



Forvaltningsrevisjon | Etne kommune
Innkjøp

September 2019

«Forvaltningsrevisjon av innkjøp»

September 2019

Rapporten er utarbeidd for Etne
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i Etne kommune gjennomført ein forvaltningsrevisjon av innkjøp i kommunen. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om organisering av innkjøpsarbeidet er føremålstenleg, om rutinar og system for innkjøpsarbeidet er i samsvar med lover og reglar og ev. politiske føringar i kommunen, og om regelverket blir etterlevd i innkjøpsprosessar. Vidare har det vore eit føremål å kartleggje kva rutinar og system for kontrollhandlingar som er etablert med omsyn til innkjøp, og å undersøkje om desse er i samsvar med lovar og reglar og politiske føringar i kommunen.

Som datagrunnlag har revisjonen nytta intervju, dokumentgjennomgang og analysar av rekneskapet til kommunen. Revisjonen har blitt gjennomført frå november 2018 til september 2019, og omfattar gjennomgang av utbetalingar som blei gjort i 2018.

Det er revisjonen si overordna vurdering at arbeidet med innkjøp i Etne kommune på fleire område er styrt, organisert og praktisert på føremålstenlege måtar, samtidig som vi finn at det er utfordringar knytt til nokre prosessar og rutinar, samt til regeletterleving.

Fullmaktsstrukturen for innkjøp i Etne kommunen følgjer budsjettdelegeringane. Delegeringa gir einingsleiarane relativt vide fullmaktar til å gjere innkjøp, t.d. ved at det forutan sjølve budsjetttrammene ikkje er noka verdigrense for innkjøpa som kan gjennomførast av einingsleiarane. Innkjøpsarbeidet er elles styrt av rolle- og ansvarsfordeling for fakturahandsaming, samt konkurranseføringsverktøy og e-handelssystem. Fullmaktsstrukturen verkar å vere føremålstenleg, men har nokre svakheiter t.d. knytt til manglande oversikt over og formalisering av kven som gjer kva i mindre innkjøp ute i einingane.

Det føreligg ikkje rutinar for å gje tilsette opplæring på innkjøpsfeltet. Dette aukar risikoen for at ikkje alle som gjennomfører innkjøp får tilstrekkeleg opplæring på området, og det er følgjeleg også ein viss risiko for at alle som gjer innkjøp ikkje nødvendigvis har tilstrekkeleg kompetanse. Kommunen har system og rutinar som er eigna til å redusere denne risikoen, men avvika i dei kontrollerte anskaffingane tyder på at det er utfordringar knytt til den innkjøpsfaglege kompetansen i kommunen.

Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet fungerer i hovudsak etter intensjonen for Etne kommune, sjølv om det har vore nokre utfordringar knytt til avtalelojalitet. Etne kommune har behov som ikkje blir dekt gjennom avtalane kommunen har tilgang til gjennom innkjøpssamarbeidet eller elles.

Kommune har rutinar, prosedyrar og malar for gjennomføring av innkjøp. Det kjem ikkje fram indikasjonar på at kommunen manglar rutinar, prosedyrar eller malar for å kunne gjennomføre innkjøp i samsvar med regelverket. Kommunen nyttar vidare fleire verktøy i innkjøpsarbeidet, og desse verkar å vere føremålstenlege og nyttige.

Etne kommune gjennomfører ikkje i tilstrekkeleg grad interne kontrollar for å avdekke brot på regelverk for offentlege innkjøp eller for å sikre at innkjøp skjer i samsvar med krav om konkurranse. Det er slik risiko for at kommunen ikkje har oversikt over ev. innkjøp som bryt med regelverket. Kommunen har heller ikkje tilfredsstillande system eller rutinar for å sikre oppfølging av kontraktar, og det er følgjeleg risiko for svikt i kontraktsoppfølginga i kommunen.

Revisjonen har gått gjennom eit utval innkjøp som kommunen har gjennomført i 2018. Gjennomgangen viser at kommunen ikkje konkurranseeksponerer alle anskaffingane sine som skulle vore det, og at ikkje alle anskaffingane er dokumentert i samsvar krav i regelverket. Kommune bryt slik med fleire av dei grunnleggjande prinsippa for offentlege anskaffingar.

Vidare avdekker gjennomgangen manglande eller mangelfulle protokollføring i seks av dei sju kontrollerte anskaffingane som er underlagt protokollplikt. Dette bryt med dei grunnleggjande krava om gjennomsiktighet og etterprovbarheit i offentlege anskaffingar, og gjev risiko for brot også mot dei grunnleggjande kravet om føreseielegheit og likebehandling av leverandørar.

Revisjonen sine tilrådingar går fram i kapittel 8.

Innhold

1. Innleiing	7
2. Om tenesteområdet	9
3. Innkjøpsstrategi	10
4. Organisering	12
5. System, rutinar og retningslinjer	19
6. Etterleving av reglar for offentleg anskaffing i kommunen sine innkjøp	24
7. Rutinar for kontraktsoppfølging	29
8. Konklusjon og tilrådingar	31
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	32
Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	35
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	40

Detaljert innhaldsliste

1.	Innleiing	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Føremål og problemstillingar	7
1.3	Metode	7
1.4	Revisjonskriterium	8
2.	Om tenesteområdet	9
2.1	Organisering	9
2.2	Innkjøp i Etne kommune	9
3.	Innkjøpsstrategi	10
3.1	Problemstilling	10
3.2	Revisjonskriterium	10
3.3	Innkjøpsstrategi	10
4.	Organisering	12
4.1	Problemstilling	12
4.2	Revisjonskriterium	12
4.3	Føremålstenleg fullmactsstruktur	12
4.4	Kompetanse og rutinar for opplæring	15
4.5	Innkjøpsamarbeidet på Haugalandet	16
5.	System, rutinar og retningslinjer	19
5.1	Problemstilling	19
5.2	Revisjonskriterium	19
5.3	Rutinar og retningslinjer for gjennomføring av innkjøp	19
5.4	Interne kontrollar	22
6.	Etterleving av reglar for offentleg anskaffing i kommunen sine innkjøp	24
6.1	Problemstilling	24
6.2	Revisjonskriterium	24
6.3	Utlysing og konkurranseeksponering	25
6.4	Kjøp innanfor rammeavtalar	26
6.5	Krav til løns- og arbeidsvilkår hos leverandørar og underleverandørar	26
6.6	Protokoll for innkjøp	27
7.	Rutinar for kontraktsoppfølging	29
7.1	Problemstilling	29
7.2	Revisjonskriterium	29
7.3	Datagrunnlag	29
7.4	Vurdering	30
8.	Konklusjon og tilrådingar	31
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	32
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	35
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	40

Figurar

Figur 1: Frå bestilling via kontering, attestasjon og tilvising til utbetaling	14
Figur 2: Steg i innkjøp ved bruk av e-handel	22

Tabellar

Tabell 1: Innkjøp Etne kommune (siste tre år)	9
Tabell 2: Utlysing og konkurranseeksponering	25
Tabell 3: Avrop på rammeavtaler	26
Tabell 4: Løns- og arbeidsvilkår i kontrollerte innkjøp	26
Tabell 5: Protokoll	27
Tabell 6: Oversikt over kontrollerte innkjøp	41

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av innkjøp i Etne kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Etne kommune i sak 18/18, 19. november 2018.

I overordna analyse for forvaltningsrevisjon utført av Deloitte i 2016, blir det peika på at det kan vere risiko knytt til kommunen si handtering av innkjøp, mellom anna med omsyn til mangelfulle system og rutinar og brot på regelverket. Kontrollutvalet i Etne kommune sette i sak 12/16 den 19. september 2016 forvaltningsrevisjon av innkjøp opp som nummer seks på ei liste over totalt sju prioriterte prosjekt.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om organisering av innkjøpsarbeidet i Etne kommune er føremålstenleg, om rutinar og system for innkjøpsarbeidet er i samsvar med lover og reglar og ev. politiske føringar i kommunen, og om regelverket blir etterlevd i innkjøpsprosessar. Vidare har det vore eit føremål å kartleggje kva rutinar og system for kontrollhandlingar som er etablert med omsyn til innkjøp, og å undersøkje om desse er i samsvar med lovar og reglar og politiske føringar i kommunen.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som er undersøkt:¹

1. I kva grad har kommunen ein føremålstenleg innkjøpsstrategi?
2. Er organiseringa av innkjøp i kommunen føremålstenleg?
 - a) I kva grad er det etablert ein føremålstenleg fullmaktsstruktur?
 - b) I kva grad har tilsette som er involvert i innkjøp naudsynt kompetanse, og i kva grad er det etablert rutinar for opplæring som sikrar dette?
 - c) Fungerer Etne kommunen si deltaking i *Innkjøpsamarbeidet på Haugalandet* etter intensjonen?
3. I kva grad har kommunen etablert føremålstenlege system, rutinar og retningslinjer for å sikre at innkjøp av varer og tenester er i samsvar med gjeldande regelverket?
 - a) Er det utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar og retningslinjer for å gjennomføre innkjøp i samsvar med regelverket, og i kva grad nyttar kommunen føremålstenlege verktøy i innkjøpa sine?
 - b) I kva grad er det etablert interne kontrollar for å avdekke brot på regelverk for offentlege innkjøp og for å sikre at innkjøpa skjer i samsvar med krav om konkurranse?
4. I kva grad blir reglane for offentlege anskaffingar følgt i kommunen sine innkjøp?
 - a) Er utvalde innkjøp lyst ut eller konkurranseeksponert i samsvar med krav i regelverket?
 - b) Er kjøp innanfor rammeavtalar gjennomført i samsvar med avtalane?
 - c) Har kommunen inkludert krav til løns- og arbeidsvilkår hos leverandørar og underleverandørar i utlysingar og kontraktar der dette er påkravd?
 - d) Er det utarbeidd protokoll for innkjøpa, og er desse i samsvar med regelverket?
5. I kva grad har kommunen etablert føremålstenlege rutinar for oppfølging av kontraktar?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2018 til august 2019.

1.3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk mm. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert i forhold til revisjonskriteria.

¹ Revisjonen har justert underproblemstilling 3a), for å betre svare på hovudproblemstilling 3.

1.3.2 Intervju

Får å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har revisjonen intervjuet fire personar frå Etne kommune som er involvert i innkjøp. Desse var økonomisjefen, innkjøpsrådgjevaren og to einingsleiarar (ein rektor og einingsleiar for drift og vedlikehald).

1.3.3 Stikkprøvekontroll

Basert på informasjon frå økonomisystemet til kommunen har revisjonen tatt eit utval utbetalingar til leverandørar innan ulike kontoartar.

Revisjonen har valt ut sju utbetalingar i 2018 der det var gjennomført avrop på rammeavtalar, for å undersøke om dette er gjort på riktig måte.

I tillegg har vi valt ut sju innkjøp gjort i 2018 der vi bad om dokumentasjon knytt til anskaffingsprosessen som ligg bak utbetalingane, og vurdert dette materialet opp mot revisjonskriteria. Revisjonen har valt utbetalingar som omfattar både tenestekjøp og varekjøp.

Totalt har revisjonen kontrollert 14 anskaffingar (sjå tabell 6 i vedlegg 3).²

1.3.4 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuet for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til rådmannen for verifisering, og faktafeil er retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten blei sendt til rådmannen for uttale, og rådmannen sin høyringsuttale er å finne i vedlegg 1.

1.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. Det er i hovudsak *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffingslova, LOA) som nytta som revisjonskriterium i denne rapporten, saman med *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffingsforskrifta, FOA) og *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*.

Anskaffingslova blei revidert i 2016,³ og ny versjon med forskrifter er gjeldande frå 1. januar, 2017. Forskriftene blei sist justert i april 2018.⁴ Revisjonen er utført etter det regelverket som var gjeldande på tidspunkta då dei utvalte innkjøpa blei gjennomførte.

Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

² Revisjonen valde opphavelig ut 15 kjøp for kontroll. Eitt av enkeltkjøpa blei ekskludert frå kontrollen, då det viste seg å inngå som ein del av eit større kjøp som også er kontrollert.

³ Sjå Prop. 51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffingslova) på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-51-l-20152016/>

⁴ Forskrift om endring i anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften, konsesjonskontraktforskriften, forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlingar i offentlige kontrakter. 06.04.2018. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2018-04-04-533>

2. Om tenesteområdet

2.1 Organisering

Rådmannen har det overordna ansvaret for innkjøp i Etne kommune. Rådmannen er vidare ansvarleg for kommunen sin innkjøpsstrategi, og skal godkjenne rammeavtalar som er gjeldande for kommunen, samt signerer tilslutningsbrev og avtalar/kontraktar knytt til innkjøp.

Einingsleiarane har delegert budsjettmynde og har fått tildelt ansvar til å godkjenne inngåing av innkjøpsavtalar og signering av avtalar/kontraktar innan eigne budsjett.

Det er økonomieininga som har fagansvaret for innkjøp i Etne kommune. I eininga er det tilsett ein innkjøpsrådgjevar med ansvar knytt til oppfølging av innkjøpssamarbeidet på Haugalandet, e-handel og generell innkjøpsrådgjeving for kommunen.

