informerte til KPMG at dette er direkte kjøp fra leverandøren gjennomført i avdeling drift i forbindelse med trafikkstyring i flere ulike prosjekter, og som over tid har blitt en større sum. Teknisk sjef har også gitt følgende kommentar til det aktuelle kjøpet: "Det foreligger ikke noe dokumentasjon på gjennomførte kjøp. Vi er bevisst denne problematikken og har igangsatt en prosess for utlysning av entreprenørtjenester for vegarbeid/gravearbeid m.m. Regner med å være i mål i løpet av høsten 2017."

2.3 Vurderinger

Basert på etterspurt og mottatt dokumentasjon, samt andre skriftlige opplysninger, har vi over presentert fakta om et utvalg gjennomførte innkjøp. Nedenfor vil vi oppsummere gjennomgangen, samt våre vurderinger av i hvilken grad grunnleggende krav i regelverket ble/blir ivaretatt. Dette gjøres pr. hovedkrav.

2.3.1 Krav til dokumentasjon

To av sju kjøp, kjøp 6 (Rasmus Ytreland AS) og kjøp 4 (Åkra Elektriske AS), mangler all etterspurt dokumentasjon, noe vi vurderer som et klart brudd på anskaffelsesreglementet. I fravær av dokumentasjon har vi ikke kunnet etterprøve om det foreligger ytterligere brudd på anskaffelsesreglementet.

Når det gjelder kjøp 5 (Steenstrups Stordrange) foreligger det anskaffelsesprotokoll, men den er etter vår vurdering mangelfull (se nærmere omtale i punktene nedenfor).

I de øvrige/fire resterende innkjøpene har vi mottatt dokumentasjon på oppfylning av nesten alle kontrollerte krav til offentlige anskaffelser. For ett av disse kjøpene, kjøp 1 (Kantar Tns AS), mangler det signert kontrakt. Summen på kjøpet ligger imidlertid under terskelverdi for når regelverket forutsetter en avtale signert fra begge parter som markering av at avtale er inngått, jf. del II §13-3. I de tre andre kjøpene mangler det anskaffelsesprotokoller⁶.

Et gjennomgående trekk er at det mangler anskaffelsesprotokoll som dokumenterer alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom prosessen, noe som er et brudd på anskaffelsesregelverket. Det går fram av dokumentasjonen at det er praksis for å føre protokoller ved anbudsåpning, men disse viser bare hvem man fikk tilbud fra og hvem som var til stede da tilbudene ble åpnet, og delvis fremgår

⁵ Leverandørreskontro 2016.

⁶ Dette gjelder kjøp 2 (Vassbakk og Stol AS), kjøp 7 (Protan Bygg og Tak AS) og kjøp 8 (GL Prosjektservice AS).

tilbudt pris. Mangelen på protokoll, eller mangelfulle protokoller etter regelverket, medfører også at etterprøvnbarhet av innkjøpsprosesser i kommunen blir en større utfordring enn nødvendig.

2.3.2 Krav til sikring av konkurranse og kunngjørelse

Et grunnleggende krav i anskaffelsesregelverket er å sikre konkurranse. Basert på manglende dokumentasjon, har kommunen etter vår vurdering ikke sikret konkurranse i tre av innkjøpene; kjøp 4 (Åkra Elektriske AS), kjøp 5 (Steenstrup Stordrange) og kjøp 6 (Rasmus Ytreland AS).

For kjøp 4 (Åkra Elektriske AS) og kjøp 6 (Rasmus Ytreland AS) finner vi det ikke dokumentert at kommunen har kunngjort konkurranser i tråd med regelverket. I fravær av dokumentasjon har vi ikke kunnet etterprøve om det foreligger brudd på anskaffelsesreglementet, men som en følge av manglene er det vår vurdering at det foreligger brudd på grunnleggende krav om å sikre konkurranse og på kunngjøringsplikten. Det er flere forhold som vil spille inn i en vurdering av bruddenes alvorlighetsgrad⁷, men fravær av dokumentasjon er i seg selv et brudd på anskaffelsesregelverket.

Kjøp 5 (Steenstrups Stordrange) gjelder juridiske tjenester tilknyttet en klagesak. VAR-avdelingen har protokollført antatt kontraktsverdi og begrunnelser av valg gjort på det aktuelle tidspunktet, der kontraktsverdi på tidspunktet ble vurdert til å ligge innenfor størrelsesordenen 150 000 – 250 000 NOK. Etter vår vurdering er protokollen imidlertid mangelfull. Protokollen begrunner etter vår vurdering ikke hvorfor kommunen på tidspunktet for henvendelse til en leverandør ikke har sikret noen form for konkurranse, noe som er i strid med det grunnleggende kravet for alle anskaffelser om å sikre konkurranse, jfr. § 3-1 (1).

Når det gjøres skjønnsmessige vurderinger på tidspunkt for en anskaffelse skal det gjøres realistiske og holdbare vurderinger og anslag som grunnlag før man går ut i markedet med anskaffelsen. Vi vurderer at dokumentasjonen tyder på at kommunen ikke har forberedt seg godt nok i disse tre tilfellene. Anskaffelsesprotokollens andre del synes knyttet til at man underveis så at klagesaken ble mer omfattende enn først antatt. Til dette er vår vurdering at kommunen i tråd med anskaffelsesregelverket burde ha tatt grep for å sikre en form for konkurranse, da man så at omfanget ble større.

Etter vår vurdering har andre større anskaffelser, kjøp 2 (Vassbakk og Stol AS), kjøp 7 (Protan Bygg og Tak AS) og kjøp 8 (GL Prosjektservice AS), vært kunngjort i tråd med forskriftskrav om å kunngjøre i den nasjonale databasen for offentlige anskaffelser i Norge (Doffin). I kjøp 1 (Kantar Tns AS) med verdi 259 000 NOK har også kommunen i tråd med regelverket sikret konkurranse, her ved å sende direkte forespørsel med konkurransegrunnlag til tre leverandører.

2.3.3 Kvalifikasjonskrav til leverandørene

Med unntak av kjøp 6 (Rasmus Ytreland AS) og kjøp 4 (Åkra Elektriske AS) er det etter vår vurdering dokumentert bruk av kvalifikasjonskrav ovenfor leverandørene i de andre anskaffelsene der dette er et aktuelt regelverkskrav.

2.3.4 Krav til tildelingskriterier

Det er et grunnleggende krav for alle anskaffelser at konkurranser skal gjennomføres på en måte som innebærer likebehandling av leverandører, og med mulighet for leverandører til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltakelse og tildeling av kontrakt. Med unntak av kjøp 6 (Rasmus Ytreland AS) og kjøp 4 (Åkra Elektriske AS) er det etter vår vurdering dokumentert bruk av tildelingskriterier i de resterende anskaffelsene der dette er et aktuelt regelverkskrav.

⁷ Blant annet omfang på kommunens totale kjøp fra de respektive leverandørene, om kjøpene er å anse som enkeltvis kjøp og bestillinger eller om det er å betrakte som en enkelt anskaffelse, hvilke skjønnsmessige vurderinger man gjorde på tidspunktet for kjøpene, og om kommunen burde ha sett at det kom til å bli snakk størrelser over terskelverdier. Denne forvaltningsrevisjonen er avgrenset fra en detaljert, juridisk vurdering av de enkelte tilfeller.

2.3.5 Krav til kontrakt

Forskrift og offentlige anskaffelser del II §13-3, forutsetter en signert kontakt eller rammeavtale fra begge parter som markering av at avtale er inngått og anskaffelsesprosessen er avsluttet. For to av sju innkjøp over 500 000 NOK har ikke kommunen en signert avtale mellom kommunen og leverandør for de aktuelle tjenestene som leveres. Dette gjelder kjøp 6 (Rasmus Ytreland AS) og kjøp 4 (Åkra Elektriske AS) og innebærer etter vår vurdering brudd på regelverket.

2.3.6 Krav til anskaffelsesprotokoll

I fem av sju innkjøp mangler det anskaffelsesprotokoll. I tillegg vurderer vi anskaffelsesprotokollen i forbindelse med et sjette innkjøp (kjøp 5 Steenstrups Strordrange) som mangelfull. Kommunens mangel på anskaffelsesprotokoll er brudd på forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2. Fraværet av anskaffelsesprotokoll er heller ikke i samsvar med kommunens egne innkjøpsprosedyrer.

Anskaffelsesprotokoller skal ifølge regelverket dokumentere alle vesentlige forhold og viktige beslutninger som er gjort i en anskaffelse, der minimumskravene for anskaffelser på henholdsvis over 100 000 NOK og over 500 000 NOK går tydelig fram av vedlegg til forskriftene. Fravær av anskaffelsesprotokoll innebærer derfor at et sentralt dokumentasjonskrav ikke er oppfylt.

2.3.7 Samlet vurdering

Etter vår vurdering viser funnene at innkjøpene i Karmøy kommune er mangelfullt dokumentert. Det er gjennomgående mangel på dokumentasjon / mangelfull anskaffelsesprotokoll, noe som er et eksplisitt brudd med anskaffelsesregelverket.

Bildet som ellers kommer fram er at det er en "enten-eller"-deling mellom innkjøp der hvor kommunen ikke har fulgt helt grunnleggende krav i regelverket og innkjøp der undersøkte krav i stor grad er oppfylt, som gjelder der anbudskonkurranse først er gjennomført. Dette tyder etter vår vurdering på at det er personavhengig om regelverket blir fulgt eller ikke.

Vi anbefaler at kommunen får på plass en systematisk bruk av anskaffelsesprotokoll. Vi mener dette på lang vei vil kunne sikre at grunnleggende krav, som sikring av konkurranse, blir ivaretatt, gjennom bevisstgjøring av lovverk, valg og dokumentasjon.

Vi påpeker at dette fordrer at anskaffelsesprotokollen behandles som en logg som påstartes når kommunen planlegger å gjøre et innkjøp, og at den føres fortløpende gjennom prosessen, slik at informasjon om vurderinger og hovedtrekk fra prosessen så langt kan hentes ut på alle tidspunkter. Dette i motsetning til å være en oppsummering av hva som er gjort til slutt. En anslått verdi for anskaffelsen er blant den informasjon som skal inntas i en anskaffelsesprotokoll, og som er avgjørende for hvilke regler som skal følges ved gjennomføring av anskaffelsen. Kravet gjelder både ved anskaffelse på rammeavtaler og for enkeltstående innkjøp utenfor rammeavtaler

3. Rutiner og kompetanse

3.1 Revisjonskriterier

I kapittel tre besvarer vi problemstilling 2. "I hvilken grad er det samsvar mellom intern kompetanse og etablerte rutiner tilknyttet anskaffelser i kommunen?"

Revisjonskriterier er utledet fra kommuneloven § 23, KS veilederen "Rådmannens internkontroll" samt kommunal- og regionaldepartementets rapport "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane".

- ✓ "(...) Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll."
Fra lovforarbeidene framgår at det bør etableres rutiner og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når de målene som er satt og etterlever kravene som gjelder.
- ✓ Kommunen bør ha tydelige retningslinjer for anskaffelser som blant annet skiller mellom rammeavtaler, direkteanskaffelser og avrop på rammeavtaler. Retningslinjene bør også ha beløpsgrenser for å skille mellom ulike typer anskaffelser.
- ✓ Ansvar og roller i anskaffelsesprosessen må defineres tydelig. Særlig er det viktig å være tydelig på hvilke anskaffelser som kan gjøres av resultatene selv, og hvilke som skal gjøres av staben. Det må også defineres i hvilke tilfelle staben skal involveres underveis.