Etne kommune har vedtatt ein innkjøpsstrategi som slår fast dei overordna måla for kommunen si innkjøpsverksemd i perioden 2018 til 2025.⁵ Kommunen har også ein innkjøpsrutine der det mellom anna går fram prosedyre og plikter for innkjøp under/over ulike terskelverdiar, samt ved hastekjøp.

Etne kommune deltek i innkjøpssamarbeidet på Haugalandet saman med kommunane Bokn, Haugesund, Karmøy, Sauda, Suldal, Sveio, Tysvær, Utsira og Vindafjord. Det er Haugesund kommune og Karmøy kommune som administrerer samarbeidet og avtalane. Etne kommune pliktar å handle varer og tenester på rammeavtalane i samarbeidet som kommunen har slutta seg til.

2.2 Innkjøp i Etne kommune

Etne kommune har gjort innkjøp for mellom 65 millionar og 137 millionar eks. mva. dei siste tre åra. Dette inkluderer driftskjøp og investering (sjå tabell 1).

Tabell 1: Innkjøp Etne kommune (siste tre år)⁶

	2016	2017	2018
Totale kjøp	65 021 139	137 988 655	111 402 562
<i>Drift</i>	40 782 485	39 520 705	42 738 439
<i>Investering</i>	24 238 654	98 467 950	68 664 123
E-handel:			
<i>Kjøp e-handel</i>	1 052 137	1 326 817	1 988 837
<i>Ordrar e-handel</i>	352	379	528
<i>Prosent e-handel av totale kjøp</i>	1,62 %	0,96 %	1,79 %

⁵ *Innkjøpsstrategi 2018 – 2025 for Etne kommune*. KS sak 015/18, 8. mai 2018.

⁶ Tala er tilsendt frå Etne kommune.

3. Innkjøpsstrategi

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling:

I kva grad har kommunen ein føremålstenleg innkjøpsstrategi?

3.2 Revisjonskriterium

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* blir det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar. Mellom anna går det fram i stortingsmeldinga at:

Leiarar har ansvar for å setje innkjøpsarbeidet inn i ein strategisk samanheng og sortere mellom ulike typar innkjøp. Det må utarbeidast mål og strategiar for innkjøpsarbeidet. Særleg gjeld dette innkjøp som har tydeleg samanheng med dei oppgåvene som verksemda skal løyse. Strategien for innkjøp må setjast i samanheng med verksemdas ressursar, både dei personellmessige, faglege og økonomiske.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal som del av sitt oppdrag leggje til rette for at offentlege verksemder har god innkjøpsfagleg kompetanse, og organiserer sine anskaffingar på ein føremålstenleg og effektiv måte. Difi sitt rettleiingsmaterieil for offentlege anskaffingar seier mellom anna følgjande om innkjøpsstrategi: «Anskaffelsesstrategi viser virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser. Den prioriterer endringer virksomheten skal gjennomføre for å nå sine overordnede og langsiktige mål.»

I rettleiingsmaterieilet blir viktigheita av ein innkjøpsstrategi vidare grunngjeve med at:

- Innkjøp utgjer ofte ein stor del av offentlege verksemder sine totale budsjett.
- Mange av tilsette kan vere involvert i innkjøp, og desse bruker mykje tid på anskaffingsarbeid, kontrollar og betalingsprosessar.
- Konsekvensar av kva løysing som blir vald kan påverke budsjett i fleire år framover.
- Ein del anskaffingar påverkar kjerneproduksjonen til verksemda direkte.
- Leiaren er ansvarleg for verksemda sine anskaffingar, så framt ansvaret ikkje er delegert.
- Forbetring av innkjøpa gir betre kvalitet, brukartilfredsheit, reduserte kostnader og mindre risiko.
- Anskaffingsstrategi legg til rette for strategisk leiging
- Med strategisk leiging meiner ein det langsiktige arbeidet med å skape betre resultat i verksemda.
- For at innkjøp skal bli eit verkemiddel for leinga, må strategien både etablerast, forankrast og følgjast opp.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Innkjøpsstrategi

3.3.1 Datagrunnlag

Etne kommune har ein innkjøpsstrategi, gjeldande frå 2018 til 2025.⁷ I strategien går det innleiingsvis fram at det overordna målet for kommunen sine innkjøp er å nytta offentlege midlar på ein best mogeleg måte og slik sikre ei berekraftig økonomistyring i samsvar med mål i kommuneplanen.⁸ Vidare skildrar strategien følgjande hovudmål for innkjøpsarbeidet i kommunen:

Etne kommune er ein attraktiv og profesjonell kunde som gjennom gode innkjøp sikrar gode tenester, og forvaltar offentlege midlar på ein mest mogeleg ressurseffektiv måte.

I tillegg går det fram kva delmål og tiltak som skal støtte opp om målet som er sett. Mellom anna skal kommunen ha gode rutinar som sikrar at regelverk blir etterlevd og syte for at alle som gjer innkjøp er kjend med styrande retningslinjer i kommunen og i lovverket (sjå kapittel 5).

⁷ Denne blei vedtatt av kommunestyret i Etne kommune 8. mai 2018.

⁸ Punkt 9.1 om økonomi: «Me skal ha økonomisk handlingsrom og ei berekraftig økonomistyring». Kommuneplan Etne kommune. Samfunnsdel 2016 – 2026. Mål, prioritering og ansvar. Vedteken av Etne kommunestyre 15. desember 2016.

Avslutningsvis i strategien blir ansvarshøve skildra; rådmannen har ansvar for strategien, og leiarar med budsjettmynde er ansvarleg for innkjøp og opplæring av dei som elles gjer innkjøp. Vidare er alle som gjer innkjøp ansvarlege for å vere lojale mot inngåtte avtalar og å følgje gjeldande reglar og rutinar. Innkjøpsstrategien ligg tilgjengeleg på kommunen sine heimesider.

Økonomileiaren opplyser at han var involvert i utforminga av innkjøpsstrategien, og at den samsvarar med den praksis ein har hatt knytt til innkjøp i kommunen over ein lengre periode. Innkjøpsrådgjevaren i kommunen arbeidde hausten 2018 med å forankre innkjøpsstrategien blant dei tilsette som gjer innkjøp i kommunen (sjå også seksjon 4.4). Økonomileiaren opplever at dette var ein god måte å gå fram på, og ei forbetring frå tidlegare, då kommunen ikkje har vore så gode på å forankre innkjøpsstrategi og –rutinar. Han meiner likevel at kommunen kan jobbe enda betre for å gjere innkjøpsstrategien kjend for dei tilsette.

Det kjem fram i intervju at strategien blir vurdert å vere både kort og konsis, og at den inneheld viktige overordna innkjøpsprinsipp. Det blir gjennomgåande vist til at innkjøpsstrategien er eit godt og nyttig verktøy i innkjøpsarbeidet i kommunen, at den blir vurdert som føremålstenleg, og at den er styrande for innkjøpsarbeidet som blir gjort, både sentralt i kommunen og ute i einingane.

3.3.2 Vurdering

Etne kommune har ein innkjøpsstrategi. Strategien er relativt kortfatta og overordna, og inneheld styrande signal om kva mål og tilhøyrande delmål som gjeld for kommunen sitt innkjøpsarbeid, kva tiltak som skal gjennomførast for å nå måla, og kven som har kva ansvar for strategien og innkjøpsarbeid. Revisjonen vurderer strategien til å vere føremålstenleg utforma, og å innehalde relevante moment. Vidare merkar vi oss at dei intervjuja meiner at strategien er føremålstenleg, samt at den blir nytta i innkjøpsarbeidet.

4. Organisering

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Er organiseringa av innkjøp i kommunen føremålstenleg?

Under dette:

- I kva grad er det etablert ein føremålstenleg fullmaksstruktur?
- I kva grad har tilsette som er involvert i innkjøp naudsynt kompetanse, og i kva grad er det etablert rutinar for opplæring som sikrar dette?
- Fungerer Etne kommunen si deltaking i *Innkjøpsamarbeidet på Haugalandet* etter intensjonen?

4.2 Revisjonskriterium

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* blir det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar. Det øvste ansvaret for innkjøpsansvaret ligg hos toppleiinga, medan leiarar på lågare nivå har ansvar innanfor sine område. I stortingsmeldinga blir det presisert at leiaransvaret for innkjøp ikkje kan delegerast. Leiaransvaret inneber at innkjøpsarbeidet må setjast inn i ein strategisk samanheng, og følgjande verkemidlar blir omtalt særskilt:

- Avklare kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå.
- Sørge for ei robust organisering av ressursane med effektive rutinar.
- Sjå til at rutine blir følgde.
- Sørge for at verksemda har den nødvendige merkantile, tekniske og juridiske kompetansen.
- Skape eit miljø der det er høgt medvit og fokus på risiko og risikohandtering innanfor innkjøpsområdet.

For at anskaffingar skal kunne gjennomførast effektivt, og riktig i høve til regelverket, er det sentralt at dei tilsette som er involvert i innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse. I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp blir* det mellom anna peika på samanhengen mellom organisering av innkjøpsverksemda og behovet for kompetanse. Kva kompetanse som er naudsynt vil avhenge av korleis den enkelte tilsette er involvert i anskaffingane.

Kommunestyret i Etne kommune vedtok i sak 15/18 den 8. mai 2018 ein innkjøpsstrategi styrande for innkjøpsarbeidet i kommunen for 2018 – 2025. Strategien inneheld overordna styringssignal for korleis innkjøp skal gjennomførast i kommunen.

Etne kommune deltek i innkjøpsamarbeidet på Haugalandet. I samarbeidsavtalen blir det under § 2 skildra føremål og målsetting med samarbeidet: «Hovedformålet med samarbeidet er å inngå gode innkjøpsavtaler for medlemmene, på produktområdene varer og tjenester».

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterier.

4.3 Føremålstenleg fullmaksstruktur

4.3.1 Datagrunnlag

Fullmaksstruktur

Rådmannen i Etne er delegert fullmakt frå kommunestyret til å gjere innkjøp og inngå kontraktar innanfor vedtatt budsjett.⁹ Rådmannen er òg delegert det overordna ansvaret for investeringsprosjekta i kommunen. Frå tilsendt dokumentasjon og i korrespondanse med kommunen kjem det fram at rådmannen også er ansvarleg for kommunen sin innkjøpsstrategi, og at vedkomande skal godkjenne rammeavtalar knytt til innkjøpsamarbeidet kommunen er del av,¹⁰ samt signere tilslutningsbrev og kontraktar.

Rådmannen i Etne har vidaredelegert mynde for å gjere innkjøp i kommunen til einingsleiarar med budsjettmynde.¹¹ I innkjøpsstrategien går det elles fram at «leiarar med budsjettmynde er ansvarleg for at dei som

⁹ Delegasjonsreglement, Etne kommune, vedteke i K-sak 022/17, 23. mai 2017. Rådmannen har høve til å delegere mynde vidare.

¹⁰ Sjå seksjon 4.5.

¹¹ Sjå kommunen sitt delegeringsreglement.

gjer innkjøp er kjent med og følgjer innkjøpsstrategien, lovverk og rutinar». Med tilvising til denne passusen i strategien opplyser kommunen i korrespondanse med revisjonen at einingsleiarane med budsjettmynde skal godkjenne innkjøpsavtalar og signerer kontraktar innanfor eget budsjett. Dette opnar for at einingsleiarane kan vidaredelegere gjennomføringa av dei faktiske innkjøpa til eigne tilsette. Revisjonen får opplyst at dette også blir gjort innanfor nokre einingar. I intervju med økonomileiaren kjem det fram at denne delen av fullmaktsstrukturen ikkje er skriftleggjort og at økonomieininga ikkje har oversikt over kven som har innkjøpsfullmakter ute i einingane.

Revisjonen har ikkje informasjon om at det er avgrensingar i t.d. verdien på innkjøpa som einingsleiarane gjennom budsjetta er delegert fullmakt til å gjere. I samband med verifiseringa av rapporten, blir det opplyst at det er budsjetta som er avgrensinga på verdien på innkjøpa som einingsleiarane kan gjennomføre.

I innkjøpsrutinen til Etne kommune går det vidare fram at alle kjøp over NOK 100 000 eks. mva. som hovudregel skal gjennomførast i kommunen sitt konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). Det er berre innkjøpsrådgjevaren i kommunen som er brukar av dette systemet. I praksis medfører dette at innkjøpsrådgjevaren skal bli involvert i alle kjøp over denne verdien.

Vidare seier innkjøpsrutinen at det alltid skal vere meir enn éin person involvert i sakshandsaming og avgjersle i kjøp over NOK 100 000 eks. mva. Einingsleiarane har det overordna ansvaret for alle kjøp gjort innanfor eige budsjett. Den fagansvarlege skal gjere vurderingane som gjeld verdi, kravspesifikasjon og tildelingskriterier, samt utval av potensielle tilbydarar. Innkjøpsrådgjevaren skal gi støtte med omsyn til det formelle rammeverket og gjennomføre sjølve utlysinga på Doffin/TED ved bruk av KGV.