3.2 Fakta

3.2.1 Organisering av innkjøpsarbeidet i Karmøy kommune

Kommunen er organisert i tre etater (oppvekst og kultur, teknisk og helse og omsorg) og sentraladministrasjonen (rådmannens stab). Ansvar for innkjøp og kontraktsoppfølging er desentralisert til avdelingene i etaten. Etatene har ikke egne/dedikerte innkjøperstillinger. Det største omfanget av anskaffelser skjer i etatene, og særlig i teknisk etat.

Det er ingen formalisert begrensning på hvem som kan gjøre innkjøp i etatene i dag. Det arbeides i 2017 med et nytt delegasjonsreglement som skal ned på avdelingsnivå.

Rådmannens stab har et innkjøpskontor som består av innkjøpssjef og en sekretær. Innkjøpskontoret skal være kommunens spisskompetanse på innkjøpsfaget og gjennomfører opplæringstiltak etter behov. Innkjøpskontoret inngår også store rammeavtaler på vegne av felles innkjøpssamarbeid på Haugalandet (f. eks. læremiddel og kontorutstyr), og er kontaktledd mot innkjøpssamarbeidet, samt i annet samarbeid med kommuner/fylkeskommuner.

Innkjøpssjef er ansvarlig for avtaler som gjelder hele kommunen. Etatssjefene er ansvarlig for avtalene som ligger til den enkelte etat. Innkjøpskontoret har ingen definert rolle inn mot innkjøpsarbeidet som gjøres i etatene. De ansatte tar selv kontakt ved behov. Innkjøpssjef anslo at slik bistand tar 2-3 % av arbeidstiden. Mesteparten av kapasiteten går til innkjøpssamarbeidet og enkeltsaker. Innkjøpssjefen har ikke ledet anskaffelsesprosesser for etatene.

3.2.2 Hvem gjør anskaffelser i etatene?

Gjennom intervjuer blir det bekreftet at det er vanskelig å få oversikt over hvem som gjør innkjøp og hvem som følger opp avtaler i kommunen, med den innkjøpsmodellen en har i kommunen i dag. Det er heller ingen oversikt over hvor mange årsverk kommunen bruker på innkjøp / hvem som er innkjøpere.

Teknisk etat

I teknisk etat har teknisk sjef ingen funksjon i forhold til anskaffelser, utover å signere enkelte kontrakter utover gitte summer. Det jobbes desentralisert og selvstendig med anskaffelser i avdelingene. Det varierer litt hvem som jobber med anskaffelser, men i størst grad er dette prosjektlederne/byggelederne.

Et eksempel er avdeling FDV (drift, vedlikehold og forvaltning). Her er avdelingsleder byggeleder for prosjekter, og har ansvar for oppfølging av prosjektet, som inkluderer ansvar for både innkjøp og kontraktsoppfølging. Driftspersonell gjennomfører mindre innkjøp. Det er ingen beløpsgrenser for innkjøp, men avdelingsleder fordeler budsjettet til disse, hvor de enkelte er ansvarlige for å disponere sitt budsjett.

I VAR er de fleste innkjøpene knyttet til tidsbegrensede prosjekter. Det er prosjektlederne som gjennomfører innkjøp, og eventuelt godkjenner at driftsansatte på prosjekter gjør innkjøp. Omtrent halvparten av VAR-prosjektene blir i dag styrt av interne prosjektledere og resten av eksterne konsulenter. Det er vanlig at prosjektlederfunksjonen har ansvar for innkjøp og for kontraktsoppfølgingen. Kapasitet har vært en utfordring i VAR, men avdelingen er nylig oppbemannet med to prosjektledere og en prosjektkonsulent som skal hjelpe på situasjonen.

Det varierer hvem de ansatte i teknisk etat søker råd hos når de skal gjøre anskaffelser; Hverandre, eksternt engasjerte konsulenter, kontorleder, innkjøpssjef og en ansatt i teknisk stab. Sistnevnte er i hovedsak en støttefunksjon når det gjelder felles rammeavtaler i teknisk etat.

I intervju er det etterlyst en faggruppe eller lignende på tvers av teknisk som diskuterer innkjøp. Tidligere skal det ha vært mer erfaringsutveksling, da eiendomsavdelingen og VAR-avdelingen var samlokalisert.

Helse- og omsorgsetaten

I Helse- og omsorgsetaten er det helse- og omsorgsetaten ved avdeling forvaltning som gjennomfører større anskaffelser. Avdelingen har en fast ansatt jurist med høy kompetanse innenfor lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Jurist gjennomfører anskaffelsesprosesser frem til kontrakt skal signeres, eller fungerer som er rådgiver for andre i avdelingen når de gjennomfører anskaffelser. Innkjøp av mindre omfang kan gjøres av andre ansatte. De ansatte i etaten henvender seg til avdeling forvaltning med innkjøpsrelaterte spørsmål etter behov. De skal kjenne til de ulike terskelverdiene for å gjennomføre innkjøp gjennom felles innkjøpsprosedyrer på intranettet, utarbeidet av innkjøpssjef i kommunen (se punkt 3.2.3).

Jurist er også ressurs for oppvekst- og kulturetaten i arbeid med offentlige anskaffelser, og er utleid til oppvekst- og kulturetaten i 50 % av sin stilling. Generelt ble det anslått at ca. 40-50 % av stillingen omfatter gjennomføring av konkurranseprosesser for inngåelse av nye kontrakter, og at ca. 5 % av stillingen går til kontraktsoppfølging. Resten av stillingen går til annet juridisk arbeid.

3.2.3 Felles innkjøpsprosedyrer

Karmøy kommune har fellesdokumenter til arbeid med anskaffelser i kommunen tilgjengelig på kommunens intranett. Eksempelvis felles kontraktsvilkår, prosedyrer for anskaffelser avhengig av verdi, et protokollskjema og mal for konkurransegrunnlag. En oversikt over felles innkjøpsavtaler i Karmøy kommune ligger også her. I tillegg er det gjort tilgjengelig en kortfattet veileder for gjennomføring av offentlige anskaffelser fra Difi⁸, samt veilederen til reglene om offentlige anskaffelser fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Prosedyrene er ikke oppdatert med det anskaffelsesregelverket som trådte i kraft fra 1. januar 2017, eller med gjeldende terskelverdier. Innkjøpssjef informerte at arbeidet med å oppdatere dokumentene nå er nedprioritert på grunn av arbeid med flere tunge innkjøpsprosjekter.

I prosedyrene for anskaffelser på henholdsvis mellom 500.000 og EØS-terskelverdier og over EØS-terskelverdier, står det: «*For å gjennomføre anskaffelser av denne størrelse kreves god kunnskap og erfaring fra offentlige anskaffelser av denne type. Det vil ikke bli gått inn på detaljer i denne prosedyre, da de forutsettes å være kjent for innkjøpere som betjener anskaffelser av denne størrelse.*» I samsvar

⁸ Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

med dette er oppfatningen fra flere i organisasjonen at fellesprosedyrene er overordnede og av begrenset praktisk verdi.

Dokumentgjennomgangen viser at det i tillegg til de felles innkjøpsprosedyrene foreligger en skriftliggjort arkivrutine for anskaffelser i eiendomsavdelingen, og en skriftlig rutine med maler for å utarbeide konkurransegrunnlag til kontraktsinngåelse for anleggsarbeid i VAR-avdelingen.

Det er ikke felles retningslinjer, prosedyrer eller definisjon av hvilket ansvar som ligger i oppgaven kontraktsoppfølging etter at avtaler er signert.

3.2.4 Opplæring til ansatte som gjør innkjøp

Innkjøpssjef har med jevne mellomrom kjørt felles innkjøpsfaglig opplæring med eksterne foredragsholdere, hvor også de andre kommunene i innkjøpssamarbeidet har blitt invitert ved større samlinger. Deltakelse gjøres lettere og rimeligere for kommunen ved at eksterne inviteres til kommunen. Informasjon om seminarene/kursene legges ut på intranett til informasjon, og så kan den som ønsker det melde seg på. Hyppigheten av opplæringstiltakene varierer.

De siste tre årene har det vært holdt et fordypningskurs i innkjøp og et webinar i nye innkjøpsregler i samarbeid med "Innkjøpskontoret AS" (januar 2017), hvor det på sistnevnte kurs var 27 påmeldte deltakere. En utfordring er at de som deltar på kursene har veldig ulikt kompetansenivå.

Det er ingen innkjøpsrelatert opplæring for nyansatte, eksempelvis innføring i krav, ansvar og felles prosedyrer og kontrollrutiner. Dette ble gjennomgående holdt frem i intervjuene som et forbedringsområde. Med unntak av jurist i forvaltningsavdelingen og innkjøpssjef, hadde de ansatte som ble intervjuet i liten grad innkjøpsfaglig formalkompetanse eller tilsvarende, eksempelvis kompetanse ervervet gjennom tidligere arbeidserfaring.

3.3 Vurderinger

Fra krav og veiledning om god internkontroll på anskaffelsesområdet kan det avledes at det bør etableres rutiner, system og retningslinjer som skal bidra til å sikre at Karmøy kommune etterlever kravene i anskaffelsesregelverket og at kommunen når sine mål for effektive og riktige innkjøp.

En grunnleggende forutsetning for å sikre god internkontroll ved anskaffelser er at ansvar er avklart. Etter vår vurdering har Karmøy kommune en klar desentralisert organisering av innkjøpsarbeidet, hvor det er tydelig at eierskapet og ansvaret for etterlevelse ved anskaffelser og bruk av avtaler ligger hos de enkelte avdelingene og underavdelingene som gjør anskaffelsene. Stabsfunksjoner har ikke noen bestemt funksjon overfor innkjøpsarbeidet i etatene og virksomhetene.

Organiseringen må også være hensiktsmessig. Kommunens organisering innebærer at "alle kan gjøre innkjøp". Kompetanse i innkjøpsarbeid og regelverk varierer. For å sikre at kommunens interesser ivaretas ved alle anskaffelser, fordrer organiseringen at det er oppdatert kompetanse i regelverk og innkjøpsfag hos svært mange personer. Det er også gjennomgående erfart kapasitetsutfordringer. Vi vurderer at det kan stilles spørsmålstegn ved hvor effektiv denne organiseringen er. Det er revisjonens inntrykk at dette særlig gjelder i teknisk etat hvor det største omfanget av innkjøp gjennomføres.

I helse- og omsorgsetaten er innkjøpsarbeidet i større grad konsentrert gjennom avdeling forvaltning, og kapasitetsutfordringer har blitt redusert ved at det ble ansatt en jurist i avdelingen som er tildelt sentrale oppgaver i innkjøpsarbeidet til helse- og omsorgsetaten samt oppvekst- og kulturetaten.

Videre vurderer vi at det i for liten grad er gjort tiltak som setter de ansatte i stand til å ivareta sitt ansvar. Her refererer vi til internkontrolltak som definering av ansvar, fullmakter med beløpsgrenser, og tilstrekkelig detaljerte prosedyrer som gjøres kjent, gjenbrukes og holdes oppdatert. Det går også frem at det mangler målrettet opplæring i regelverk og interne prosedyrer i etatene.

Etter vår vurdering er det også behov for å tydeliggjøre støttefunksjonene i innkjøpsarbeidet. Innkjøpskontoret og/eller andre stabsfunksjoner i etatene brukes til dels til støtte i anskaffelsesprosesser

på forespørsel fra enkeltansatte, men det er ikke definert at stabsfunksjoner skal involveres underveis, når de skal/bør involveres, eller hvilken funksjon disse skal ha overfor avdelingene vedrørende anskaffelser og kontroll med bruk av avtaler. Med bakgrunn i god praksis for internkontroll vurderer vi at dette er spørsmål som må søkes avklart gjennom avhjelpende retningslinjer og konkrete rutiner. Etter at dette er kommet på plass, vil det også være tjenlig å vurdere om det foreligger tilstrekkelig kapasitet for å kunne overvåke og å gjøre analyser av risiko og kontroll i kommunens innkjøpsarbeid.

Vi vurderer det som positivt at det er inngått/inngås mange felles avtaler med andre kommuner, noe som reduserer risiko ved å bidra til god kontroll på mange anskaffelsesprosesser.

Samlet sett er vår hovedvurdering at det er for liten grad av samsvar mellom den desentraliserte organiseringen av innkjøpsarbeidet i kommunen og hvilke tiltak kommunen har etablert for å sette de ansatte i stand til å ivareta sitt ansvar, herunder definering av ansvar, skriftlige prosedyrer og målrettet opplæring. Mangelfulle internkontrolltiltak medfører stor personavhengighet i etterlevelsen av regelverk og inngåtte avtaler.

4. Kontraktoppfølging

4.1 Revisjonskriterier

I kapittel 4 besvarer vi problemstilling "3. Hvordan og i hvilken grad er kontraktsetterlevelse systematisk fulgt opp?" Som revisjonskriterier har vi benyttet

- ✓ Kommunelovens § 23 om administrasjonssjefens internkontroll
- ✓ Difis veiledning om offentlige anskaffelser
- ✓ Rapport "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane"
- ✓ Vilkår i de enkelte kontrakter

For utdyping av revisjonskriteriene, med unntak av kontraktinnhold, viser vi til vedlegg 3 del B.

4.2 Fakta

4.2.1 Innledning

Kontraktoppfølging er desentralisert i Karmøy kommune og det er ingen fellesrutiner eller retningslinjer for hvordan kontraktsetterlevelse skal eller bør følges opp.

For å beskrive hvordan kommunen følger opp kontraktsetterlevelse, har vi har gjennomgått praksis knyttet til fem utvalgte avtaler i kommunens etater. Utvalget fordeler seg på de tre avdelingene VAR, eiendom og beredskap i teknisk etat, og på helse og omsorgsetaten samt oppvekst- og kulturetaten ved en felles kontrakt.

Vi vil først beskrive hovedmomenter fra hvordan kommunen har fulgt opp de fem utvalgte avtalene. Deretter presenterer vi resultatene fra vår test av utbetalinger til leverandørene opp imot avtalte rammer. Vi presenterer så noen generelle observasjoner, og til sist våre vurderinger.

De fem utvalgte kontraktene er:

Nr.	ESA nr.	Leverandør	Navn på kontrakt	Kontraktverdi ekskl. mva	Varighet
1	16/3254-6	Haugaland Prosjektservice AS	Kontraksarbeid, bygningsmessige arbeider, på utskifting av tak på Aktivitetshus Øvre Eidevegen 8.	938 842 NOK	5.9.16 – ferdigstilling 27.11.16
2	16/3155	Egenes Brannteknikk AS	Kjøp av brannbil til brannvesenet.	2 993 800 NOK	Engangskjøp i hht. tilbud datert 26.11.16
3	15-3469	Ferkingstad Entreprenør AS	Ny vannledning Nordalvegen 2015.	2 184 290 NOK	9.12.15 - ferdigstilling 3.7.15
4	15-4311	Vassbakk og Stol AS	Vågen – Stangeland – Kopervik – Kloakkseparering og rehabilitering.	24 239 874 NOK	29.11.16 - 28.12.18
5	14/4065	Rogaland Taxi AS	Rammeavtale om kjøp av transport for eldre funksjonshemmede, skoleelever ved offentlige grunnskoler.	30, 4 mill. NOK – 38 mill. NOK (inkl. opsjon)	– 1.1.16 – 1.1.19 + opsjon 1 år

4.2.2 Oppfølging av kontrakt med Haugaland prosjektservice AS

Avtalen gjelder bygningsmessige arbeider på utskiftning av tak på Aktivitetshus Øvre Eidevegen 8. Den er inngått av avdeling eiendom, ved leder for byggforvaltning på vegne av byggherre Karmøy kommune.

Oppfølging av selve arbeidene ble utført av avdelingsleder FDV (Forvaltning, drift og vedlikehold). Det ble avklart internt hvem som skulle ha oppfølgingsansvaret. Etter kontraktsinngåelse holdt avdelingsleder møte med leverandør sammen med ansatt i teknisk stab, hvor de blant annet gikk igjennom oppstart og materialvalg.

Avdelingsleder fulgte videre opp prosjektet og kvalitet på leveransen ved e-postkorrespondanse med leverandør, samt ved oppmøte på byggeplass, flere ganger i uken. Avdelingsleder erfarte at leveransen var god. Prosjektet ble noe forsinket i forhold til avtalt fremdrift og ferdigstillelse, pga. feil leveranse av takplater, men dette fikk ikke konsekvenser for brukerne. Det var avdelingsleder som oppdaget at det kom til å bli overskridelser og tok dette opp med leverandør.

Avdelingsleder oppdaget også en feil på en faktura, der et beløp som skulle krediteres ikke var trukket fra, men lagt til⁹. Avdelingsleder ga beskjed om avviket til leverandør og fikk ny faktura på forespørsel. Leder for byggforvaltning godkjenner fakturaene.

Det ble gjort tilleggsbestillinger underveis. Disse er dokumentert ved e-poster og endringskontrakter. Samlet utbetaling til leverandøren inkludert endringskontrakter er 1 096 230 NOK. Den største økningen i forhold til kontraktsverdi består av en endringskontrakt på 140 825 NOK ekskl. mva. Endringen skyldes feil i beregningene ved utarbeiding av konkurransegrunnlaget - det var lagt inn for få kvadratmeter - som ble utarbeidet av et eksternt engasjert konsulentfirma.

Det er ikke gjennomført en sluttevaluering av anskaffelsen. Avdelingsleder mener det er et generelt forbedringspotensial i avdelingen å oppnå større grad av skriftliggjorte sluttevalueringer, slik at det sikres læring til nye anskaffelser på tvers i avdelingen.

Avdelingsleder anslo å ha brukt 1-2 timer i uken på oppfølging av utførelsen i en 12 ukersperiode.

4.2.3 Oppfølging av kjøp fra Egenes Brannteknikk AS

Avdeling brann og redning i teknisk etat kjøpte en tankbil fra Egenes Brannteknikk AS i 2016. Det foreligger ingen signert kontrakt for kjøpet. Leder av beredskapsavdelingen informerte til KPMG at de normalt ikke skriver kontrakt ved rene kjøp.

Det var kun én leverandør som leverte tilbud. Bestilling er gjort i henhold til konkurransegrunnlaget fra kommunen og signert pristilbud fra leverandøren. Bestillingen er i brev form signert elektronisk av kontorleder i kommunen, som stod for utlysning av konkurransen. Leder av beredskapsavdelingen (leder) er oppgitt som kontaktperson for bestillingen/leveransen i bestillingen. Han hadde også i praksis ansvar for teknisk spesifisering og har ansvar for oppfølging av leveransen.

Ved kjøp av brannbiler er det leder som opp at avtalt leveringstid blir overholdt av leverandør. Når det nærmer seg ferdigstillelse av ny bil, sjekker leder at avtalen er fulgt opp ved et møte med leverandør hvor bilen blir gjennomgått. Møtet holdes helst i forkant av leveransen, slik at det kan gjøres endringer ved mangler i forhold til kravspesifikasjoner.

Leder kontrollerer at faktura stemmer med tilbudet, og følger ellers felles rutine for fakturabehandling og godkjenning i kommunen (se også punkt 4.2.9). Eventuelt, dersom det gjelder opsjonsavtale, følger også leder opp denne, dvs. tar stilling til om de skal bestille opsjonen. I dette tilfelle ble det sendt bestilling på tilleggsutstyr, her også i brev form med referanse til priser oppgitt i tilbudet og som etterspurt i konkurransegrunnlaget.

Bilen og tilleggsutstyr er ikke hittil mottatt og anskaffelsen er således ikke avsluttet. Leder ser ikke behov for å gjennomføre sluttevalueringer ved enkeltkjøp av biler.

⁹ Fremlagt til revisjonen som et eksempel på viktighetene av oppfølging.

Leder estimerte grovt sett at avdelingen i gjennomsnitt bruker 1 ½ dag i uken på oppfølging av innkjøpte biler.

4.2.4 Oppfølging av kontrakt med Ferkingstad Entreprenør AS

Kontrakten gjelder arbeid med ny vannledning Nordalvegen 2015, samt overvann og spillvannsledning på deler av strekningen. Den er inngått av VAR-avdelingen i teknisk etat, signert av overingeniør. Overingeniør er prosjektleder/byggleder for prosjektet, samt oppgitt som kontaktperson i kontrakten. Kontrakten omhandler i hovedsak timearbeid, der antall timer utgjør grunnlag for kontraktssummen på 2 184 290 NOK.

I forbindelse med kontraktsinngåelse gjennomførte prosjektleder et referatført møte med leverandør for nærmere avtale. Prosjektleder har også hatt den videre oppfølgingen av leverandør underveis i prosjektet. Det skal ha vært et tett samarbeid med byggemøter hver 14. dag, som regulert av Norsk Standard (NS). Tilleggsbestillinger ble gjort i byggemøtene, med referater som synliggjør hva som er bestilt. Det er ikke brukt endringsmeldinger. Det er gjort utvidelser av prosjektet etter gjennomgang på byggemøter og det er ført på timer. Eksempler på dette er montering av vannmålerkum, grøft for strøm til vannmålere og lignende. Ifølge prosjektleder har det ikke vært endringsbehov ved denne kontrakten utover det som ble tatt opp på byggemøtene.

Prosjektet hadde overskridelse både på tid (ca. ett år) og kostnad. Prosjektleder informerte at totale kostnader for prosjektet kom på 4 151 829 NOK. Av dette så er 708 749 NOK vann og avløpsdeler som ikke var en del av avtale med entreprenør, men som ble tatt gjennom kommunens rammeavtale med leverandør for deler. Samlet utbetaling til Ferkingstad entreprenør er av dette 3 443 080 NOK. Årsaken til økning i entreprenørkostnader var merarbeid med stikk og fjell i hele traséen. Dette medførte at en ikke kunne nå tidsmessig og at prosjektet ble dyrere enn antatt. I tillegg ble det gjort tilleggsbestillinger på montering av spyling av vannkum og større vannkum for nye kommunale vannmålere.

Prosjektleder har kontrollert fakturaer ved stikkprøver på postene underveis. En utfordring i den forbindelse med kontroll er at kontrakten er basert på timekostnader, fordi det hastet å få startet prosjektet som gjaldt en vannledning med ni lekkasjer. Konkurransen ble utlyst via Doffin, men prosjektleder erfarer at det kunne ha vært brukt mer tid på spesifikasjonene. Faktura går videre til godkjenning til avdelingssjef VAR.

Prosjektleder initierte møte der slutfaktura og leveransen ble gjennomgått med leverandør. Prosjektleder oppdaget at det var blitt fakturert for mye og dette resulterte i kreditnotaer som korrigerende feil i noen fakturaer. Dette møtet er ikke referatført.

Det har ikke vært gjennomført en systematisk, skriftlig sluttevaluering. Prosjektleder erfarer at det generelt er behov for mer formalisering, særlig med tanke på at dette vil gjøre det lettere å innhente referanser i bransjen.

Prosjektleder anslo å ha brukt 1,5 dag i uken på kontraktsoppfølging under utførelsen av prosjektet.

4.2.5 Oppfølging av kontrakt med Vassbakk og Stol AS

Avtalen gjelder kontraktsarbeid Vågen – Stangeland – Kopervik – Kloakkseparering og rehabilitering. Avtalen er signert ved teknisk sjef for Karmøy kommune. Overingeniør VAR-avdelingen er prosjektleder og oppgitt som representant for Karmøy kommune i kontrakten.