Innkjøpsrådgjevaren opplyser i intervju at det stort sett er einingsleiarane sjølve som gjer innkjøp, og at ho ofte støttar dei i dette arbeidet. Ho har ikkje erfart at medarbeidarar gjer store innkjøp utan at vedkomande einingsleiar blei informert og godkjente kjøpet. Dersom andre enn einingsleiarane ber om hjelp ved innkjøp, etterspør innkjøpsrådgjevar godkjenning frå vedkomande einingsleiar.

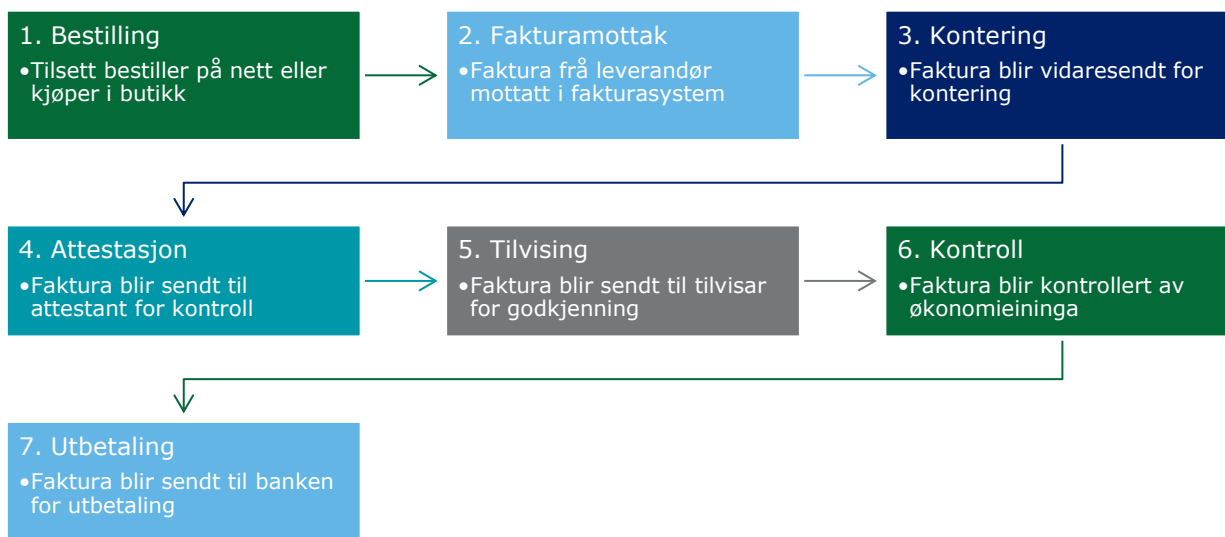
Økonomileiaren meiner at det fungerer bra med ein fullmaktsstruktur for innkjøp som følgjer budsjettdelegeringa til einingsleiarane. Han ser ikkje noko betre alternativ for organiseringa av innkjøp i kommunen utan at dette ville ha kravd fleire ressursar. Også innkjøpsrådgjevaren opplever at fullmaktsstrukturen fungerer bra, men medgjev i intervju at det hadde vore ein føremon om kommunen hadde betre oversikt over kven i einingane forutan einingsleiarane som har fullmakt til å gjere innkjøp.

I samband med verifiseringa understreker kommunen at økonomieininga har oversikt over kven som kan kontere, attestere og tilvise faktura og bestille i e-handel (sjå avsnitta *Bestilling, attestasjon og tilvising* og *Fullmakter e-handel* under), og at det er einingsleiarane som må etablere system i si eining for korleis kjøp skal handterast utover det, t.d. med omsyn til mindre kjøp gjort i det daglege.

Bestilling, attestasjon og tilvising

Rolle- og ansvarsdelinga knytt til fakturahandsaming i Etne kommune er delvis formalisert og regulert i økonomihandboka. Denne skildrar mellom anna kva ansvar og oppgåver som ligg til tilvisar- og attestasjonsrollane. Verken i handboka eller i anna tilsendt dokumentasjon er bestillerrolla eller dei andre rollane formalisert (sjå likevel avsnitt *Fullmakter e-handel* under). Figur 1 under skildrar fakturaflyten i Etne kommune. Figuren er basert på tilsendt dokumentasjon og informasjon frå intervju:

Figur 1: Frå bestilling via kontering, attestasjon og tilvising til utbetaling



Det går ikkje fram frå tilsendt dokumentasjon kven som er bestillarar, eller kva oppgåver og ansvar som ligg til rolla.¹² I intervju kjem det fram at det plar vere ein dedikert person i kvar eining som har fullmakt til å bestille, men at det i nokre einingar er fleire.¹³

Det er økonomieininga som tek i mot fakturaar. Økonomeininga vidaresender faktura til eininga som har gjort bestillinga for kontering.¹⁴ Kontering er å spesifisere kva konto i kontoplanen eit vedlegg skal først på i rekneskapen; det er personen som konterer som føreslår kor ein faktura skal belastast. Denne rolla er ikkje nærare skildra i økonomihandboka eller i anna tilsendt dokumentasjon.

Ansvar og oppgåver som ligg til tilvisar- og attestasjonsrollane er som nemnd over skildra i økonomihandboka. Her går det fram at attestasjonsansvaret skal delegerast frå den med tilvisingsmynde innan eit ansvarsområde. Attestasjon skal som hovudregel skje før faktura blir tilvist for betaling. Den som attesterer bekreftar med underskrift at:

- ei vare/teneste er mottatt/utført
- faktura er korrekt når det gjeld pris og utrekning
- korrekt koding knytt til moms og momskompensasjonsreglar
- timelister og liknande er etterrekna og i samsvar med utført arbeid og gjeldande tariffavtale

Det er rådmannen som har tilvisingsmynde på vegner av Etne kommune. Ei vidaredelegering frå rådmannen skal vere skriftleg, og leverast til økonomieininga. Tilvisingsmynde i Etne kommune følgjer i praksis budsjettdelegeringa og den generelle fullmaktsstrukturen skildra over, slik at det er einingsleiarane som er delegert tilvisingsmynde for kjøp gjort på deira budsjett.¹⁵ Den som tilviser ein faktura er ansvarleg for at:

- det ikkje blir tilvist utan at det er budsjettdekning
- disponeringa av budsjettmidlane er formelt, reelt og økonomisk i orden, jf. forskrifter og rettleiing for budsjettoppstilling og rekneskapsføring i kommunen
- attestasjon og kontroll av fakturaen er gjort av dei personar som er tillagt denne oppgåva
- det blir etablert ein tilfredsstillande intern kontroll.

¹² Bestillarrolla knytt til e-handel er skildra i nokon grad i eit rutinedokument som omhandlar e-handelssystemet (sjå avsnittet *System og verkøy* i seksjon 5.3).

¹³ I samband med verifiseringa av rapporten understreker kommunen at bestillarrolla i e-handel er formalisert (sjå også avsnitt *Fullmakter e-handel* under).

¹⁴ For EHF-fakturaar som kjem elektronisk, kan ansvarsområde vere ført på, slik at fakturaen allereie delvis er kontert. Kommunen tek ikkje i mot elektronisk faktura på e-post. I økonomihandboka er det lista om ei rekkje formalkrav til korleis fakturaar skal vere utforma.

¹⁵ I samband med verifiseringa av rapporten blir det understreka at tilvisingsmynde ikkje kan vidaredelegerast utan godkjenning frå rådmannen.

Det blir presisert at ingen skal tilvise eigne fakturaar, eller fakturaar til overordna.¹⁶ Dersom ikkje alle vilkår for tilvising ligg føre, skal tilvising nektast. I fall utgiftspostar allereie er overskridne i budsjettet, må spørsmålet om tilvising bli drøfta med rådmannen.

Etter tilvising skal faktura bli utbetalt av økonomieininga. I intervju kjem det fram at økonomieininga gjer ein manuell sjekk av mva. og art på fakturaane før dei blir sendt til banken for utbetaling (sjå også seksjon 5.4).

Fullmakter e-handel

Kommunen har eit e-handelssystem (sjå også avsnittet *System og verktøy* i seksjon 5.3). E-handelssystemet følgjer fullmaktsstrukturen og fakturaflyten skildra over. Det er ikkje mogleg å nytte e-handelssystemet utan ein brukarkonto. Brukarkonto og fullmakt til å gjere bestillingar i e-handelssystemet er slik samanfallande. Det er oftast ein medarbeidar per eining som har fullmakt til å gjere bestillingar i e-handel.¹⁷ Det er einingsleiarane som vidaredelegerer slik fullmakt.

Bestillingane blir sendt til einingsleiar for godkjenning. Dersom einingsleiar er bestillar må næraste overordna godkjenne bestillinga. Det er berre einingsleiarane med tilvisingsmynde som har tilgang til å godkjenne (tilvise) bestillingar i e-handel.

4.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at fullmaktsstrukturen for innkjøp i Etne kommunen formelt følgjer budsjettdelegeringane. Revisjonen har ikkje indikasjonar på at ei slik delegering ikkje er føremålstenleg. Revisjonen vil likevel peike på at delegeringa slik den er formalisert gir einingsleiarane relativt vide fullmakter til å gjere innkjøp, t.d. ved at det forutan sjølve budsjetttrammene ikkje er noka verdigrense for innkjøpa som kan gjennomførast av einingsleiarane.

Vidare kjem det fram at mykje av det praktiske innkjøpsarbeidet følgjer fakturaflyten i kommunen. Det kjem ikkje fram indikasjonar i undersøkinga som tyder på at rolle- og ansvarsfordelinga knytt til dei definerte rollane i fakturahandsaminga i Etne kommune ikkje er føremålstenleg.

Revisjonen merkar seg at ikkje alle rollane knytt til innkjøp som ikkje blir gjort i e-handel er formalisert. Dette aukar sannsynet for at det oppstår usikkerheit og misforståingar knytt til kven som skal gjere kva i kjøp som ikkje blir gjort via e-handel, noko som i sin tur aukar risikoen for brot på regelverket. Revisjonen meiner vidare at det ikkje er tilfredsstillande at vidaredelegeringar på einingsnivå ikkje er skriftleggjort. Dette gjer at kommunen ikkje har oversikt over kven som gjer kva i innkjøpa ute i einingane.

4.4 Kompetanse og rutinar for opplæring

4.4.1 Datagrunnlag

Kompetanse

Det er i hovudsak innkjøpsrådgjevaren og økonomisjefen som utgjer det innkjøpsfaglege miljøet i kommunen, og det er hos desse brorparten av kompetansen knytt til innkjøp er samla; dei to har t.d. kunnskap om innkjøpsregelverk og terskelverdiar.¹⁸

Innkjøpsrådgjevaren er tilsett i økonomieininga.¹⁹ Den tilsette har ansvar innan tre delområde knytt til innkjøp: oppfølging av innkjøpssamarbeidet (sjå seksjon 4.5), e-handel (sjå avsnitt om *System og verktøy* i seksjon 5.3) og generell innkjøpsrådgjeving for kommunen. Innkjøpsrådgjevaren har tatt sertifiseringskurs for offentlege anskaffingar i regi av KS.

Det blir i intervju peika på at einingsleiarane, som har delegert mynde til å gjere innkjøp i eiga eining, sjeldan gjer større innkjøp sjølve; mykje av kjøpa dei gjer er avrop på rammeavtalar og via e-handel, noko som ikkje krev særskilt innkjøpsfagleg kompetanse om til dømes lovverket.

¹⁶ Tilvising som gjeld leiarar skal skje av rådmannen eller kommunalsjef. Ordførar tilvisar rådmannen sine rekningar.

¹⁷ På IKT-avdelinga er det fire tilsette som har fullmakt til å gjere innkjøp av IKT-utstyr for alle einingane i kommunen. Kommunen kontrollerer innkjøpa frå IKT-eininga ved at økonomileiar må godkjenne før ei bestilling går frå ei eining til IKT-avdelinga.

¹⁸ Økonomileiaren er innkjøpsrådgjevar sin vikar i innkjøpsfaglege spørsmål. Han står som oftast på kopi i innkjøpsrådgjevar sine e-postar for å sikre at det er to på avdelinga som er informert om pågåande prosessar, og har naudsynt innkjøpskompetanse. Økonomileiar har vore med å gjennomføre innkjøp.

¹⁹ Stillinga er på 80 %, og vedkomande arbeider òg med eigedomsskatt.

Det førekjem likevel at dei skal gjere større kjøp. Dei er då flinke til å be innkjøpsrådgjevaren om råd og å nytte hennar kompetanse i innkjøpsprosessane. Om innkjøpa er over NOK 100 000 eks. mva., er dei vidare forplikta til å nytte KGV, og då blir innkjøpsrådgjevaren automatisk involvert (sjå avsnitt *Fullmaktstruktur* ovanfor).

Gjennom innkjøpssamarbeidet på Haugalandet har kommunen også tilgang på ytterlegare innkjøpsfagleg kompetanse (sjå seksjon 4.5).²⁰ I samarbeidsavtalen som regulerer innkjøpssamarbeidet, går det fram at Haugesund kommune og Karmøy kommune som avtaleansvarlege mellom anna skal fungere som rådgjevarar for samarbeidskommunane i innkjøpsfaglege spørsmål.