Prosjektleder har ansvar for oppfølging av leverandøren og kontraktetterlevelse. Han har vært tydelig overfor leverandør med at han skal ha oversikt over alle endringer i prosjektet ved bruk av endringsskjema. Prosjektleder må da også gi tilbakemelding til leverandør innen rimelig tid på om endringen godkjennes. Dette er referatført i kontraktsmøte ved kontraktsinngåelse.

I tillegg til faste byggemøter, der fokus er på kvalitet og utførelse, tok prosjektleder initiativ til et møte med leverandør der alle endringsmeldinger på tilleggsarbeid hittil ble gjennomgått og forhandlet om. Regnskapsdata viser at hittil samlede betalinger til Vassbakk og Stol i prosjektet er 11 295 739 NOK.

Ekstern konsulent har utarbeidet spesifikasjonene, etter Norsk Standard (NS). Tidligere har en i Karmøy kommune stort sett beskrevet jobbene etter egen standard, men entreprenører og bransjen ønsker nå at alle går over til NS. I oppstartsfasen med å gå over til NS erfarer prosjektleder nå et større behov for dialog med konsulent i kontraktsoppfølgingen. Eksempelvis, når kommunen får endringsmelding fra leverandøren, sjekker prosjektleder med ekstern konsulent hvorvidt dette inngår i kontrakten etter spesifikasjonene.

Underveis har prosjektleder oppdaget feil og mangler ved prosjekteringen, som er tatt opp med ekstern konsulent. Prosjektleder har startet med å logge dette i et skjema; "Feil og mangler ved prosjekteringen", og det er tatt opp med firmaet.

Prosjektleder anslo å ha brukt omlag 2,5 dager i uken på oppfølging av kontrakten hittil, der ekstra mye tid skyldes utfordringene ved overgangen til NS. Total pris på konsulentbistanden i prosjektet er 727 226 NOK eks. mva. Dette inkluderer både arbeid med hele konkurransegrunnlaget og noe bistand i kontraktoppfølgingsfasen.

4.2.6 Oppfølging av rammeavtale med Rogaland Taxi AS

Rammeavtalen gjelder kjøp av transport for eldre funksjonshemmede og skoleelever ved offentlige grunnskoler mellom Rogaland Taxi AS og Karmøy kommune v/Helse og omsorgsetaten og Oppvekst og kulturetaten. Signaturpart fra Karmøy kommune er rådmann og angitt kontaktperson er avdelingssjef forvaltning, helse og omsorg.

Kontraktansvarlig (praktisk) er jurist for helse- og omsorgsetaten og oppvekst og kulturetaten, som er ansatt i avdeling forvaltning. Generelt er det avdelingssjef forvaltning som formelt er ansvarlig for kontrakter, men den praktiske forvaltningen ligger også til jurist i avdelingen.

Kommunen gjennomførte oppstartsmøte med leverandør og interne relevante parter etter kontraktinngåelse. Det var generelt mye kontakt i oppstarten av kontrakten, der det var noen utfordringer og behov for avklaringer. Etter oppstartsfasen har det kun vært behov for skriftlig korrespondanse med leverandør.

Kontrakten har svært mange brukere. Avdelingssjef forvaltning har utpekt ressurspersoner i helse- og omsorgsetaten, som har særlig kontakt med leverandøren. Dette ble også bekreftet fra bestillersiden i kommunen. KPMG mottok en oversikt over alle bestillere på avtalen i henholdsvis helse- og omsorg og oppvekst og kulturetaten, samt et eksempel på bestillings skjema. Bestillingsrutiner er beskrevet i kontrakten.

Kommunikasjon med leverandøren skjer mest via direkte kontakt mellom leverandøren og bestiller/brukere av kontrakten, som typisk er avdelingsledere i den enkelte enhet. Det er bestillerne som har ansvar for å følge opp at kontrakten etterleveres internt og hos leverandør, da det er brukerne/bestillerne som er nærmest til å oppleve feilytelser etc. Avdeling forvaltning har ikke etterspurt formelle tilbakemeldinger fra bestiller/bruker om leverandøren. Avdeling forvaltning har tillit til at dette fungerer, og at bestiller/bruker fanger opp feil og gir beskjed til leverandør, og til dem, dersom noe ikke fungerer. Erfaringen hos de som ble intervjuet er at tjenesten fungerer godt, og at den er i stor grad bygd opp på faste ruter.

En respondent / bestiller ble ikke gjort kjent med detaljene i kontrakten etter inngåelse, men etterspurte kontrakten fra avdeling forvaltning selv, da det oppsto en klagesak hvor bestiller var usikker på hva bruker hadde krav på i forhold til klagesaken.

Det er ikke formalisert i en rutine hvilken ansvarsfordeling det er mellom bestillerne oppfølging av leverandør og hvilken rolle kontraktansvarlig/kontrakteier (v/avdeling forvaltning) skal ha overfor leverandør. Dette ansvarsforholdet ble opplevd som noe uavklart fra bestillersiden.

Når det gjelder fakturakontroll får bestillerkontoret ferdig attesterte og kontrollerte fakturaer fra virksomhetene som har driftsansvar for dag- og aktivitetstilbud til de ulike brukergrupper som omfattes av avtalen. Bestillerkontoret sjekker at fakturaer gjelder transport til dag- og aktivitetstilbud og at de er påført rett funksjon og ansvar i forhold til budsjettet.

Innenfor oppvekst blir faktura godkjent av rådgiver som mottar og kontrollerer faktura. Økonomikonsulent kontrollerer også faktura. Det varierer om fakturaer først går innom skoler før de går videre til rådgiveren/ økonomikonsulenten. Oppvekst- og kulturetaten har ikke kapasitet til å kontrollere alle kjøringene som faktureres i detalj, men etaten har foretatt stikkprøver som viser at fakturerte beløper ikke er høyere enn avtalt.

Ved fakturakontroll i bolig og miljøarbeidertjenestene kontrolleres typisk at fakturaen oppgir riktige brukere og beløp (det fremgår tydelig av faktura hva som er faste beløp og hva som er tillegg, og man reagerer dersom det er noe som ser annerledes ut). Enheten har ikke rutine for å sjekke faktura mot kontrakten, for eksempel mot de avtalte prisene, prisjusteringer og betalingsvilkår.

Generelt er det fakturagodkjenner som gjør mest når det gjelder kontroll og som oppdager avvik i faktura, og ikke den som bestiller. Det er ikke alle bestillere som ser fakturaen. Men i praksis blir den som har bestilt kontaktet av fakturagodkjenner, dersom denne lurer på noe om realiteten.

Når det gjelder øvrig oppfølging av kontraktetterlevelse, ble det oppdaget et avvik ved at bilparken til leverandøren ikke hadde den miljøstandarden som var satt i kontrakten. Avviket ble oppdaget av Haugaland taxi som ga melding til kommunen om dette. Avdeling forvaltning ba så Rogaland taxi om en redegjørelse. Det var en del korrespondanse med leverandør i forbindelse med saken og leverandør lukket avviket etter kort tid. Jurist i avdeling forvaltning hadde nylig en runde med leverandør med diskusjon om prisregulering. Det ble da avklart at prisen ikke ble justert, pga. negativ prisindeks på mindre enn 1 %.

Fra kommunens leverandørreskontro finner vi at samlet utbetaling til Rogaland Taxi AS i 2016 er på ca. 7,5 mill. NOK, som ligger innenfor kontraktsverdi. En oversikt mottatt fra helse- og omsorgsetaten viser at 6 818 029 NOK av dette er kjøp av tjenester gjort i helse- og omsorgsetaten. Leverandørreskontro viser betalinger til leverandøren for ca. 700 000 NOK på funksjoner som tilhører oppvekst.

Når det gjelder ressurser brukt til oppfølgingsaktiviteter anslo jurist at han bruker noen dager i halvåret på å følge opp kontrakten med Rogaland Taxi AS.

4.2.7 Testing av utbetalinger i forhold til avtalte rammer

Som del av grunnlaget for å vurdere i hvilken grad Karmøy kommune har en systematisk oppfølging av kontraktetterlevelse, KPMG testet følgende:

- ✓ om det er gjort utbetalinger med avvik fra pris- og betalingsvilkår i kontrakten/rammeavtalen
- ✓ om det er kjøpt varer eller tjenester (leveranser) som avviker fra type vare eller tjeneste avtalt i kontrakten/rammeavtalen

Kort oppsummert ble det ikke funnet vesentlige avvik i gjennomgangen. Detaljer om testen og resultat ligger vedlagt i vedlegg 2.

4.2.8 Analyse av kostnader ved oppfølgings- og kontrollaktiviteter

For å gi et bilde på hvilke kostnader oppfølgings- og kontrollaktivitetene i forbindelse med inngåtte avtaler påfører kommunen har vi innhentet informasjon om hvor mye tid hver av de kontraktoppfølgingsansvarlige har brukt på oppfølging i de utvalgte eksemplene. Videre har vi beregnet en enhetskostnad i timepris for oppfølgingsarbeid i kommunen, jfr. vedlegg 4. Basert på dette har vi så gjort grove anslag for kostnader til oppfølgingsaktiviteter for noen av kontraktene.

Anslag kostnader til oppfølging av kontrakt med Haugaland prosjektservice AS om bygningsmessige arbeider på utskiftning av tak på Aktivitetshus Øvre Eidevegen 8 (avd. Eiendom):

Prosjektleder Karmøy kommune, oppfølgingsarbeid: 2 t x 12 uker = 24 timer

Prosjektleder Karmøy kommune, oppfølgingskostnad: 24 timer x enhetskostnad time 655 = 15 720 NOK.

Anslag kostnader til oppfølging av kontrakt med Ferkingstad Antreprenør AS, Ny vannledning Nordalvegen 2015 (avd. VAR):

Prosjektleder Karmøy kommune, oppfølgingsarbeid: 1,5 dager (ca. 10 t) i uken i 70 uker (uketall er basert på varighet 9.12.15 – 20.6.17, trukket fra 10 uker sommer/jul/påske) = 700 timer

Prosjektleder Karmøy kommune, oppfølgingskostnad: 700 timer x enhetskostnad time 655 NOK = 458 500 NOK.

Anslag kostnader til oppfølging av kontrakt med Vassbakk og Stol AS, Vågen – Stangeland – Kopervik – Kloakkseparering og rehabilitering (avd. VAR):

Prosjektleder Karmøy kommune, oppfølgingsarbeid: 2,5 dager (ca. 18 t) i uken i 28 uker (uketall basert på varighet 29.11.16 – 20.6.17, trukket fra tre uker jul/påske) = 504 timer

Prosjektleder Karmøy kommune, oppfølgingskostnad: 504 timer x enhetskostnad time 655 NOK = 330 120 NOK.

Ekstern bistand: I tillegg er hittil totalpris på konsulentbistand i prosjektet 727 226 NOK eks. mva., som inkluderer både arbeid med hele konkurransegrunnlaget og noe bistand til prosjektleder fra kommunen til kontraktsoppfølging i etterkant. Oppfølgingskostnadene er ikke separert ut, men ble anslått av prosjektleder til å utgjøre 1-10 timer per måned de to siste måneder. Timeprisen for prosjekteringsleder hos det aktuelle konsultentselskapet er 865 NOK eks. mva.

Generelt er det omtrent halvparten av VAR-prosjektene som i dag blir styrt av interne prosjektledere og resten av eksterne konsulenter. Ved å sammenligne vår beregnede gjennomsnittstimepris for oppfølging ved kommunens egne ansatte, med timepris for ekstern konsulent, fremstår kommunens egne kostnader som noe lavere enn innkjøp fra ekstern konsulent, i størrelsesorden om lag 200 NOK pr time. Kommunens eventuelle vikarutgifter er ikke medregnet.

4.2.9 Generelle observasjoner av kommunens kontraktsoppfølging

Vi etterspurte oversikt over kommunens gjeldende innkjøpsavtaler, og mottok umiddelbart innkjøpskontorets oversikt over kommunens fellesavtaler/rammeavtaler, som forvaltes av innkjøpssjef, samt helse- og omsorgsetatens kontraktoversikt som forvaltes av jurist i avdeling forvaltning. Innkjøpskontorets oversikt viser hvem i kommunen som er kontraktsansvarlig for hver fellesavtale/rammeavtale, kontaktperson hos leverandør og avtaleperiode. Helse- og omsorgsetatens liste gir oversikt over hvilke kontrakter etaten selv har ansvar for og hvilke som ligger til innkjøpskontoret, avtaleperiode, opsjonsmuligheter, og hvilke avtaler som er i ferd med å utløpe og som haster / haster litt. Vi ble informert om at tilsvarende oversikt for avtaler i oppvekst- og kulturetaten er i ferd med å bli utarbeidet. Teknisk etat trengte lengre tid med å levere oversikt over gjeldende kontrakter, da dette måtte hentes inn fra de enkelte avdelinger. I listene vi mottok fremgår ingen standardisert oversikt, som eksempelvis gir oversikt over avtalenavn, avtaleperiode, kontraktsverdi og kontraktsansvarlig.

Fra intervjuene fremgikk det erfaringer med at man i kommunen ikke er god nok på å bestille på inngåtte rammeavtaler og/eller at det kan være lite kjennskap til avtalevilkårene. Når det gjelder teknisk etat er en årsak til dette at avtaledokumentene oppleves vanskelige å finne i kommunens arkivsystem. Noen ansatte har også manglet tilgang til arkivsystemet og avtalene. Avtaler i teknisk etat skal nå ha blitt lagt tilgjengelig for alle på server.

Det er ingen rutine for at bestillere rapporterer til innkjøpssjef eller andre kontraktsansvarlige dersom det oppleves avvik eller misnøye med fellesavtalene.

Kommunens fellesrutine for kontroll og godkjenning av fakturaer innebærer at fakturaene blir kontrollert av minst to saksbehandlere før kontering, attestering og anvisning. Samme person kan ikke både attestere og anvise, da regnskapssystemet har sperrer for det. Ca. 80% av fakturaene mottas elektronisk i EHF formatet som sikrer at alle obligatoriske felt er med. Kommunens økonomihåndbok beskriver en detaljert rutine med punkter for kontroll av innhold i fakturaen opp imot det som er avtalt. Disse skal gjennomgås av den som attesterer fakturaen. Kommunen har også kontrollmekanismer i e-handelssystem, der kun avtaleleverandører inngår. Ved e-handel blir handlevognene anvist før ordren går ut. Dermed får man ikke bestilt før handlevogn er godkjent av leder. Eventuelle avvik +/- 100 NOK mellom ordre og faktura må saksbehandles på nytt/manuelt (kontere, attestere og anvise avviket).

4.3 Vurderinger

Vår hovedvurdering av kommunens oppfølging av kontraktetterlevelse er at ansvar for kontraktsoppfølging blir plassert og at det skjer mye god oppfølging av kontrakter i praksis ved enkeltpersoner i Karmøy kommune. Samtidig vurderer vi at kontraktsoppfølgingen til kommunen er svært sårbar og personavhengig, da innholdet i kontraktsoppfølgingsansvaret i liten grad er definert og formalisert ved prosedyrer og rutiner som kan gjenbrukes.

Nedenfor blir vår hovedvurdering underbygget.

4.3.1 Forberedelse av kontraktgjennomføring

Vi vurderer at kommunen i hovedsak har hatt avklarte roller og rutiner for oppfølging av de enkelte kontrakter vi har undersøkt. Samtidig har kommunen generelt forbedringspotensial når det gjelder å gjøre kontraktsvilkår, roller og rutiner kjent og forstått hos de som skal være involvert i gjennomføringen av kontrakten.

For å sikre at kommunen mottar det som er avtalt, må kontrakten operasjonaliseres ved at kontraktens vilkår innarbeides i virksomhetens rutiner og prosedyrer.

En grunnleggende forutsetning for å sikre oppfølging og kontroll av inngåtte kontrakter, er at ansvaret avklares. Etter vår vurdering har ansvaret for oppfølging og bruk av avtalene i all hovedsak vært avklart i de avtalene som her er undersøkt. Etter vår vurdering har alle kontraktene i praksis hatt en klar kontraktforvalter, da hver avtale er knyttet til konkrete personer som opplever seg som ansvarlig for å følge opp leverandør og etterlevelsen av kontrakten, å avdekke avvik og å håndtere disse.

I avtalene tilknyttet VAR-prosjekter (Ferkingstad entreprenør AS og Vassbakk og Stol AS) vurderer vi at det har vært etablert klare interne roller og oppfølgingsrutiner mellom kommunen og leverandør. Rutiner fremgår av kontraktsbestemmelser samt referatførte kontraktsmøter, sluttmøter og byggemøter med faste punkter. Ansvaret for kommunikasjon med leverandør, samt totaloversikt over tilleggsbestillinger/endringsmeldinger og fakturakontroll, fremgikk som tydelig plassert hos prosjektleder.

Videre vurderer vi at fremgangsmåte for kontraktsoppfølging også fremstår avklart vedrørende kontraktene med henholdsvis Haugaland Prosjektservice AS og Egenes Brannteknikk AS.

Vi påpeker at det ikke foreligger signert kontrakt for kjøpet fra Egenes brannteknikk AS. Selv om det her foreligger et tydelig og signert tilbud og bestillinger, forutsetter anskaffelsesregelverket at det for anskaffelser over 500 000 NOK foreligger en kontrakt signert av begge parter, som marker avslutning på anskaffelsesfasen og at kommunen går over til kontraktsoppfølgingfasen.

Når det gjelder avtalen med Rogaland Taxi AS er vår vurdering at roller fremstår tydelig avklart, selv om det er en rammeavtale der svært mange personer og virksomheter er involvert. Kontraktseierskap og -forvaltning ligger til avdeling forvaltning i helse- og omsorgsetaten. Det er definert konkrete ressurspersoner og bestillere som kontrollerer leveranser. I tråd med god praksis er det de som arbeider tett opp mot tjenesten i praksis som følger opp avvik straks etter de er oppdaget og finner løsninger. Vi vurderer likevel at det kunne ha vært tydeligere definerte rutiner for rapportering mellom bestillere og kontrakteier/kontraktforvalter, for å sikre at kontraktforvalter får oversikt over vesentlige eller repeterende avvik.

I forvaltningsrevisjonen generelt så vi mangler når det gjelder å gjøre rammeavtaler med innhold/vilkår kjent og forstått hos potensielle bestillere og brukere av rammeavtalene. Å gjøre rammeavtaler forstått i virksomheten er grunnleggende for å sikre at det faktisk gjøres bedre innkjøp, at det blir bedre kontroll med mindre innkjøp som gjøres i etatene. På dette punktet vurderer vi at kommunen har forbedringspotensial.

4.3.2 Bruk av kontraktene

Vi vurderer at kommunen i hovedsak har hatt en systematisk bruk av de undersøkte kontraktene når det gjelder oppfølging av bestilling og leveranse, og kontroll med betalinger. Samtidig er det revisjonens inntrykk basert på generelle observasjoner at kommunen har forbedringspotensial når det gjelder å sikre at fakturaer kontrolleres mot kontraktsvilkår i praksis.

Kommunen har skriftlige og systemmessige fellesrutiner for kontroll av fakturaer som sikrer god kontroll og arbeidsdeling, i den grad disse rutinene blir etterlevd. På bakgrunn av våre tester og den beskrivelsen vi fikk av praksis i intervjuene, vurderer vi at kontrollen med bestilling, leveranser og utbetalinger i hovedsak har vært god i de utvalgte kontraktene. Det var erfart avvik fra avtalte leveranser i form av tidsforskyving, kostnadsøkning og tilfeller med feil i faktura/pris. Etter det vi kan se har de ansvarlige for kontraktsoppfølging vært tett på i dialog med leverandørene i forbindelse med disse avvikene.

En generell observasjon er at prisvilkårene kan være komplekse å tolke opp mot den informasjonen som gis i fakturaene. I rammeavtaler der det er mange bestillere/brukere, som heller ikke nødvendigvis godkjenner fakturaene, kan det også være mindre kjennskap til kontraktsvilkårene. Alle disse forhold innebærer risiko for utilstrekkelig kontroll av kontraktsetterlevelsen hos leverandør. Kommunen ved kontraktseier bør derfor konsistent være nøye med at personer som bestiller, attesterer og anviser faktisk forstår alle kontraktsvilkårene.

4.3.3 Kontraktsforvaltning

Vi vurderer at kontraktforvalterrollen er ivaretatt i de undersøkte kontraktene. Samtidig er det et behov for å formalisere hva som inngår i endringsstyring og etablere praksis for å gjennomføre og dokumentere sluttevalueringer av anskaffelsene.

Rapporten "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane" vektlegger at kommunens system for kontraktsoppfølging bør ha særskilte krav til kontrollaktiviteter for å redusere risiko når det gjelder håndtering av endringsordrer og tilleggsarbeid. Dersom ytelsene som leveres endres i forhold til det som er avtalt i kontrakten, kan endringen i realiteten være en ulovlig direkte anskaffelse. Det er derfor viktig å ha kontroll på eventuelle endringer som gjøres i kontrakten.

Endringsstyring er en typisk oppgave som forbindes med en kontraktsforvalter, som har ansvar for å følge opp kontrakten overfor leverandøren for å sikre smidig gjennomføring og avdekke avvik i tide for å kunne rette disse. Kontraktsforvalter har også løpende styring og kontroll med endringene og summen av endringene som gjøres i avtaleforholdet.

Når det gjelder de fire undersøkte avtalene i teknisk etat vurderer vi at de kontraktsansvarlige har sørget for at det har vært en formell og dokumentert håndtering av endringsordrer og tilleggsbestillinger. Det er en fast praksis for å håndtere endringsmeldinger i VAR. Det er imidlertid ikke formaliserte rutiner for å håndtere endringer og tilleggsbestillinger i teknisk etat.

I tre av avtalene ble det erfart feil i konkurransegrunnlaget/anbudsdokumenter som medførte at alle behov ikke var dekket inn på forhånd, eksempelvis avtalen med Ferkingstad Entreprenør AS. Mangler ved kravspesifikasjonene ga utfordringer på senere tidspunkt og gjorde endringsstyring og tilleggsbestillinger særlig aktuelt. Spørsmålet er hvordan kommunen er rigget for å håndtere situasjoner når behovet for endringer uunngåelig oppstår. Vesentlig for god kontraktsoppfølging er her at kontraktsforvalter har god forståelse for hvilken kontrakt man har og hvordan de spesifikke kontraktbestemmelsene regulerer endring når behovet for endring/tillegg oppstår. Kontraktforvalter bør også sikre at andre relevante parter får kjennskap til hvordan kontrakten regulerer endring. Der det er usikkerhet og tvil om hvordan endringer håndteres, går avtalepartene til kontrakten for å bli enig om hvordan det skal håndteres. En positiv observasjon i den forbindelse er at kommunen er i ferd med å gå vekk fra å beskrive jobber etter egen standard og gå over til bruk av NS standarder som er godt kjent i entreprenørbransjen. Dette vil regulere endringshåndtering og vil kunne fungere som en rutine i kommunen for bygg- og anleggskontrakter.

Skriftliggjorte rutiner for endringshåndtering, utover bygg og anleggskontrakter, kan hjelpe den enkelte som får ansvar for å følge opp kontrakter med å ha en strukturert og bevisst tilnærming til endringer, herunder å vurdere hva som er lovlige endringer eller ikke. God praksis tilsier at rutiner bør innebære å

avklare på forhånd hvem som kan godkjenne endringer i avtaleforholdet. Videre, at det skal gjøres vurderinger av konsekvensene av endringsforslag (eksempelvis konsekvenser for økonomi, kommunens forpliktelser, risikobilde mellom avtalepartene, organisering og prosesser, kvalitet, og plikt til kunngjøring). Denne konsekvensvurderingen legges frem før endringen kan godkjennes.