Innkjøpsrådgjevar fortel i intervju at ho ved behov nyttar kompetansepersonane i innkjøpssamarbeidet ofte, då ho framleis er relativt ny i stillinga og stort sett berre har gjennomført visse typar konkurransar. Innkjøpsrådgjevar opplyser at ho òg tek kontakt med innkjøpsrådgjevarar hos andre kommunar i innkjøpssamarbeidet dersom det dukkar opp noko ho er usikker på.

Opplæring

Kommunen opplyser at det ikkje føreligg rutine for å gje opplæring av tilsette i innkjøpsfaglege spørsmål. Det generelle ansvaret for å gje opplæring til tilsette ligg til einingsleiarane.

Det blir i intervju peika på at innkjøpsrådgjevar i samband med ny innkjøpsstrategi (sjå kapittel 3) og tilhøyrande innkjøpsrutine (sjå kapittel 5), gjennomførte intern opplæring hausten 2018 og vinteren 2019.

Revisjonen har fått tilsendt presentasjonen som innkjøpsrådgjevaren heldt. Denne inneheld mellom anna foilar som omhandlar føremålet med innkjøpsrutinen, litt om innkjøpsstrategien til kommunen, kort gjennomgang av sentrale delar av regelverket som styrer offentlege anskaffingar (inkludert om ulike terskelverdiar), samt ein del om kva interne prosedyrar som gjeld med omsyn til gjennomføring og dokumentering av innkjøp i Etne kommune.

Alle einingsleiarane og rådmannen fekk tilbod om å delta på kursrekkja, i tillegg til at dei fekk beskjed om å vidareformidle tilbodet om gjennomgang til andre aktuelle tilsette. Innkjøpsrådgjevaren estimerer at om lag 20 tilsette har deltatt i ein slik gjennomgang.

I intervju med økonomileiaren, blir det opplyst at det har vore ein auka innsats på å lære tilsette opp i innkjøp i kommunen. Han peiker òg på den nemnde kursrekkja til innkjøpsrådgjevaren, og opplyser at resten av kommunen skal gjennomgå same opplæringa fortlaupande. Vidare fortel han at det blir vurdert å ha ei årleg innkjøpssamling for tilsette som arbeider med innkjøp framover. Økonomileiar ser betringspotensiale og høve til å effektivisere innkjøpsprosessar gjennom å heve innkjøpskompetanse hos enkelttilsette som gjer innkjøp ute i einingane.

4.4.2 Vurdering

Revisjonen merkar seg at det er ei generell oppfatning at dei som arbeider med innkjøp sentralt i kommunen har kompetanse på området, samt at dei har tilgang til ytterlegare kompetanse gjennom innkjøpssamarbeidet.

Sjølv om det har blitt gitt opplæring i samband med ny innkjøpsrutine, føreligg det ikkje rutinar for å gje tilsette opplæring på innkjøpsfeltet. Dette aukar etter revisjonen si vurdering risikoen for at ikkje alle som gjennomfører innkjøp får tilstrekkeleg opplæring på området, og dermed også ein viss risiko for at alle som gjer innkjøp ikkje nødvendigvis har tilstrekkeleg kompetanse. Kommunen sine system og rutinar for gjennomføring av innkjøp er eigna til å redusere denne risikoen, t.d. ved at kjøp av ein viss storleik alltid skal gjerast i KGV og med bistand frå innkjøpsrådgjevaren. Revisjonen vil likevel peike på at avvika som kjem fram i dei kontrollerte anskaffingane tyder på at det er utfordringar knytt til den innkjøpsfaglege kompetansen i kommunen (sjå kapittel 6).

4.5 Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet

4.5.1 Datagrunnlag

Etne kommune er del i eit innkjøpssamarbeid mellom kommunane på Haugalandet. Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet blei sett i verk i 1998 og består av ni kommunar (sjå også avsnitt 2.1). Samarbeidsavtalen²¹

²⁰ For nokre år tilbake fekk Etne kommune også hjelp av innkjøpssamarbeidet til å gjennomføre eit innkjøp. Kommunen måtte betale for denne hjelpa.

²¹ Samarbeidsavtale for innkjøpssamarbeidet på Haugalandet. Versjon pr. 01.03.2011.

mellom kommunane definerer føremålet med samarbeidet som «å inngå gode innkjøpsavtalar for medlemmene, på produktområdene varer og tjenester.» Følgjande delmål er definert i avtalen for å oppnå hovudmålsettinga:

- Dra nytte av stordriftsfordeler
- Medverke til at innkjøp får tilstrekkeleg fokus i den enkelte kommune
- Utvikle effektive rutinar for innkjøpsprosessen i samarbeidet
- Medverke til at det til ein kvar tid gjeldande regelverket blir følgt
- Auke innkjøpskompetansen i deltakarkommunane
- Utvikle eit fagleg forum for innkjøpsansvarlege i deltakarkommunane

I samarbeidsavtalen går det fram at Haugesund kommune og Karmøy kommune har oppretta eigne stillingar for innkjøpssamarbeidet. Desse avtaleansvarlege skal vere spesialistar på innkjøp, og er ansvarlege for gjennomføring av anskaffingane. Dei skal leie prosessen for ein avtale, frå oppstart til avslutning, inkludert planlegging, gjennomføring og oppfølging av avtalen. Vidare skal dei fungere som rådgjevarar for samarbeidskommunen i innkjøpsfaglege spørsmål (sjå også seksjon 4.4). Vidare går det fram i avtalen at Haugesund kommune og Karmøy kommune kan gje meir omfattande rådgjeving eller gjennomføre heile konkurransar for medlemskommunane mot eit timehonorar.²²

Dei andre deltakarkommunane er gjennom innkjøpssamarbeidet forplikta til å ha ein innkjøpskoordinator som representerer kommunen i samarbeidet. Kommunane skal vidare syte for at det er ein vikar for innkjøpskoordinatoren som kan ta over oppgåver ved fråvær knytt til ferie, sjukdom og liknande. Både innkjøpskoordinator og vikar skal vere tilstrekkeleg oppdatererte på innkjøpsfaget og ha innsikt i innkjøpsarbeidet i eigen kommune. I Etne kommune er det innkjøpsrådgjevaren som er kommunen sin innkjøpskoordinator, medan økonomisjefen er hennar vikar.

Ifølgje samarbeidsavtalen skal det haldast minst to møte kvart år der alle innkjøpskoordinatorane i kommunane samt dei avtaleansvarlege frå Haugesund kommune og Karmøy kommune deltek. Informasjon frå intervju tyder på at det blir haldt eitt slikt møte kvart år; økonomileiaren viser til at det som del av innkjøpssamarbeidet på Haugalandet blir arrangert ei samling i året for dei tilsette i kommunane som arbeider med innkjøp.²³ Også innkjøpsrådgjevaren viser til at det er tilbod om ei samling i året gjennom innkjøpssamarbeidet, og at ho har deltatt på dette éin gong sidan ho blei tilsett i Etne kommune.

Samarbeidsavtalen inneheld også føresegner knytt til inngåing av nye avtaler. Det skal bli oppretta ei faggruppe for kvar nye avtale som skal inngåast, for å sikre at avtalane er i samsvar med kvar enkelt kommune sine interesser. Medlem i kvar gruppe er fagpersonar knytt til den vara/tenesta som det skal inngåast avtale om. Desse faggruppene blir leia av den avtaleansvarlege. Det er den avtaleansvarlege som kallar inn til møta som skal haldast i samband med inngåing av konkrete avtalar.

Kommunane i innkjøpssamarbeidet vel sjølv om dei vil slutte seg til avtalane som inngår i innkjøpssamarbeidet. Dette gjer dei gjennom at rådmannen signerer eit tilslutningsbrev. Etter at ein konkurranse er kunngjort, kan ikkje kommunar som har signert eit slikt brev trekkje seg frå avtalen.

I intervju kjem det fram at det blir arrangert statusmøte for avtalane i innkjøpssamarbeidet. I desse møta blir kommunen bedt om å komme med tilbakemeldingar på avtalen. Innkjøpsrådgjevaren etterspør då tilbakemeldingar frå einingsleiarane knytt til kvalitet, leveranse og service på dei avtalane som skal drøftast. Det er einingsleiarane som har ansvar for å ha oversikt over korleis avtalane fungerer i einingane.

Rammeavtaler

Revisjonen har fått tilsendt ei oversikt over rammeavtalane som kommunen har. Oversikta inneheld 59 avtalar, der det går fram kva vare/teneste som er omfatta, kven som er leverandør, kva periode avtalen gjeld frå og til, om avtalen er kopla på e-handelssystemet, samt kven som er avtaleeigar. Dei fleste av rammeavtalane som kommunen har, inngår i innkjøpssamarbeidet. Kommunen har også fleire eigne rammeavtalar.

²² I samarbeidsavtalen frå 2011 var timeprisen NOK 500.

²³ Før innkjøpsrådgjevar blei tilsett, var det økonomileiar som deltok på desse samlingane, og han vurderer det som eit godt tiltak med eksterne føredragshaldarar.

I intervju blir det vist til at kommunen har tilgang på mange rammeavtalar, og at desse i stor grad dekker innkjøpsbehova. Det blir likevel peika på to hovudområde der kommunen manglar rammeavtalar; dette gjeld gravearbeid²⁴ og elektrofagtenester.²⁵

Når det gjeld førstnemnde, kjem det fram i fleire intervju og i dokumentasjon frå både kommunen og andre, at nokre tilbydarar i kommunen meiner seg haldt utanfor anboda kommunen gjennomfører for slikt arbeid. Det har komme fleire klagar til kommunen, og det har blitt arrangert møte med dei aktuelle entreprenørane. Økonomileiar meiner at fleire rammeavtalar kunne ha løyst opp i uroa knytt til innkjøp av slike tenester.²⁶ Kommunen hadde på revisjonstidspunktet pågåande prosessar for å få eigne rammeavtalar på desse områda.

Det blir også peika på at ikkje alle rammeavtalane blir opplevd å vere tilstrekkeleg gode med omsyn til pris, og at det difor er varierende i kva grad einingsleiarane er nøgde med inngåtte rammeavtalar. Det blir nemnd at einingsleiarane oftast berre ser på pris, og ikkje kva evalueringar som er gjort i forkant av inngåing av avtalen. Nokre gonger blir prisen på ei vare høgare gjennom rammeavtalane enn dersom ein hadde handla same vara lokalt, og dette er det knytt misnøye til. Det blir peika på at ein av konsekvensane av denne misnøya er at det kan føre til svekka lojalitet.

Med omsyn til avtalelojalitet blir det i intervju òg peika på at det kan vere utfordrande å få alle tilsette til å handle på dei rammavtalane som kommunen har inngått. Det blir nemnd konkrete døme på brot på avtalelojaliteten, og vist til at det kan vere vanskeleg for tilsette å ha full oversikt over kva leverandørar dei er forplikta å handle frå. Innkjøpsrådgjevaren understreker at brot på rammeavtalar ikkje er opplevd som eit utbreidd eller stort problem i kommunen.

Elles blir det gjennomgåande i intervju vist til at innkjøpssamarbeidet på Haugalandet fungerer etter intensjonen. Det blir mellom anna peika på at kommunen gjennom innkjøpssamarbeidet har tilgang på mange god rammeavtalar. Det blir vidare understreka at det er stordriftsfordeler med å vere med i eit slikt samarbeid, og det blir i den samanheng nemnd døme på avtalar kommunen ikkje hadde hatt moglegheit til å inngå på eigenhand. I tillegg opplever dei intervjuua det som positivt at kommunen gjennom innkjøpssamarbeidet kan få hjelp frå eit godt kompetansemiljø ved behov.

Det blir i intervju òg peika på at det har vore noko utfordringar i samhandlinga i samarbeidet, men at dette har betra seg den siste tida. Det blir mellom anna peika på at det nødvendigvis må bli gjort ein del kompromiss i eit samarbeid med mange kommunar som alle har sine ønsker og prioriteringar dei vil ha gjennomslag for.

Det har vore drøfta kva form innkjøpssamarbeidet på Haugalandet burde ha. Til dømes har det vore nemnd at samarbeidet kunne ha vore organisert i eit IKS, heller enn som eit samarbeid mellom kommunane regulert i ein avtale.

4.5.2 Vurdering

Det blir i undersøkinga vist til at innkjøpssamarbeidet har vore viktig for kommunen både med omsyn til tilgangen til innkjøpsfagleg kompetanse, effektivitet i innkjøpa, og tilgangen til innkjøpsavtalar. Overordna er det revisjonen si vurdering at innkjøpssamarbeidet fungerer etter intensjonen.

Revisjonen registrerer at det er og har vore nokre utfordringar knytt til avtalelojalitet i innkjøpssamarbeidet. Basert på det som kjem fram i undersøkinga, synest dette å vere eit avgrensa problem, og revisjonen har ikkje indikasjonar på det er systematiske utfordringar knytt til avtalelojalitet i Etne kommune.

Revisjonen merkar seg vidare at Etne kommune har behov som ikkje blir dekt gjennom avtalane kommunen har tilgang til gjennom innkjøpssamarbeidet eller elles, og meiner at kommunen bør vurdere inngåing av rammeavtalar på områder der det er føremålstenleg.

²⁴ Sjå også avsnitt *Kjøp under terskelverdi* under punkt 5.3.1.

²⁵ Det er heller ikkje inngått rammeavtale hjå ein lokal leverandør av byggjeverar som eininga drift og vedlikehald nyttar ein del. I intervju blir det opplyst at dette er noko som blitt drøfta, men at det er usemje i eininga om kjøpa dei gjer hjå leverandøren er mogleg å ha rammeavtale på.

²⁶ Innkjøpsrådgjevar seier i intervju at uroa knytt til desse kjøpa har tatt mykje tid, og at det her gått utover dei store tala. Også ein intervjuua einingsleiar understreker at støya rundt desse små innkjøpa stel mykje tid som heller burde vore nytta på innkjøp.

5. System, rutinar og retningslinjer

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har kommunen etablert føremålstenlege system, rutinar og retningslinjer for å sikre at innkjøp av varer og tenester er i samsvar med gjeldande regelverket?

Under dette:

- Er det utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar og retningslinjer for å gjennomføre innkjøp i samsvar med regelverket, og i kva grad nyttar kommunen føremålstenlege verktøy i innkjøpa sine?
- I kva grad er det etablert interne kontrollar for å avdekke brot på regelverk for offentlege innkjøp og for å sikre at innkjøpa skjer i samsvar med krav om konkurranse?

5.2 Revisjonskriterium

Som del av sitt internkontrollansvar (jf. kommuneloven § 23, punkt 2), har rådmannen ansvar for å sikre at kommunale anskaffingar er underlagt tilstrekkeleg kontroll. Dette inneber mellom anna ansvar for å etablere tilfredsstillande rutinar og føre kontroll med verksemda på innkjøpsområdet. Føremålet med internkontrollen er å gi rimeleg tryggleik for at mål, rutinar og regelverk blir etterlevd.

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp*²⁷ blir det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar. Det øvste ansvaret for innkjøpsansvaret ligg hos toppleiinga, medan leiarar på lågare nivå har ansvar innanfor sine område. I stortingsmeldinga blir det presisert at leiaransvaret for innkjøp ikkje kan delegerast. Leiaransvaret inneber at innkjøpsarbeidet må setjast inn i ei strategisk samanheng, og følgjande verkemidlar blir omtalt særskilt:

- Utarbeide mål og strategiar for innkjøpsarbeidet.
- Avklare kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå.
- Sørgje for ei robust organisering av ressursane med effektive rutinar.
- Sjå til at rutiane blir følgde.
- Sørgje for at verksemda har den nødvendige merkantile, tekniske og juridiske kompetansen.
- Skape eit miljø der det er høgt medvit og fokus på risiko og risikohandtering innanfor innkjøpsområdet.

FOA kapittel 22 omhandlar krava knytt til kommunikasjon i anskaffingsprosessane. Krava i kapittelet gjeld både for anskaffingar gjort etter del II og del III av FOA, jf. FOA §§ 8-20, 14-1 bokstav d) punkt 5. og 22-1. Punkt (1) i FOA § 22-1 seier at «All kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom oppdragsgiveren og leverandørene skal skje skriftlig ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler etter reglene i dette kapittelet»

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterier.

5.3 Rutinar og retningslinjer for gjennomføring av innkjøp

5.3.1 Datagrunnlag

Etne kommune har skriftlege rutinar og retningslinjer for gjennomføring av innkjøp. Særleg sentralt er kommunen sin innkjøpsrutine.²⁸ Føremålet med rutinen er å sikre at alle anskaffingar i Etne kommune blir gjennomført i samsvar med gjeldande lovar, forskrifter og overordna innkjøpsstrategi. Vidare skildrar rutinen kva lover, forskrifter og kommunale dokument som er grunnlag for arbeidet med innkjøp i kommunen og slår fast at:

alle innkjøp det offentlege gjer skal vere i samsvar med lov og forskrift om offentlege anskaffingar (LOA og FOA). Hovudføremålet til anskaffingsreglane er disponering av offentlege middel på ein mest mogleg effektiv måte. Dette søkjer ein å gjere gjennom reglar som sikrar konkurranse, likehandsaming, ikkje-diskriminering og føreseielegheit.

²⁷ St.meld.nr.36 (2008-2009): Det gode innkjøp. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-36-2008-2009-/id559323/>

²⁸ Rutine for innkjøp i Etne kommune. Sist oppdatert 20.11.2018.

Innkjøpsrutinen inneheld ei oversikt over gjeldande terskelverdiar, og det går fram kva prosedyre som gjeld for kjøp over dei ulike terskelverdiene, om det er påkravd med kunngjering og dokumentasjon, om ein skal nytte konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)²⁹ og prosedyre for hasteinnkjøp.³⁰ Det går fram av innkjøpsrutinen at alle innkjøp over NOK 100 000 eks. mva. som hovudregel skal lysast ut via Mercell KGV (sjå avsnittet *System og verktøy* under).

Det er vidare sett opp ei punktvis liste med vurderingar som skal gjerast ved alle innkjøp som skal gjennomførast i kommunen. Døme på vurderingar er at ein alltid skal sjekke om det er rammeavtale på området, at det er budsjettdekning for kjøpet, vurdere verdi eks. mva., og at anbodet ikkje skal delast opp med hensikt å komme under terskelverdiar.

Elles går det fram i rutinen at det er den einskilde einingsleiar som har det overordna ansvaret for alle innkjøp innan eget budsjett. Innkjøp skal skje etter nærare avtale med einingsleiar. For innkjøp over NOK 100 000 eks. mva. skal alltid fleire enn éin person vere involvert i sakshandsaming og avgjerd. Det er fagansvarleg for anskaffinga som skal gjere vurderingar som gjeld verdi, kravspesifikasjon og tildelingskriterier, samt utval av potensielle tilbydarar. Økonomieininga gir støtte med omsyn til det formelle rammeverket og gjennomfører utlysing på Doffin/TED.

Kommunen opplyser at det blir nytta eigne konkurransegrunnlagsmalar for anskaffingar gjennomført i Mercell KGV, avhengig av kva reglement som er gjeldande. Dei tre malane som blir nytta er basert på anskaffing etter høvesvis del I, del I og II, og del I og III i FOA, og er basert på Difi sine malar.

Tildelingsbrev blir sendt via KGV for kjøp der dette systemet blir nytta, og via e-post for mindre kjøp. Tildelingsbrev blir arkivert i sakshandsamingssystemet Websak. For dei tilfella der kjøpet ikkje blir utført i KVG Mercell, har kommunen ein mal for protokoll som skal nyttast. Kommunen har òg ein mal for tekst som skal nyttast i tildelingsbrev.

Kjøp under terskelverdi

I innkjøpsrutinen går det fram at kommunestyret har vedteke at det som minimum skal hentast inn prisar frå to leverandørar på innkjøp under NOK 100 000 eks. mva. I prosedyreskildringa knytt til kjøp under terskelverdi, går det fram at det er opp til den innkjøpsansvarlege å utøve skjønn i kvart enkelt tilfelle på om dette er aktuelt, og kravet må vurderast ut frå størrelsen på innkjøpet og kunnskapen om marknaden.

Det blir i fleire intervju vist til at kravet om å innhente prisar frå fleire leverandørar også for innkjøp under NOK 100 000 eks. mva., ikkje blir opplevd som føremålstenleg.³¹ Det er heller ikkje heilt klart for alle dei intervjuja korleis dette skal praktiserast; det blir t.d. stilt spørsmål om kvar prisprensa går for når ein skal innhente to prisar, og korleis desse kjøpa skal dokumenterast. Økonomieiaren fortel i intervju at han ser på vedtaket som ei påminning om at ein skal hente inn tilbod frå fleire tilbydarar ved kjøp av ein viss storleik (t.d. NOK 50 000 eks. mva.), og ikkje noko som er meint for kjøp på t.d. NOK 1 000 eks. mva.

Som nemnd under *Rammeavtaler* i avsnitt 4.5.1, har det vore uro knytt til enkelte av kjøpa gjort av drift- og vedlikehaldseininga. Nokre tilbydarar meiner seg haldt utanfor nokre av innkjøpa kommunen gjer. Det har i den samanheng kome fleire klagar til kommunen, og det har blitt arrangert møte med dei aktuelle entreprenørane. Revisjonen har fått tilsendt dokumentasjon både frå kommunen og ein av entreprenørane knytt til dette, og fått opplyst at det har blitt meldt avvik internt i kommunen pga. ubehagelege hendingar.

Situasjonen førte til at einingsleiaren for drift og vedlikehald i samarbeid med innkjøpsrådgjevaren fekk i oppgåve å utarbeide innkjøpsprosedyren som inngår i innkjøpsrutinen (sjå over). Ho fortel vidare at det har blitt utarbeidd ein eigen prosedyre for korleis å utøve skjønn i slike anskaffingar.

Revisjonen har i løpet av revisjonsperioden fått opplysningar frå både kontrollutvalet og kommunen om at uroa varar ved. Ein av entreprenørane har sendt brev til formannskapet i Etne kommune, der det mellom anna blir fremma forslag til korleis innkjøp under terskelverdiar og utanfor regelverket kan gjennomførast,

²⁹ Kommunen nyttar Mercell KGV. Sjå <https://www.mercell.com/nb-no/29850018/kgv-for-offentlige-innkjoepere.aspx>.

³⁰ Innkjøpsrutinen til kommunen skildrar kva som er meint med hasteinnkjøp og viser til forskrift om offentlege anskaffingar § 5-2 punkt 1 bokstav c. Det går fram av rutinen at det berre er hendingar utanfor oppdragsgjevar sin kontroll som kan heimle hasteinnkjøp, som til dømes ulukker, uhell, naturkatastrofar og medisinske naudstilfelle.

³¹ I intervju med einingsleiar for drift og vedlikehald blir det peika på at vedtaket om at ein skal ha to tilbydarar også går framfor forsyningsforskrifta knytt til kjøp innan vatn og avlaup, noko som skaper frustrasjon i eininga.

og kommunen opplyser at dei har nytta advokatar for å sikre at dei har korrekt praksis og oppfatning av regelverket.

Krav om arbeids- og lønsvilkår

Reglar for gjennomføring av konkurranse er skildra under kapittel 2 i to av kommunen sine malar for anbodskunngjering i Mercell KGV.³² Under avsnittet *krav til arbeids- og lønsvilkår* går det fram at ein kontrakt skal innehalde krav om løns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon, og sanksjonar i samsvar med forskrift om løns- og arbeidsvilkår av 8. februar 2008 nr. 112. I ein kommentar i malen blir det skildra når punktet om krav til arbeids- og lønsvilkår vil vere relevant og vidare at «forskrifta pålegg offentlege oppdragsgivarar å inkludere ein kontraktklausul i kontraktar ved anskaffing av tenester og bygg- og anleggsarbeid som stiller krav om arbeids- og lønsvilkår i samsvar med forskrifta. Pålegget gjeld i kontraktar med ein kontraktsverdi over NOK 1 100 000 eks. mva. for statlege myndigheiter eller NOK 1 750 000 eks. mva. for andre offentlege oppdragsgivarar».

Protokollering

Kommunen opplyser at Mercell KGV genererer innkjøpsprotokoll og har sendt revisjonen eit døme på dette. I dømet går det på framsida fram kva som er det gjennomførte innkjøpet. Vidare går det i protokollen fram administrativ informasjon knytt til innkjøpet (kven som er ansvarleg for innkjøpet, saksnummer og Mercell konkurranse id), kontrakten sin gjenstand, verdi og CPV kode, samt tilbodsdetaljar (leverandørar som ikkje vart tildelt kontrakt og leverandør som blei tildelt kontrakt). I tillegg kan ein i protokollen få innsyn i dato og tidsfristar, kontaktpersonar hos leverandørane og tildelingsbrev/avvisingsbrev som har blitt sendt.

I innkjøpsrutinen til Etne kommune går det fram at protokollane som blir generert skal bli lagra i saks-handlingsystemet Websak.

For tilfella der Mercell KGV ikkje blir nytta i innkjøpet har kommunen ein eigen mal for protokoll³³ som skal nyttast. Revisjonen har fått tilsendt mal for anskaffingsprotokoll etter del I i forskrifta, der ein mellom anna skal fylle ut informasjon om verdien av anskaffinga, kunngjering som er sendt ut til leverandørar, inviterte leverandørar, grunngjeving av val av leverandør, melding om tildeling og eventuell klagebehandling.

System og verktøy

Som nemnd, nyttar Etne kommune Mercell KGV. Mercell KGV er eit skybasert innkjøpsverktøy som er integrert mot Doffin/TED, og med funksjonar som legg til rette for likebehandling av leverandørane ved at alle får same informasjon til same tid, og at all korrespondanse blir loggført og på denne måten er sporbar. Vidare generer verktøyet automatisk protokoll.