I tilfeller hvor rammeavtaler griper over flere avdelinger, som i avtale med Rogaland Taxi AS, er det viktig at en definert forvalterrolle står for oversikt og overordnet kontroll med blant annet prisendringer, kostnader og leveransenøyaktighet. Vi vurderer at forvalteroppgavene for rammeavtalen med Rogaland Taxi AS ble ivaretatt ved avdeling forvaltning.

4.3.4 Formalisering

Etter vår vurdering er det en risiko ved å ha en svært desentralisert modell uten å definere ansvar og oppgaver som inngår i kontraktsoppfølging.

Det er viktig å sikre at sentrale oppgaver som inngår i kontraktsoppfølging er forstått og ivaretatt av de som får ansvar for kontraktsoppfølging. I dag er det opp til hver enkelt avdeling – og enkeltpersoner - å sikre kontraktsoppfølging. Dette vil naturlig nok føre til variasjon i hvordan og i hvilken grad man følger opp kontraktsetterlevelse. Vi vurderer derfor at det er for stor grad av personsårbarhet på området i dag, og mener at det vil være hensiktsmessig at kommunen avklarer og dokumenterer hvilke oppgaver som ligger til kontraktsoppfølgingsansvaret.

Det vesentlige er at det sikres at noen ivaretar hver sentrale oppgave i kontraktsoppfølging, slik at kommunens interesser blir tilstrekkelig ivaretatt i hele løpet fram til hvert kontraktsforhold avsluttes.

En måte å redusere den identifiserte sårbarheten på kan være å definere praksisen i større grad. Et felles begrepssett for ulike kontraktsoppfølgingsroller og hvilke oppgaver som ligger til disse kan være nyttig. Defineringen av rollene kan brukes som en hjelp til å sikre at alle oppgaver er ivaretatt, uavhengig av om det er en eller flere personer som ivaretar de ulike rollene.

5. Anbefalinger

KPMG vil her komme med anbefalinger på områdene der det i forvaltningsrevisjonen er funnet avvik eller forbedringspotensial.

Anbefalingene er formulert på bakgrunn av vurderingene, og peker på områder hvor kommunen etter vår vurdering i første omgang bør prioritere å gjøre tiltak for å bedre sin styring og kontroll med innkjøp og kontrakter. Dette for å sikre at kommunen etterlever gjeldende regelverk og oppnår god kontraktsoppfølging.

Våre anbefalinger er at Karmøy kommune prioriterer følgende:

1. Kommunen må forbedre dokumentasjon rundt anskaffelser. I første omgang anbefales at kommunen sikrer at anskaffelsesprotokoll føres for alle innkjøp over 100 000 NOK.
2. Kommunen bør i sitt arbeid med å etablere fullmakter på innkjøpsområdet knytte fullmakter til beløpsgrenser.
3. Kommunen bør iverksette tiltak for å avbøte risiko med en desentralisert innkjøpsfunksjon i kommunen:
 - a. Avklare oppgavefordeling mellom stab og drift/prosjekt i etatene.
 - b. Oppdatere eksisterende fellesprosedyrer for anskaffelser i tråd med gjeldende regelverk. I oppdateringen bør kommunen tilstrebe å gjøre prosedyrene mer brukervennlige, herunder vurdere å gjøre felles/bygge på det som er utarbeidet lokalt, eksempelvis arkivrutiner for offentlige anskaffelser.
 - c. Definere og skriftliggjøre kontraktsoppfølging. I dette ligger å definere og skriftliggjøre hvilke oppgaver som ligger til rollene:
 - i. Kontraktseier
 - ii. Bestiller/bruker
 - iii. Kontraktsforvalter, inkludert håndtering av endringsordrer og tilleggsarbeid.

I vedlegg 5 er tatt inn et eksempel på innhold i en generell rutine for kontraktsoppfølging. Denne kan brukes som et utgangspunkt for å definere og skriftliggjøre kontraktsoppfølgingen i Karmøy kommune.

6. Rådmannens uttalelse

Rådmannen har lest utkastet til forvaltningsrapport, og innholdet bekrefter langt på vei utfordringsbildet i Karmøy kommune. Kommunen har flere forbedringspotensialer, spesielt knyttet til organisering av innkjøpsarbeidet. Rapporten vil være til god hjelp for rådmannen i arbeidet med å få på plass gode rutiner omkring innkjøp og oppfølging.

31.08.2017

Vedlegg 1 Dokumentliste

Felles innkjøpsveiledning som er tilgjengelig på kommunens intranett

- ✓ Vedlegg A Kontraktsvilkår - Generelle kontraktsvilkår når varer og tjenester anskaffes, Karmøy kommune, sist revidert 13. november 2015.
- ✓ Prosedyre for anskaffelser under 100.000 eksl., Karmøy kommune, besluttet av rådmannens ledergruppe 28. august 2015.
- ✓ Protokoll for anskaffelser under 100.000 eksl. mva, Karmøy kommune.
- ✓ Prosedyre for anskaffelser med verdi mellom kr. 100.000,- og kr. 500.000 (eks mva) samt sjekklister for gjennomføring, Karmøy kommune, redigert 27. juli 2011.
- ✓ Protokoll for anskaffelser mellom 100.000 og 500 000 kroner eks. mva, Karmøy kommune.
- ✓ Mal for konkurransegrunnlag anskaffelser under 500 000 eksl. mva., Karmøy kommune
- ✓ Anskaffelser mellom kr. 500.000,- og EØS-terskelverdier, Karmøy kommune, opprettet 23. juni 2010.
- ✓ Anskaffelser over EØS-terskelverdier, Karmøy kommune, opprettet 23. juni 2010.
- ✓ Rutiner for merking og mottak av anbud/tilbud i Karmøy kommune, 13.10.2006.
- ✓ HMS egenerklærings skjema, ikke datert.
- ✓ Innkjøpsavtaler Karmøy kommune, oversikt over fellesavtaler for kommunen, oppdatert 15.03.2017.
- ✓ Kortfattet veileder for gjennomføring av offentlige anskaffelser, Difi.
- ✓ Link til: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser" fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, på intranettet til kommunen.

Annet

- ✓ Leverandørreskontro 2016 Karmøy kommune
- ✓ Webinar i nye innkjøpsregler, påmeldingsoversikt, Karmøy kommune, 20.jan.17.
- ✓ Webinar, 20. januar, 21 slides, "Nytt regelverk for offentlige anskaffelser", Innkjøpskontoret AS.
- ✓ Arkivrutiner for offentlige anskaffelser i Karmøy kommune, avdeling eiendom, ikke datert.
- ✓ Konkurransegrunnlag til kontraktsinngåelse for anleggsarbeid i VAR-avdelingen, 18.04.2017.
- ✓ Rutinevedtak, økonomihåndboken Karmøy kommune, 3. mars 2014.

Dokumentasjon i forbindelse med testet utvalg

- ✓ Hvilken type dokumentasjon som er gjennomgått i forbindelse med de enkelte kjøpene og kontraktene som har vært gjenstand for undersøkelse i denne forvaltningsrevisjonen fremgår av tabellene i kapittel 2.2 og av vedlegg 2.

Vedlegg 2 Test av utbetalinger

Fremgangsmåte

Som del av grunnlaget for vurderingen av i hvilken grad Karmøy kommune har en systematisk oppfølging av kontraktetterlevelse har KPMG testet:

- ✓ om det er gjort utbetalinger med avvik fra pris- og betalingsvilkår i kontrakten/rammeavtalen
- ✓ om det er kjøpt varer eller tjenester (leveranser) som avviker fra type vare eller tjeneste avtalt i kontrakten/rammeavtalen

Vi har testet et utvalg av fem kontrakter som fordeler på ulike deler av den kommunal virksomheten.

For å teste avvik i forhold til pris- og betalingsvilkår og avtalte leveranser har vi hentet inn minimum to tilfeldig utvalgte fakturaer for hver av de utvalgte kontrakter. Informasjon om pris- og betalingsvilkår og hva som er levert er deretter sett i forhold til innholdet i den enkelte kontrakt/avtale (se tabell 1).

Testmatriser

ESA Nr.	Leverandør	Kontraktsnavn	Fakturanr.	Test pris- og bet.vilkår	Test type leveranse
16/32 54-6	Haugaland Prosjektservice AS	Kontraktsarbeid, bygningsmessige arbeider, på utskifting av tak på Aktivitetshus Øvre Eidevegen 8.	579 - slutfaktura på som inkluderer to endringskontrakter.	OK	OK
16/31 55	Egenes Brannteknikk AS	Kjøp av brannbil til brannvesenet.	IA ¹⁰	IA	IA
15- 3469	Ferkingstad Entreprenør AS	Ny vannledning Nordalvegen 2015.	50552 og 50556	OK	OK
15- 4311	Vassbakk og Stol AS	Vågen – Stangeland – Kopervik – Kloakkseparering og rehabilitering.	– 54116 og 54473	OK	OK
14/40 65	Rogaland Taxi AS	Rammeavtale om kjøp av transport for eldre funksjonshemmede, skoleelever ved offentlige grunnskoler.	197656, 197100, 1977101 og 189735	OK	OK

Tabell 1: Test av utbetalinger mot avtalte pris- og betalingsvilkår og leveranser

Oppsummering av identifiserte avvik og kommentarer

Det ble kun funnet ett mindre avvik fra avtalte pris- og betalingsvilkår

- ✓ I faktura fra Haugaland Prosjektservice inngår arbeidstimer til pris 480 NOK per time. I kontrakt med leverandør er det oppgitt timepris 450 NOK. Byggeleder i kommunen er gjort oppmerksom på feilen. Feilen utgjorde totalt kun 630 NOK for 21 arbeidstimer i en endringskontrakt og vi anser dermed avviket som uvesentlig.

¹⁰ Ifølge Brannsjef Onar Walland er ikke bilen mottatt enda, og kommunen har derfor heller ikke mottatt faktura.

Vedlegg 3 Revisjonskriterier

DEL A – Anskaffelsesprosessen

Lov om offentlige anskaffelser

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser er brukt som kilde til å utlede revisjonskriterier. Da utvalget av innkjøp og kontrakter som ligger til grunn for vurderingene i rapporten er anskaffelser som ble gjennomført før 1.1.2017, er revisjonskriteriene avledet fra det anskaffelsesregelverket som gjaldt *før* nye endringer trådte i kraft 1.1.2017.

I lov om offentlige anskaffelser er § 5 om grunnleggende krav til offentlige anskaffelser brukt som revisjonskriterium.

§ 5. Grunnleggende krav

- 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 etterprøvbarehet 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" inneholder flere deler. Hver del av forskriften stiller opp ulike krav til anskaffelsene, alt etter anskaffelsenes verdi:

- Del I har krav for alle anskaffelser, uavhengig av verdi. Oppdragsgiver kan velge å bare følge del I dersom anskaffelsens verdi er på 500 000 kr. eller mindre.
- Del II har krav for anskaffelser med en verdi mellom kr. 500 000 og EØS-terskelverdier
- Del III har krav for anskaffelser der den anslåtte verdi overstiger EØS-terskler, som er 1.55 mill. kr. ekskl. mva for vare og tjenestekontrakter og 39 mill. kr. ekskl. mva for bygge- og anleggskontrakter.¹¹

Nedenfor har vi listet revisjonskriterier som er brukt i denne forvaltningsrevisjonen for ansvsjekk av gjennomførte anskaffelser iht. de ulike delene av forskriften.

Del I - Krav til alle anskaffelser

For alle anskaffelser skal Karmøy kommune ivareta grunnleggende krav til alle anskaffelser (§ 3-1):

- ✓ Kjøpet er basert på konkurranse
- ✓ Leverandørene likebehandles

¹¹Gjeldande frå 15.6.2014

- ✓ Leverandørene skal gis mulighet til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltakelse og tildeling av kontrakt
- ✓ Vurderinger og dokumentasjon som har betydning for konkurransen skal være skriftlig (etterprøvbart)
- ✓ Det skal tas hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av den enkelte anskaffelse

§ 3-1. Grunnleggende krav for alle anskaffelser

- (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 utdypinger av grunnleggende krav til alle anskaffelser som går fram av fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder til regelverket, kapittel 5.

Del I - Krav til anskaffelser som overstiger 100 000 kr eks. mva.

For anskaffelser som overstiger 100 000 kr eks. mva., skal Karmøy kommune i tillegg:

- ✓ Føre anskaffelsesprotokoll. Anskaffelsesprotokollen skal dokumentere vesentlige forhold og beslutninger i anskaffelsen (§ 3-2).

Del II – Anskaffelser mellom 500 000 og EØS-terskelverdi

For anskaffelser mellom 500 000 og EØS- terskelverdi skal Karmøy kommune i tillegg:

- ✓ Føre anskaffelsesprotokoll. Anskaffelsesprotokollen skal dokumentere vesentlige forhold og beslutninger i anskaffelsen (se ovenfor § 3-2).
- ✓ Bruke følgende anskaffelsesprosedyrer; åpen eller begrenset anbudskonkurranse, eller konkurranse med forhandling. (§ 5-1)
- ✓ Ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag skal dette inneholde oversikt over (§ 8-1):
 - 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.
- ✓ Ved bruk av kvalifikasjonsgrunnlag (§ 8-5 jf. § 8-4), så skal dette
 - Inneholde minimumskrav til leverandørene.

- ✓ Se til kunngjøring av konkurranse på Doffin¹²(§ 9-1.).
- ✓ Følge forskriftens fremgangsmåte ved valg av leverandører og tildeling av kontrakter (§ 11-1)
 - Leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskrav eller krav til HMS- erklæring skal avvises.
 - Kontrakt tildeles på basis av fastsatte tildelingskriterier
- ✓ Ha kriterier for valg av tilbud (§ 13-2)
 - 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
- ✓ Gi meddelelse om kontraktstildeling og karenstid før inngåelse av kontrakt (§ 13-3):
 - Beslutningen om hvilken leverandør som er valgt skal meddeles alle deltakerne i konkurransen i rimelig tid før kontrakt inngås.
- ✓ Overholde begrunnelsesplikt (§ 11-14):
 - Kommunen skal gi en begrunnelse for valget av leverandøren og kontraktstildelingen.
- ✓ Kontrakt eller rammeavtale anses inngått når begge parter har signert kontrakten eller rammeavtalen (§ 13-3)

Del III - Anskaffelser over EØS-terskelverdier

For anskaffelser over EØS- terskelverdi skal Karmøy kommune i tillegg til grunnleggende krav til alle anskaffelser:

- ✓ 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 leverandørenes kvalifikasjoner skal i hovedtrekk inngå i kunngjøringen (§ 17-5).
- ✓ 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):

Detaljer DEL I:

§ 3-2. Protokollføring

- (1) Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. 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 ekskl. 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

¹² Database for offentlige innkjøp

- 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 ekskl. 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 avvising
- 1.9 Navn på alle leverandører som har levert tilbud
- 1.10 Hvis relevant, grunnen til avvising 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.

Detaljer DEL II

§ 5-1. Tillatte anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelsen skal foretas ved åpen eller begrenset anbuds konkurranse eller ved konkurranse med forhandling. Konkurranse med forhandling kan gjennomføres enten ved at alle interesserte leverandører får levere tilbud, eller ved at oppdragsgiver foretar en utvelgelse av leverandører før disse gis mulighet til å levere tilbud.

§ 8-1. Utarbeidelse av konkurransegrunnlag

(1) Dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

- a. hva som skal anskaffes. Dersom det kan gis tilbud på deler av oppdraget eller med alternative frister, skal dette opplyses,
- b. hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt og hvordan konkurransen skal gjennomføres, herunder kriterier for tildeling av kontrakt,
- c. hvordan tilbudene og eventuelle vedlegg skal utformes, endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett), adgang til alternative tilbud, krav til opplysninger om bruk av underentrepriser, samt muligheten for å ta forbehold, og
- d. hvilke alminnelige eller spesielle kontraktsbetingelser som gjelder for oppdraget.

§ 8-4. Kvalifikasjonskrav

- (1) Oppdragsgiver kan stille minimumskrav til leverandørene, herunder til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling.
- (2) Kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres.
- (3) Kravene skal ikke diskriminere leverandørene på grunnlag av nasjonal eller lokal tilhørighet.

§ 8-5. Kvalifikasjonsgrunnlag

- (1) Krav til leverandørenes kvalifikasjoner skal i hovedtrekk angis i kunngjøringen. Kunngjøringen skal også angi krav til dokumentasjon av at kravene til leverandøren er oppfylt.
- (2) Dersom kriteriene for kvalifisering av leverandørene ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, skal oppdragsgiver utarbeide et kvalifikasjonsgrunnlag som utdyper eller supplerer de krav til kvalifikasjoner som er angitt i kunngjøringen.
- (3) Kvalifikasjonsgrunnlaget skal sendes alle leverandører som ønsker å delta i konkurransen, og sendes før eller som en del av konkurransegrunnlaget.

§ 9-1. Kunngjøring av konkurranse

- (1) Oppdragsgiver skal utarbeide en kunngjøring i samsvar med kunngjøringseskjemaer fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- (2) Kunngjøringen skal utarbeides på norsk.
- (3) Kunngjøringen skal sendes til operatøren av Doffin for kunngjøring i Doffin.
- (4) Dersom oppdragsgiver ønsker kunngjøring i TED-databasen, skal kunngjøringen sendes til operatøren av Doffin for videresendelse.
- (5) Operatøren av Doffin kan avvise kunngjøringer som ikke er i samsvar med dette kapittel eller fastsatte kunngjøringseskjemaer.

§ 11-1. 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 § 8-4 (kvalifikasjonskrav) til § 8-8 (HMS-egenerklæring), skal kontrakt tildeles på grunnlag av kriterier fastlagt etter § 13-2 (kriterier for valg av tilbud).

§ 11-14. Oppdragsgivers begrunnelsesplikt

- (1) Oppdragsgivers begrunnelse om kontraktstildeling og valg av leverandør til rammeavtale i henhold til § 13-3 (meddelelse om kontraktstildeling og karenstid før inngåelse av kontrakt) første ledd skal inneholde tilstrekkelig informasjon om det valgte tilbudet til at leverandøren kan vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig, i samsvar med angitte tildelingskriterier.

§ 13-2. Kriterier for valg av tilbud

- (1) Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.
- (2) Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kan for eksempel være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice, teknisk bistand, eller tid for levering eller ferdigstilling. Alle kriterier som vil bli lagt til grunn skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioriteringen eller vektningen av kriteriene skal dette angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.

§13-3. Meddelelse om kontraktstildeling og karenstid før inngåelse av kontrakt

- (1) Oppdragsgiver skal meddele sin beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt eller rammeavtale til alle berørte leverandører i rimelig tid før kontrakten eller rammeavtalen inngås.
- (5) Kontrakt eller rammeavtale anses inngått når begge parter har signert kontrakten eller rammeavtalen.

Detaljer DEL III

§ 14-1. Tillatte anskaffelsesprosedyrer

- (1) Anskaffelsen skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse.
- (2) Konkurranspreget dialog kan benyttes når vilkårene i § 14-2 (konkurranspreget dialog) er oppfylt.

(3) Konkurransen med forhandling kan benyttes når vilkårene i § 14-3 (konkurransen med forhandling etter forutgående kunngjøring) eller § 14-4 (konkurransen 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 vekten av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge jf. § 22-2 (kriterier for valg av tilbud),
 5. på hvilket eller hvilke språk tilbudet skal være skrevet, og
 6. en henvisning til kunngjøringen.

§ 17-5. Kvalifikasjonsgrunnlag

(1) Krav til leverandørenes 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

§ 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 karenserperioden. 22-3.

DEL B - Kontraktoppfølging

Difis veiledning om offentlige anskaffelser

Som revisjonskriterier for vurderingen av kontraktoppfølging har vi brukt veiledning om god praksis for kontraktoppfølging fra Difis "Veileder for kontraktoppfølging av offentlige anskaffelser", samt fagsider om offentlige anskaffelser (www.anskaffelser.no).

Noen hovedmomenter: Selve anskaffelsesprosessen avsluttes med at kontrakt signeres med valg av leverandør. Etter at kontrakt er signert gir ikke regelverket noen anvisning på hvordan oppdragsgiver skal forholde seg i kontraktoppfølgingsfasen. Når kontrakt er signert er den offentlige oppdragsgiver og leverandør i et alminnelig kontraktsforhold, som i utgangspunktet ikke skiller seg fra kontraktsforhold som er inngått mellom to private parter. Begge har retter og plikter nedfelt i kontrakten, og etter alminnelig kontraktsrett.

Kontraktoppfølging er alle forhold og situasjoner som oppstår fra kontrakt er signert til kontrakten er avsluttet og partene ikke lenger har retter og plikter etter kontrakten. Dette innebærer særlig å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal, og ellers oppfyller alle sine plikter. Men det innebærer også blant annet å implementere kontrakten i sin egen virksomhet, slik at en selv etterlever sine forpliktelser overfor leverandøren. Kontraktoppfølging handler også om å håndtere uventede og endrede situasjoner som man ikke forventet da kontrakten ble inngått.

Ansvar for kontraktoppfølgingen er fordelt på flere roller (én person kan inneha flere roller):

- ✓ **Kontraktseier** som har ansvar for å tilrettelegge (implementere) kontrakten/rammeavtalen i virksomheten, dvs tilrettelegge med egnede rutiner og gjøre avtalen kjent i virksomheten.
- ✓ **Bestiller/Bruker** som bestiller/avroper på kontrakten/rammeavtalen og som mottar ytelsen og sørger for betaling. Bestiller/Bruker vil typisk også være fordelt på ulike personer/roller
- ✓ **Kontraktsforvalter** som har ansvaret for å følge opp kontrakten/rammeavtalen overfor leverandøren for å sikre smidig gjennomføring av avtalen og avdekke avvik i tide for å kunne rette disse.

Som del av kontraktoppfølgingen er endringsstyring viktig både for oppdragsgiver og leverandør. Rammer for hvilke endringer som tillates er regulert i lov om offentlige anskaffelser. Utgangspunktet er kunngjøringen og konkurransegrunnlaget valgt leverandør er kvalifisert og evaluert på. Dersom det gjøres endringer i kontrakten som ville medført at en annen leverandør hadde blitt valgt kan det tyde på at endringen er i strid med loven. Eksempler på slike endringer er godkjenning av vesentlig prisøkning etter tildeling, lemping på serviceparametere, vesentlige endringer av sortiment og endring av risikofordeling. I denne forvaltningrevisjonen vurderes kommunens egne internkontrollrutiner for å følge opp kontraktetterlevelse som bidrar til å redusere sannsynligheten for at det foretas endringer som er i strid med loven.

Anbefalinger om internkontroll med anskaffelser fra kommunal- og regionaldepartementet¹³.

Tilråding 31: Kommunen bør lage eit system for kontraktoppfølging som kan handtere endringsordrar og tilleggsarbeid. Dette området bør ha særskilde krav til kontrollaktivitetar som reduserer risikoen til eit akseptabelt nivå.