Kommunen opplyser at dei i hovudsak nyttar verktøyet for innkjøp over NOK 100 000 eks. mva. I kommunen sin innkjøpsrutine står det at det er økonomieininga i kommunen som har brukar på Mercell KGV. Det blir stadfesta i intervju at det berre er éin brukarkonto i kommunen, og at det er innkjøpsrådgjevaren som har denne.

I intervju med økonomileiaren blir det uttrykt at bruken av Mercell KGV fungerer bra og etter intensjonen. Han peikar likevel på at det kan vere ei utfordring å få alle i kommunen til å nytte verktøyet for innkjøp over NOK 100 000 eks. mva.

Kommunen nyttar også eit e-handelsystem i innkjøpsarbeidet. Systemet er heiter Visma E-handel, og er kopla til økonomisystemet i kommunen. Fleire av rammeavtalane som kommunen har tilgang til gjennom innkjøpssamarbeidet, ligg inne i e-handelsystemet.³⁴ Kommunen har utarbeidd ein eigen rutine for innkjøp som blir utført gjennom e-handelssystemet.

Rutinen har som føremål å svare på dei oftast stilte spørsmåla knytt til bruk av e-handel, gjennom å skildre dei ulike stega i innkjøpsprosessen ved bruk av e-handel. Desse er presentert i figur 2. Rutinen går òg gjennom dei sentrale rollane i e-handelssystemet (bestillar og godkjenner).

³² Etne kommune sine malar for konkurransegrunnlag etter del II og III i forskrift for offentlege anskaffingar.

³³ Anskaffingsprotokoll etter del I i forskrifta. Versjon januar 2017.

³⁴ 18 av rammeavtalane oppført som kopla til e-handel i tilsendt oversikt (sjå avsnitt 4.5.1).

Figur 2: Steg i innkjøp ved bruk av e-handel



I intervju blir det gjennomgående vist til at e-handelssystemet fungerer bra, og at det er med på å sikre at kommunen handlar på rammeavtalane dei har inngått.

5.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Etne kommune har rutinar, prosedyrar og malar for gjennomføring av innkjøp. Basert på gjennomgangen av desse, har ikkje revisjonen indikasjonar på at Etne kommune ikkje har utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar og retningslinjer for å kunne gjennomføre innkjøp i samsvar med regelverket.

Revisjonen merkar seg likevel at vedtaket om at det skal bli henta inn tilbod frå fleire tilbydarar i innkjøp under terskelverdi, utan å presisere beløpet ytterlegare, blir opplevd å vere lite føremålstenleg; fleire av dei intervjua uttrykker uvisse knytt til korleis vedtaket i praksis skal følgjast opp. Revisjonen meiner at det bør avklarast kva som ligg i dette vedtaket for å tydeleggjere rutinen og unngå at det blir den enkelte sitt skjønnsom ligg til grunn for praksis.

Revisjonen finn i undersøkinga at kommunen nyttar fleire verktøy i innkjøpa sine. Basert på det som kjem fram i undersøkinga, framstår både konkurransegjennomføringsverktøyet og e-handelssystemet som føremålstenlege og nyttige.

5.4 Interne kontrollar

5.4.1 Datagrunnlag

Revisjonen har ikkje informasjon som tyder på at det er etablert system eller rutinar for å kontrollere om kommunen sine innkjøp blir gjort i samsvar med regelverket.

Økonomileiaren peiker på at det er utfordrande å etterleve innkjøpsregelverket på alle punkt, men meiner likevel at kommunen har ein akseptabel risiko knytt til dette, etter at dei tok grep for å syte for betre regeletterleving gjennom ny innkjøpsstrategi og –rutine. Han vurderer difor at det ikkje er stor fare for at ein bryt med innkjøpsregelverket i kommunen. Likevel peiker han på områder der det er høgare risiko for regelbrot,³⁵ og er open på at kommunen alltid kan bli betre også når det gjeld innkjøp.

I intervju blir det peika på at kommunen sin fullmaktsstruktur saman med systemet for attestasjon og tilvising gir ein viss kontroll med innkjøpa. Vidare blir det poengert i intervju at e-handelssystemet bidreg med ein viss tryggleik for at innkjøpa gjort gjennom dette systemet er i samsvar med regelverket. I tillegg blir det i samband med verifiseringa av rapporten understreka at kommunen frå 1. juli 2017 har nytta KGV for kjøp over NOK 100 000 eks. mva., og at dette òg bidreg til at innkjøp blir gjort i samsvar med regelverket.

Elles er dei interne kontrollane som kommunen gjennomfører med omsyn til innkjøp i stor grad knytt til den daglege oppfølginga av fakturaar og ev. avvik i desse. Kommunen opplyser i den samanheng at dei har eit særskilt fokus på å kontrollere fakturaer på område der det manglar avtalar.

Slike kontrollar blir gjort dels automatisk og dels manuelt. Innkjøp gjort gjennom e-handel er kopla mot inngåtte rammeavtalar, og fakturaane som gjeld kjøp gjort via e-handel blir slik automatisk sjekka opp mot desse. I tillegg følgjer kommunen opp om prisen på fakturaar som gjeld kjøp gjort i e-handel stemmer med avtalte priser. Kommunen har utarbeidd ein eigen rutine for å handtere avvik knytt til e-handel-fakturaar. Fakturaar for kjøp utanom e-handel blir følgt manuelt opp mot dei rammeavtalane som kommunen har, både med omsyn til vare/teneste og pris.

³⁵ Eit område det er knytt risiko til er serviceoppgåver som til dømes heiskontrollørar, elektrotjenester og bygg- og handverkaravtalar. Ved bygginga av den nye sjukeheimen fekk kommunen tilbod om serviceavtale over tre år, men økonomileiar meinte at dette måtte konkurranseutsetjast.

Gjennom desse fakturakontrollane kan lekkasjar på rammeavtalar bli avdekkja, og dei kan slik fungere som ein kontroll av avtalelojalitet. I intervju blir det peika på at lekkasjane som oftast er knytt til mindre innkjøp på enkelte varer.

5.4.2 Vurdering

Revisjonen finn i undersøkinga at Etne kommune i nokon grad fører kontroll med innkjøpa som blir gjort. Organiseringa av fakturaflyten, e-handelsystemet og bruken av KGV for kjøp over NOK 100 000 eks. mva., gir alle ein viss kontroll med innkjøpa som blir gjort. I tillegg blir gjort både automatiske og manuelle kontrollar av fakturaar før dei blir utbetalt, med eit særskilt fokus på kjøp på område utan avtale.

Det er likevel revisjonen si vurdering at kommunen ikkje i tilstrekkeleg grad gjennomfører interne kontrollar for å avdekke brot på regelverk for offentlege innkjøp. Revisjonen viser i den samanheng til avvika avdekt i dei kontrollerte anskaffingane i kapittel 6.

6. Etterleving av reglar for offentleg anskaffing i kommunen sine innkjøp

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad blir reglane for offentlege anskaffingar følgt i kommunen sine innkjøp??

Under dette:

- a) Er utvalde innkjøp lyst ut eller konkurranseeksponert i samsvar med krav i regelverket?
- b) Er kjøp innanfor rammeavtalar gjennomført i samsvar med avtalane?
- c) Har kommunen inkludert krav til løns- og arbeidsvilkår hos leverandørar og underleverandørar i utlysingar og kontraktar der dette er påkravd?
- d) Er det utarbeidd protokoll for innkjøpa, og er desse i samsvar med regelverket?

6.2 Revisjonskriterium

Dei konkrete formkrava til gjennomføring av anskaffingar varierer etter verdien på anskaffinga og kva type anskaffing det er tale om. Dei konkrete krava går fram av FOA § 5-1.

- Del I av forskrifta gjeld alle typar anskaffingar som er omfatta av forskrifta.
- Del II gjeld kontraktar med lik eller over dei nasjonale terskelverdiane og under EØS-terskelverdiane, jf. FOA § 5-1 andre ledd.
- Del III gjeld kontraktar lik eller over EØS-terskelverdiane som spesifisert i FOA § 5-3 fyrste ledd.
- Del IV gjeld kontraktar for helse- og sosialtenester med anslått verdi lik eller over EØS-terskelverdi spesifisert i forskrifta § 5-3 andre ledd.
- Del V gjeld plan- og designkonkurransar med verdi over nasjonale terskel jf. § FOA 5-1 femte ledd.

FOA § 5-4 stiller krav til at kommunen som oppdragsgjevar skal gjere ei forsvarleg berekning av verdien på innkjøp, slik at det blir avgjort om innkjøpet kjem over eller under dei ulike terskelverdiane.

FOA § 7-1, første punkt, stiller krav til oppdragsgjevar om å oppbevare tilstrekkeleg dokumentasjon til å kunne grunngi viktige avgjersler i anskaffingsprosessen. I same paragraf, tredje punkt, er det stilt krav om at «vesentlege forhold for gjennomføring av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll». Dette gjeld alle innkjøp med verdi over NOK 100 000 eks. mva. For innkjøp etter FOA del II (anskaffingar over nasjonale terskelverdiar) og del III (anskaffingar over EØS-terskelverdiane), er det særskilte krav til kva anskaffingsprotokollane skal innehalde (ref. høvesvis § 10-5 andre ledd og § 25-5 andre ledd).

Alle anskaffingar i offentleg regi er plikta til å leggje til grunn ein klausul i kontrakten som skal sikre at arbeidstakarane sine løns- og arbeidsvilkår ikkje vil pressast i ein konkurranseutsett marknad. Bakgrunnen kjem av ratifiseringa av ILO-konvensjon nr. 94 av 1949. I 2005 vart det innført eit krav om at teneste- og bygg- og anleggskontraktar inngått av statlege styresmakter skulle innehalde krav om løns- og arbeidsvilkår for oppdragstakar sine tilsette. Som ein del av den dåverande regjeringa sin handlingsplan mot sosial dumping, blei konvensjonen gjort gjeldande for kommunar, fylkeskommunar og offentlegrettslege organ frå 2008, gjennom forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Forskrifta er heimla i anskaffingslova § 6, og slår fast at oppdragsgjevar skal stille kontraktmessige krav om at tilsette hos leverandørar og eventuelle underleverandørar som direkte medverkar til å oppfylle kontraktar, har løns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale, eller ein landsomfattande tariffavtale for den aktuelle bransjen (jf. § 5).³⁶ Oppdragsgjevar skal også gjennomføre naudsynte kontrollar av om krava til løns- og arbeidsvilkår blir overhaldt (jf. § 7).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

³⁶ Følgjande bransjar har i dag allmenngjorte tariffavtalar: byggeplasser (for dei som utfører bygningsarbeid), elektro, skips- og verftsindustrien, godstransport på veg, jordbruks- og gartnarnæringane, persontransport med turbil, reinhold og fiskeindustribedrifter (sjå <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=90849/>).

6.3 Utlysing og konkurranseeksponering

6.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen har undersøkt om 8 av dei 14 kontrollerte innkjøpa blei utlyst/kunngjort i samsvar med krav i regelverket, og om korrekt konkurranseform blei nytta.³⁷ Tabell 2 gir oversikt over kva anskaffingane gjeld, verdi på anskaffinga i NOK eks. mva., kva type konkurranse som eventuelt er gjennomført, samt eventuelle kommentarar heilt til høgre.

Tabell 2: Utlysing og konkurranseeksponering

Nr.	Anskaffinga gjeld	Verdi ³⁸	Konkurranse	Kommentar
7	Byggetenester nybygg	25 941 625	Doffin/TED	Ingen merknad. ³⁹
8	Byggetenester nyanlegg	1 263 027 (1 734 142)	Doffin	Ingen merknad. ⁴⁰
9	Byggetenester nyanlegg	5 780 630 (6 678 236)	Doffin	Ingen merknad. ⁴¹
10	Materialar til vedlikehald	58 935 (267 189)	Nei	Ikkje konkurranseutsett. Ingen dokumentasjon. Kommunen opplyser at det har vore planlagt rammeavtale på området lenge, men at dette ikkje ligg føre.
11	Kjøp av vikartenester	195 974 (1 107 812)	Nei	Ikkje konkurranseutsett. Kommunen opplyser at dei har rammeavtale på området, men at ingen av dei tre leverandørane klarte å levere i samsvar med denne i den aktuelle perioden. Kommunen kjøpte difor direkte frå ein fjerde leverandør.
12	Materialar til vedlikehald	12 869 (102 968)	Nei	Ikkje konkurranseutsett. Ingen dokumentasjon. Kommunen opplyser at leverandøren blir brukt pga. lokalisering.
14	Containerleige	12 434 (132 454)	Nei	Ikkje konkurranseutsett. Ingen dokumentasjon. Kommunen opplyser at leverandøren blir brukt pga. lokalisering.

6.3.2 Vurdering

Undersøkinga avdekkar at Etne kommune ikkje konkurranseeksponerer alle anskaffingane som skulle vore det, jf. LOA § 4. Stikkprøvekontrollen viser òg at ikkje alle anskaffingane er dokumenterte i samsvar med FOA § 7-1. Kommunen bryt slik med fleire av dei grunnleggjande prinsippa for offentlege anskaffingar.