Tilråding 32: Kommunen må ha kontrollaktivitetar knytt til bestilling, varemottak og utbetaling for å redusere risikoen for korrupsjon, mislegheiter og budsjettoverskridingar. Kommunen bør mellom anna ha rutinar for kontroll av fakturaer mot kontraktsvilkåra, bestilling og faktisk levering. Arbeidsdeling må sikrast.

¹³ Rapport "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane", Kommunal- og regionaldepartementet, 2009.

Vedlegg 4 Enhetskostnad kontraktsoppfølging

Beregning av enhetskostnad i timepris for oppfølgingsarbeid utført av kommunens ansatte

Kontraktsoppfølging gjøres typisk av ledere på ulike nivåer i kommunen. Vi har derfor beregnet gjennomsnittet av 1) lederlønn på laveste nivå i kommunen og 2) gjennomsnittlig lønn for første avdelingsledernivå under etatsleder i teknisk etat. Dette gir et gjennomsnitt på 593 000 NOK i fastlønn, avrundet til 600 000 NOK.

Vi har så lagt til 30 % av fastlønnen i sosiale kostnader (arbeidsgiveravgift, skatt etc.) som utgjør 180 000 NOK, samt 15 % av fastlønnen i overheadkostnader som utgjør 90 000, og får da 870 000 NOK.

Et vanlig årsverk er ca. 1900 timer. I årslønnen ligger også ferie, sykdom, kursing, personal etc. Derfor vi har grovt anslått at personen utfører direkte arbeidsrelaterte oppgaver i 70 % av total arbeidstid, dvs. 1330 timer i året.

$870\,000 / 1330\ t = \underline{655\ NOK}$.

Vedlegg 5 Eksempel kontraktsoppfølgingsrutine

Under har vi lagt ved et eksempel på innhold som kan inngå i en generell rutine for oppfølging av kontrakter. Punktene er i det vesentlige hentet fra Difi. Ytterligere informasjon er å finne på difi.no med veiledere. Rutinen omtaler kontraktstyring fra inngått kontrakt til avslutning av kontraktsforholdet. Det er gitt eksempel på en innholdsliste for en rutine, hvilke forhold som bør omfattes av rutinen og ansvarlige roller for de ulike deler. Rutinen er ikke skrevet ut i sin helhet, men det er gitt forklaringer og eksempler på innhold, ment til hjelp for arbeid med egne rutiner, enten det er for en generell og overordnet rutine eller om det er ønskelig med spesifikke rutiner for ulike kontraktstyper.

Rutine for kontraktsoppfølging

1. INNLEIING
 - a. Formål med rutinen
 - b. Verkeområde
 - c. Definisjonar
2. FORBEREDING AV KONTRAKTSGJENNOMFØRING
 - a. Etablere kontraktsregime
 - b. Intern implementering
3. BRUK AV KONTRAKTEN
 - a. Følge opp bestilling og leveranse
 - b. Godkjenne og betale
4. FORVALTNING AV KONTRAKT
 - a. Følge opp leverandør
 - b. Endringsstyring
 - c. Avslutte kontrakt
 - d. Sluttevaluering

1. INNLEIING
 - a. Formål med rutinen
 - b. Verkeområde

Kva og for kven rutinen gjeld for.

- c. Definisjonar

Kontraktseigar: Har ansvar for å legge til rette (implementere) kontrakten/rammeavtalen i verksemda, dvs. forberede kontraktsgjennomføringa ved å legge til rette med egna rutinar og gjere avtalen og rutinar kjend i verksemda.

Bestiller/bruker: Bestiller/avropar på kontrakten/rammeavtalen, tek i mot ytinga og sørgjer for betaling. Bestiller/bruker vil typisk vere fordelt på fleire personar/roller.

Kontraktsforvaltar: Har ansvaret for å følgje opp kontrakten/rammeavtalen overfor leverandøren gjennom kontrakten si levetid for å sikre smidig gjennomføring av avtalen og avdekke avvik i tide for å kunne rette desse.

2. FORBEREDING AV KONTRAKTSGJENNOMFØRING **Kven: Kontraktseigar**
 - a. Etablere kontraktsregime

Formål: Konkretisere og avtale nærare korleis avtalen skal gjennomførast og forvaltas.

- Avtale rutinar for praktisk gjennomføring av avtalen med leverandør. Til dømes:
 - Avtale alt som står i kontrakten at skal "avtalast nærare"
 - Konkretisere kontraktsmøter, rapportering, ressurspersoner og rutinar kring bestilling, leveranse og mottak. Herunder, korleis skal leverandør dokumentere at leveransane samsvarer med kontrakt?
- Plassere ansvar for, sette av ressursar til, samt etablere rutinar for oppfølging av kontrakten internt i verksemda. Til dømes avklare
 - Kven skal inneha rolla som Kontraktsforvaltar?
 - Kven er det "daglege" kontaktpunkt hos oppdragsgjevar og leverandøren, og kven er eskaleringspunkt hos kvar part?
 - Kva personar skal ha rollen som Bestiller/Bruker?
 - Kva er rutinane for bestilling, mottak, kontroll og godkjenning av betaling?
 - Korleis skal ytinga kvalitetssikrast?
 - Kva avvik skal og korleis skal dei rapporterst til Kontraktsforvaltar?
 - Korleis skal leverandøren jamleg følgjast opp? (Møter, rapportering etc.)
 - Kven skal kunne godkjenne endringar i avtaleforholdet?

b. Intern implementering

Formål: Forankre inngått kontrakt internt og kommunisere ansvaret for kontraktsmessig gjennomføring av avtalen til alle som har ei rolle i kontraktsoppfølginga.

- Kommunisere innhaldet i kontrakten/avtalen
- Kommunisere kva rutinar som er etablert, herunder kven som har fått kva roller

3. BRUK AV KONTRAKTEN Kven: Bestiller/brukar

a. Følgje opp bestilling og leveranse

Formål: Oppfølging og overvaking av det som faktisk blir levert for å nå målet med anskaffinga.

- Avklare kva avtale som passar for å dekke behovet (sjå til kontraktsarkiv)
- Spesifisere bestilling i samsvar med dei krava kontrakten/rammeavtalen set.
- Ta i mot ytinga. Herunder
 - Følgje opp ytinga til betaling for denne er gjort og eventuelle avvik er handtert og rapportert.
 - Avvik kan vere: Ordrestadfesting avviker frå bestilling, Leveranse er ikkje komen eller forseinka, Leveranse er mangelfull eller har skader, Dokumentasjon avviker frå faktiske forhold, Faktura avviker frå leveranse eller avtalte vilkår
 - Dokumentere avvik for evaluering og avvikshandtering.
- Varsle avvik laupande til leverandøren med kopi til Kontraktsforvaltar for oppfølging av sjølve kontrakten (vesentlige eller repeterande avvik kan medføre rett til å avslutte kontraktforhold før kontrakten er oppfylt).
- Følgje opp avvik straks etter at dei er oppdaga og arbeide for å finne gode løysingar

a. Godkjenne og betale

Framgangsmåte for kontroll, godkjenning og betaling av faktura frå leverandør skal følgje gjeldande rutinar for dette (her kan det visast til andre relevante rutinar i kommunen).

4. FORVALTNING AV KONTRAKT Kven: Kontraktsforvaltar

Formål: Oppnå god oppfølging av leveransar, leverandør og avtalte operative tilpassingar av inngått kontrakt, gjennom levetida til kontrakten.

a. Følgje opp leverandør

- Utføre måling og oppfølging etter avtale med leverandør og interne prioriteringar. Sentrale områder kan vere:
 - Pris- og kostnadskontroll. Både i forhold til avtaleprisar og eventuelle pris- og katalogendringar.
 - Oversikt og kontroll med totale kjøp på kontrakten i forhold til kontraktsverdi
 - Kostnadsutvikling. Korleis innkjøpa påverkar verksemda sitt kostnadsbilde.
 - Kvalitet. Produktfeil og leveransefeil.
 - Logistikk. Nedetid og leveransenøyaktigheit (tid/mengde).

b. Endringsstyring

- Styre og ha laupande kontroll på endringane som gjerast / oppmodast om i avtaleforholdet.
- Handtere endringsforslag. Vurdere konsekvensar av endringar. Til dømes:
 - Kva økonomiske konsekvensar får endringa?
 - Kva endringar i forpliktingar for oppdragsgjever og leverandør gir endringa?
 - Vil endringa endre risikobildet mellom avtalepartane?
 - Kva organisatoriske og prosessuelle konsekvensar får endringa?
 - Kva kvalitetsmessige konsekvensar får endringa?
- Legge fram konsekvensvurdering av endringsforslaget til den som har mynde til å godkjenne endringar (denne gjer så godkjenninga)

c. Avslutte kontrakt

Her omtalast normal avslutning av eit kontraktsforhold. Kontraktsavslutning kan også vere knytt til at partane ikkje har oppfylt sine forpliktingar i samsvar med inngått avtale og der ein av partane bringer avtalen til opphør.

- Sikre at forståinga for kontraktsavslutning og korleis dette gjennomførast i samsvar med kontrakten sine bestemmelser er godt etablert i eigen verksemd og hos leverandøren
- Avslutte rammeavtale:
 - I løpet av det siste avtaleåret vil verksemda vere pliktig til å gjennomføre ei ny konkurranseutsetting, der utfallet av konkurransen vil vere kjent i god tid før avtalen sin utløpsdato.
- Avslutte enkeltanskaffing:
 - Endeleg godkjenning av leveransmengde, funksjonalitet, kvalitet, resultat osv.
- Gjennomføre ein felles gjennomgang med leverandøren i samband med kontraktsavslutning for gjensidig erfaringsutveksling for å sikre viktige bidrag til å betre framtidige leveransar og leverandørforhold.

d. Sluttevaluering

Formål: Gjennomføre ein intern evaluering som bidreg til at framtidige anskaffingar blir betre (vurderast avhengig av storleiken og betydninga til anskaffinga).

- Gjennomføre sluttevaluering. Døme på tema for evalueringa:
 - Kvifor blei / blei ikkje mål og resultat nådd?
 - Blei behovet skildra rett/tilstrekkeleg i verksemda?
 - Var det manglande involvering av interessentar?
 - Var det interne leveransar som var forseinka?
 - Var det riktige krav, tildelingskrita og kontraktsvilkår som blei brukt?
 - Lverte ikkje leverandøren som avtalt?
 - Blei det usemje om kva som var avtalt kvalitet?
 - Hadde ikkje leverandøren tilstrekkeleg kompetanse?
 - Var det for mange underleverandørar?

- Endra leverandørene ytinga eller prisar som ikkje var avtalt? Kvifor oppdaga vi det ikkje?
 - Blei sanksjonane nytta? Eventuelt kvifor ikkje - var det eit klokt val?
 - Følgde verksemda opp kontrakten for å sikre kontraktsmessig yting gjennom heile avtaleperioden?
 - Var det / var det ikkje sett av ressursar?
 - Var det / var det ikkje tilstrekkeleg med oppfølgingsmøter?
 - Var det tilstrekkelege rutinar for mottakskontroll og for å fange opp avvik?
 - Var ansvar og mynde (fullmakt) gjennom heile prosessen frå inngåing til avslutning tydeleg definert med roller? Blei desse rollene utøvd?
 - Var avtalen tilstrekkeleg kommunisert internt til verksemda (implementert)?
 - Har verksemda tilstrekkelege elektroniske støttesystem?
- Dokumentere sluttevalueringa i ein rapport og kommunisere den slik at dei som skal vere involvert i framtidige anskaffingar får kjennskap til dei erfaringane som er gjort.



Kontakt oss

Ole Willy Fundingsrud

Direktør

T +47 40 63 96 92

E ole.willy.fundingsrud@kpmg.no

Lena Davik Fjørtoft

Senior associate

T +47 40 63 92 64

E lena.fjortoft@kpmg.no

kpmg.no



© 2017 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

This proposal is made by KPMG AS, a limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.