Anskaffing #11 er ikkje tilstrekkeleg dokumentert, og bryt slik med FOA § 7-1. Manglande dokumentasjon gjer at revisjonen ikkje kan vurdere om kommunen si grunngeving for manglande konkurranseeksponering er tilstrekkeleg. Revisjonen er merksam på føresegna knytt til hastekjøp (FOA § 5-2 første ledd bokstav c), men då dette kjøpet ikkje er over nasjonal terskelverdi, fell det ikkje inn under denne unntaksregelen for kjøp gjort etter FOA del II. Kommunen skulle difor ha konkurranseutsett kjøpet, t.d. gjennom dokumenterte marknadsundersøkingar eller invitasjon til eit utval leverandørar.

Anskaffing #10, #12 og #14 er ulovlege direkteanskaffingar. Jf. berekningsreglane i FOA § 5-4 nr. 9 og tilsendt rekneskapsdata frå kommunen, er den totale verdien på kvar av desse anskaffingane over

³⁷ Dei resterande seks innkjøpa var avrop på rammeavtalar som inngår i innkjøpssamarbeidet på Haugalandet. For oversikt over alle dei kontrollerte anskaffingane, sjå tabell 6 på side 41.

³⁸ Estimert totalverdi i parentes, basert på kontrakt eller kjøp av same vare/teneste frå same leverandør over eitt år.

³⁹ Anskaffingane #7, #8 og #9 blei alle gjort før det nye regelverket trede i kraft.

⁴⁰ I samband med verifiseringa presiserer kommunen at det ikkje var dei som gjennomførte denne innkjøpsprosessen, men at dei har overtatt det ekstern har gjennomført (anleggsbidragsavtalen) og har vore klar på manglar.

⁴¹ I samband med verifiseringa presiserer kommunen at det ikkje var dei som gjennomførte denne innkjøpsprosessen, men at dei har overtatt det ekstern har gjennomført (anleggsbidragsavtalen) og har vore klar på manglar. Dei har i dette kjøpet tatt atterhald om feil i kjøpet.

NOK 100 000 eks. mva., og FOA del I gjer seg gjeldande. Manglande konkurranseutsetting og manglande dokumentasjon betyr difor at kommunen i desse anskaffingane bryt med både LOA § 4 og FOA § 7-1.

6.4 Kjøp innanfor rammeavtalar

6.4.1 Datagrunnlag

Av dei 14 kontrollerte innkjøpa, blei sju gjort på rammeavtalar (#1, #2, #3, #4, #5, #6 og #13). Kommunen deltek i rammeavtalane for avrop #1, #2, #6 og #13 gjennom innkjøpssamarbeidet på Haugalandet, medan #3, #4 og #5 er avrop på rammeavtalar kommunen sjølv har inngått med leverandørane. Revisjonen har undersøkt om dei sju avropa blei gjort i samsvar med reglane fastsett i rammeavtalene, og om desse var gyldige på tidspunktet der kjøpet blei gjort. I tabell 3 under går det fram om kvar av dei seks avropa er gjort i samsvar med reglane i rammeavtalen, om avtalen var gyldig på avropstidspunktet, samt eventuelle avvik/merknadar.

Tabell 3: Avrop på rammeavtalar

Nr.	Anskaffinga gjeld	Korrekt avrop	Gyldig avtale	Avvik/merknad
1	IKT-utstyr	Ja	Ja	Ingen merknad. ⁴²
2	Leasing av transportmiddel	Ja	Ja	Ingen merknad. ⁴³
3	Kjøp ekstern tenesteproduksjon	Ja	Ja	Ingen merknad.
4	Kjøp av konsulenttenester	Ja	Ja	Ingen merknad. ⁴⁴
5	Snøbrøyting / strøying (kjøp frå privat)	Ja	Ja	Ingen merknad.
6	Medisinske forbruksvarer	Ja	Ja	Ingen merknad. ⁴⁵
13	Matvarer i tenesteproduksjon	Ja	Ja	Ingen merknad. ⁴⁶

6.4.2 Vurdering

Revisjonen finn at dei sju kontrollerte avropa blei gjennomført i samsvar med reglane i rammeavtalane, og at avtalane for dei sju avropa var gyldige på avropstidspunkta.

6.5 Krav til løns- og arbeidsvilkår hos leverandørar og underleverandørar

6.5.1 Datagrunnlag

Revisjonen har undersøkt om det var inkludert krav til løns- og arbeidsvilkår hos leverandør i utlysning og kontrakt i dei tre innkjøpa som underlagt krava i forskrift om arbeidsvilkår i offentlege kontraktar på tidspunktet dei blei kunngjort. I tabell 4 er desse innkjøpa lista opp, med ei kort skildring av kva anskaffinga gjeld, om det er stilt krav om løns- og arbeidsvilkår i høvesvis utlysning og kontrakt, før eventuelle avvik eller merknadar går fram heilt til høgre.

Tabell 4: Løns- og arbeidsvilkår i kontrollerte innkjøp

Nr.	Anskaffinga gjeld	Krav om løns- og arbeidsvilkår		Avvik/merknad
		Utllysning	Kontrakt	
7	Byggetenester nybygg	Ja	Ja	Ingen merknad.
8	Byggetenester nyanlegg	Ja	Ja	Ingen merknad.
9	Byggetenester nyanlegg	Ja	Ja	Ingen merknad.

⁴² Kommunen opplyser at avrop blei gjort via e-handel og at varene er omfatta av avtalen. Kommunen har sendt skjermddumpar frå e-handelssystemet.

⁴³ Kommunen opplyser at avrop er gjort per e-post med eige bestillingsskjema.

⁴⁴ Kommunen har gjennom dokumentasjon sannsynleggjort at berre den eine av leverandørane i denne parallelle rammeavtalen leverte tilbod i minikonkurransen.

⁴⁵ Kommunen opplyser at avrop blei gjort via e-handel og at varene er omfatta av avtalen. Kommunen har sendt skjermddumpar frå e-handelssystemet.

⁴⁶ Kommunen opplyser at avrop blei gjort via netthandelsløysinga til leverandøren, og at varene er omfatta av avtalen. Kommunen har sendt skjermddumpar frå netthandelsløysinga.

6.5.2 Vurdering

I dei kontrollerte anskaffingane er det stilt krav om løns- og arbeidsvilkår i samsvar med forskrift om løns- og arbeidsvilkår i både utlysning og kontrakt.

6.6 Protokoll for innkjøp

6.6.1 Datagrunnlag

Revisjonen har undersøkt i kva grad det er ført anskaffingsprotokoll for dei utvalde anskaffingane. Av desse er sju underlagt krav om protokollering.⁴⁷ Anskaffingane #7, #8 og #9 er underlagt krava til protokollering etter § 3-2 i FOA frå 1. januar 2007, medan anskaffingane #10, #11, #12, og #14 er underlagt krava til protokollering etter gjeldande FOA § 7-1. Informasjon om protokollering for dei relevante anskaffingane går fram i tabell 5:

Tabell 5: Protokoll

Nr.	Anskaffinga gjeld	Protokoll	Avvik/merknad
7	Byggetenester nybygg	Opningsprotokoll og melding om tildeling	Ingen merknad.
8	Byggetenester nyanlegg	Opningsprotokoll	Pris var einaste kriterium, og vald leverandør hadde lågast pris, jf. opningsprotokollen. Det går ikkje fram frå tilsendt dokumentasjon kva som var estimert verdi på kontrakten. ⁴⁸
9	Byggetenester nyanlegg	Opningsprotokoll	Pris var ikkje einaste kriterium. Det går ikkje fram frå tilsendt dokumentasjon korleis dei andre tilbydarane blei vurdert. ⁴⁹
10	Materialar til vedlikehald bygg/anlegg/	Nei	Kommunen har ikkje dokumentert vesentlege forhold knytt til denne anskaffinga.
11	Kjøp av vikartenester	Nei	Kommunen har ikkje dokumentert vesentlege forhold knytt til denne anskaffinga.
12	Materialar til vedlikehald bygg/anlegg/	Nei	Kommunen har ikkje dokumentert vesentlege forhold knytt til denne anskaffinga.
14	Diverse avgifter og gebyr	Nei	Kommunen har ikkje dokumentert vesentlege forhold knytt til denne anskaffinga.

6.6.2 Vurdering

Revisjonen finn i si undersøking at det føreligg opningsprotokoll for tre av dei sju kontrollerte anskaffingane som er underlagt protokollplikt.

Av desse tre, er det berre anskaffing #7 revisjonen ikkje har merknader til med omsyn til protokoll.

For anskaffing #8, ligg det føre opningsprotokoll og anna dokumentasjon, men denne blir vurdert å vere mangelfull då den t.d. manglar estimert verdi på anskaffinga. Kommunen bryt i denne anskaffinga med § 3-2 i FOA frå 1. januar 2007, og slik også dei grunnleggjande krava om føreseielegheit og etterprovbarheit, jf. § 5 tredje ledd i LOA frå 1999.

For anskaffing #9, ligg det også føre opningsprotokoll og anna dokumentasjon, men òg denne blir vurdert å vere mangelfull då det også her manglar estimert verdi på anskaffinga. Vidare var ikkje pris einaste tildelingskriterium, men det går ikkje fram frå tilsendt dokumentasjon korleis dei andre tilbydarane blei

⁴⁷ Avropa på rammeavtalar er ikkje underlagt protokollplikt.

⁴⁸ I samband med verifiseringa presiserer kommunen at det ikkje var dei som gjennomførte denne innkjøpsprosessen, men at dei har overtatt det ekstern har gjennomført (anleggsbidragsavtalen) og har vore klar på manglar.

⁴⁹ I samband med verifiseringa presiserer kommunen at det ikkje var dei som gjennomførte denne innkjøpsprosessen, men at dei har overtatt det ekstern har gjennomført (anleggsbidragsavtalen) og har vore klar på manglar. Dei har i dette kjøpet tatt atterhald om feil i kjøpet.

vurdert. Igjen bryt kommunen i denne anskaffinga med § 3-2 i FOA frå 1. januar 2007, og slik også dei grunnleggjande krava om føreseielegheit og etterprovbarheit, jf. § 5 tredje ledd i LOA frå 1999.

For dei resterande fire anskaffingane (#10, #11, #12 og #14) har ikkje kommunen dokumentert vesentlege forhold, og kommunen bryt i desse anskaffingane med FOA § 7-1, og følgjeleg òg med krava om føreseielegheit og etterprovbarheit, jf. LOA § 4.

7. Rutinar for kontraktsoppfølging

7.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling:

I kva grad har kommunen etablert føremålstenlege rutinar for oppfølging av kontraktar?

7.2 Revisjonskriterium

Som del av sitt internkontrollansvar (jf. kommuneloven § 23, punkt 2), har rådmannen ansvar for å sikre at kommunale anskaffingar er underlagt tilstrekkeleg kontroll. Dette inneber mellom anna ansvar for å etablere tilfredsstillande rutinar og føre kontroll med verksemda på innkjøpsområdet. Føremålet med internkontrollen er å gi rimeleg tryggleik for at mål, rutinar og regelverk blir etterlevd.

Kontraktsoppfølging kan sjåast på som ein sjølvstendig prosess som kjem etter innkjøpsprosessen. Kontraktsoppfølginga omfattar oppdragsgjevar si handtering av kontraktsforholdet frå det tidspunktet kontrakten er underskriven til kontrakten er avslutta og partane ikkje har rettar og pliktar etter denne.

Ein sentral del av kontraktsoppfølging er kontrollrutinar for å sikre at varer eller tenester blir levert i samsvar med krava i den framforhandla kontrakten. Dette gjeld både kvalitet/innhald i vara eller tenesta, og at del- og totalprisar er i samsvar med kontrakt. Vidare høyrer det til kontraktsoppfølginga å reklamere på eventuelle manglar og å vurdere bruk av sanksjonar overfor leverandørar dersom dette er naudsynt. Eit viktig hjelpemiddel i kontraktsoppfølging kan vere eit manuelt eller elektronisk register over kontraktar som syner ei totaloversikt over gjeldande kontraktar. Uavhengig av om ein har eit slikt register eller om ein vel å nytte eit vanleg saks-/arkivsystem, er det ein føremon at det er klare rutinar for å registrere kontraktar og nøkkelinformasjon knytt til kontraktane.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

7.3 Datagrunnlag

Revisjonen har ikkje informasjon om at det føreligg overordna system, rutinar eller retningslinjer for oppfølging av kontraktar i Etne kommune. Revisjonen får opplyst at kommunen ikkje har ei samla oversikt over alle avtalane som kommunen har inngått. I intervju med økonomileiaren blir dette forklart med at kommunen ikkje nyttar kontraktsadministrasjonssystem (KAV),⁵⁰ og meir generelt at det er avgrensa med ressursar tilgjengeleg i kommunen.

I korrespondanse og intervju blir det likevel peika på at kommunen i praksis gjer forskjellige kontraktsoppfølgingsaktivitetar. Dette skjer gjennom fakturahandsaminga, ulike leverandørmøte og oppfølging av innkjøpssamarbeidet.

Oppfølginga av kontraktar gjennom fakturahandsaminga er dei same aktivitetane kommunen viser til når det gjeldt interne kontrollar av innkjøp (sjå seksjon 5.4). Dette er altså dels automatiske og dels manuelle kontrollar av fakturaar. Innkjøp gjort gjennom e-handel er kopla mot rammeavtalane, og fakturaane som gjeld kjøp gjort via e-handel blir slik automatisk sjekka opp mot gjeldande avtalar. I tillegg følgjer kommunen opp om prisen på fakturaar som gjeld kjøp gjort i e-handel stemmer med avtalte prisar. Kommunen har utarbeidd ein eigen rutine for å handtere avvik knytt til e-handelfakturaar. Fakturaar for kjøp utanom e-handel blir følgt manuelt opp mot dei rammeavtalane som kommunen har, både med omsyn til vare/teneste og pris. Gjennom desse fakturakontrollane kan kommunen avdekkje om det blir gjort kjøp utanom inngåtte rammeavtala, og dei kan slik fungere som kontraktsoppfølging av avtalelojalitet.

Vidare blir det gjennomført ulike kontraktsoppfølgingsaktivitetar både i samband med rammeavtalane kommunen deltek i gjennom innkjøpssamarbeidet på Haugalandet, og dei rammeavtalane kommunen sjølv har inngått.

Revisjonen får t.d. opplyst at Etne kommune som regel er representert på oppstartsmøte med leverandør i nye rammeavtalar gjennom innkjøpssamarbeidet på Haugalandet. På slike møte går dei gjennom ulike avtalevilkår (t.d. forventningar, levering, betaling). I tillegg blir det avvikla statusmøte for desse avtalane.

⁵⁰ At kommunen ikkje har eit KAV blir i intervju grunngeve med høge prisar for slike system.

Til slike møte blir kommunen bedt om å komme med tilbakemeldingar på avtalen. Når det kjem innkalling til statusmøta, ber innkjøpsrådgjevar om tilbakemelding på kvalitet, levering og service frå brukarane av den aktuelle avtalen i kommunen. Det er einingsleiarane som har ansvar for å ha oversikt over korleis avtalar fungerer i einingane. Klager på avtalar gjennom innkjøpssamarbeider blir tatt opp med innkjøpsrådgjevar som ev. tar dette vidare med innkjøpssamarbeidet.⁵¹ Innkjøpsrådgjevar følgjer også opp tilbakemeldingar frå tilsette i kommunen knytt til avtalane som er inngått, og tar eventuelt tilbakemeldingane opp med avtaleeigar.⁵²

Det overordna oppfølgingsansvaret for rammeavtalane som inngår i innkjøpssamarbeidet på Haugalandet ligg til avtaleeigarkommunen for den enkelte avtalen.

Når det gjeld rammeavtalar som blir inngått av Etne kommune utanom innkjøpssamarbeidet, skal det også i regelen gjennomførast oppstartsmøte for å gå gjennom avtalevilkåra.

Revisjonen får opplyst at alle rammeavtalar blir registrerte i ei avtaleoversikt (sjå seksjon 4.5). Denne blir formidla ut i organisasjonen kvar månad. Prisendring og andre endringar knytt til dei inngåtte kontraktane blir sendt til leiarar i kommunen.

I intervju med einingsleiar for drift og vedlikehald kjem det fram at eininga følgjer opp mange kontraktar. Når det gjeld byggeavtalar, opplever ho at desse er greie å halde oversikt over og å følgje opp. Serviceavtalane eininga eig er oppbevart på papir i permar, og einingsleiararen fortel at det er veldig mange slike avtalar å halde oversikt over og følgje opp. Ho meiner det burde vore eit digitalisert system for handteringa av desse; ho understrekar likevel at avtalane blir følgt opp, sjølv om systemet er tungrodd.

Innkjøpsrådgjevaren meiner at kontraktsoppfølging er eit forbetningspunkt i kommunen.

7.4 Vurdering

Undersøkinga viser at det varierer om og i kva grad kommunen i praksis følgjer opp eigne inngåtte kontraktar. Sjølv om rutinane for attestasjon og tilvising samt e-handelssystemet bidreg til å sikre ein viss kontroll med innkjøpa og oppfølginga av desse, er dette etter revisjonen si vurdering ikkje tilstrekkeleg for å sikre ei god kontraktsoppfølging. Revisjonen meiner at det ikkje er tilfredsstillande at kommunen ikkje har ei god oversikt over alle avtalane som er inngått, og saman med manglande rutinar for oppfølging av inngåtte avtalar sikrar kommunen ikkje at kontraktvilkår blir etterlevd i alle avtalar.

⁵¹ Det var til dømes tidlegare klager frå helseeininga om sein levering av varer, noko som blei tatt vidare av innkjøpsrådgjevar.

⁵² Kvar av rammeavtalene som inngår i innkjøpssamarbeidet på Haugalandet er eigd av ein av kommunane.

8. Konklusjon og tilrådingar

I denne forvaltningsrevisjonen har Deloitte undersøkt om organisering av innkjøpsarbeidet i Etne kommune er føremålstenleg, om rutinar og system for innkjøpsarbeidet er i samsvar med lover og reglar og ev. politiske føringar i kommunen, og om regelverket blir etterlevd i innkjøpsprosessar. Vidare har revisjonen kartlagt kva rutinar og system for kontrollhandlingar som er etablert med omsyn til innkjøp, og undersøkt om desse er i samsvar med lovar og reglar og politiske føringar i kommunen.

Overordna finn revisjonen at arbeidet med innkjøp i Etne kommune på fleire område er styrt, organisert og praktisert på føremålstenlege måtar, samtidig som det er utfordringar knytt til nokre prosessar og rutinar, samt til regeletterleving.

Fullmaktsstrukturen for innkjøp i Etne kommunen følgjer budsjettdelegeringane. Delegeringa gir einingsleiarane relativt vide fullmaktar til å gjere innkjøp, t.d. ved at det forutan sjølve budsjettrammene ikkje er noka verdigrense for innkjøpa som kan gjennomførast av einingsleiarane. Innkjøpsarbeidet er elles styrt av rolle- og ansvarsfordeling for fakturahandsaming, samt konkurranseføringsverktøy og e-handelssystem. Fullmaktsstrukturen verkar å vere føremålstenleg, men har nokre svakheiter t.d. knytt til manglande oversikt over og formalisering av kven som gjer kva i mindre innkjøp ute i einingane.

Det føreligg ikkje rutinar for å gje tilsette opplæring på innkjøpsfeltet. Dette aukar risikoen for at ikkje alle som gjennomfører innkjøp får tilstrekkeleg opplæring på området, og det er følgjeleg også ein viss risiko for at alle som gjer innkjøp ikkje nødvendigvis har tilstrekkeleg kompetanse. Kommunen har system og rutinar som er eigna til å redusere denne risikoen, men avvika i dei kontrollerte anskaffingane tyder på at det er utfordringar knytt til den innkjøpsfaglege kompetansen i kommunen.

Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet fungerer i hovudsak etter intensjonen for Etne kommune, sjølv om det har vore nokre utfordringar knytt til avtalelojalitet. Etne kommune har behov som ikkje blir dekt gjennom avtalane kommunen har tilgang til gjennom innkjøpssamarbeidet eller elles.

Kommune har rutinar, prosedyrar og malar for gjennomføring av innkjøp. Det kjem ikkje fram indikasjonar på at kommunen manglar rutinar, prosedyrar eller malar for å kunne gjennomføre innkjøp i samsvar med regelverket. Kommunen nyttar vidare fleire verktøy i innkjøpsarbeidet, og desse verkar å vere føremålstenlege og nyttige.

Etne kommune gjennomfører ikkje i tilstrekkeleg grad interne kontrollar for å avdekke brot på regelverk for offentlege innkjøp eller for å sikre at innkjøp skjer i samsvar med krav om konkurranse. Det er slik risiko for at kommunen ikkje har oversikt over ev. innkjøp som bryt med regelverket. Kommunen har heller ikkje tilfredsstillande system eller rutinar for å sikre oppfølging av kontraktar, og det er følgjeleg risiko for svikt i kontraktsoppfølginga i kommunen.

Revisjonen har gått gjennom eit utval innkjøp som kommunen har gjennomført i 2018. Gjennomgangen viser at kommunen ikkje konkurranseeksponerer alle anskaffingane sine som skulle vore det, og at ikkje alle anskaffingane er dokumentert i samsvar krav i regelverket. Kommune bryt slik med fleire av dei grunnleggjande prinsippa for offentlege anskaffingar.

Vidare avdekker gjennomgangen manglande eller mangelfulle protokollføring i seks av dei sju kontrollerte anskaffingane som er underlagt protokollplikt. Dette bryt med dei grunnleggjande krava om gjennomsiktighet og etterprovbarheit i offentlege anskaffingar, og gjev risiko for brot også mot dei grunnleggjande kravet om føreseielegheit og likebehandling av leverandørar.

Basert på funna i undersøkinga, tilrår revisjonen at Etne kommune sett i verk følgjande tiltak:

- 1) sikre at alle typar kjøp er omfatta av fullmaktsstrukturen, og at alle fullmaktar blir skriftleggjort
- 2) innføre rutinar for å avdekkje brot på regelverk og kjøp utanfor rammeavtalar
- 3) innføre rutinar for kontraktsoppfølging
- 4) gjennomføre innkjøp i samsvar med krav i regelverket, under dette:
 - a) konkurranseeksponere anskaffingar i samsvar med krav regelverket
 - b) dokumentere innkjøp i samsvar med krav i regelverket
- 5) vurdere inngåing av rammeavtalar på områder der det er føremålstenleg
- 6) vurdere opplæringstiltak for å auke innkjøpskompetansen i organisasjonen

Vedlegg 1: Høyringsuttale



ETNE KOMMUNE
RÅDMANNEN

Deloitte v/Frode Løvlie

Etne, 12.09.2019

Dykkar ref.:	Vår ref.:	Arkiv:	Sakshandsamar:
	Arkivsaknr:18/1548	N - 103.3	HAH
	Journalpostnr:19/9201		

Høyringsuttale forvaltningsrevisjon innkjøp

Viser til utkast til forvaltningsrevisjon innkjøp dagsett 30. august 2019. Rådmannen vil gje følgjande uttale:

Etne kommune bruker kvart år store delar av budsjetta sine til innkjøp, og mange innkjøp verkar både indirekte og direkte inn på kvaliteten i kommunen sitt tenestetilbod. Offentlege innkjøp er undergitt eit relativt detaljert regelverk som er ressurskrevjande å følgje opp, og det er lett å trå feil i ein hektisk kvardag. Innkjøp er difor eit tema det er viktig å kontinuerleg følgje opp og arbeide med. Forvaltningsrevisjonen gir eit nyttig perspektiv utanifrå på dette arbeidet.

Rådmannen meiner at rapporten i all hovudsak gir eit dekkjande bilete av innkjøpsarbeidet i Etne kommune i den aktuelle perioden som er undersøkt. Det har vore stort fokus internt i organisasjon på innkjøp både før og etter rapporten, og det har blitt jobba godt med innkjøpsprosessar og rutinar, slik at mykje allereie er blitt betra. Rådmannen ynskjer å kommentere noko av funna i rapporten, og peike på kva arbeid som har vore gjort internt i organisasjonen i perioden etter at innkjøpa som er vurdert i rapporten blei gjennomført. Vidare vert det og kommentert på kva kommunen allereie har gjort og kjem til å jobbe vidare med i høve tilrådingane i rapporten.

Status på innkjøpsområdet – praksis, rutinar og avtalar

Forvaltningsrevisjonen tek utgangspunkt i innkjøp frå avtalar inngått tidleg i 2018 eller tidlegare år. Fleire av svakheitene som revisjonen peikar på meiner rådmannen er, og vil bli, retta opp med dei endringane som er gjennomført internt etter innføring av KGV (Konkurrensegjennomføringsverktøy) frå juli 2018. KGV er lovpålagt for innkjøp over kr 1 300 000, men etter kommunen sine noverande rutinar skal som hovudregel alle anskaffingar frå og med kr 100 000 gjennomførast i dette systemet. Innkjøp under kr 100 000 vert også gjennomført i systemet der det er formålstenleg. Det betyr at kommunen etter denne datoen har betra rutiane, kontrollen og dokumentasjonen betrakteleg. I høve tilråding nr. 4 meiner rådmannen difor at kommunen allereie har sett i verk gode tiltak.

Rådmannen er klar over at fleire kjøp ikkje er gjennomført heilt i tråd med regelverket, slik det kjem fram av rapporten. To av innkjøpa gjeld anleggsbidragsavtalar der eksterne har gjennomført innkjøpa (på vegner av kommunen) utan at kommunen har vore med i denne delen av prosessen. Kommunen har altså vore klar over manglar ved gjennomføringa og teke atterhald om dette i vidare avtalar.

Eit anna innkjøp det er påpeikt feil ved gjeld hasteinnkjøp av vikartenester innan pleie og omsorg. Kommunen tok i dette tilfellet i kontakt med dei tre leverandørane som kommunen har rammeavtale med, men ingen av dei kunne levara sjukepleiar i den aktuelle perioden. Kommunen tolka då regelverket slik at ein kunne gå *direkte* på ein fjerde leverandør, jf. § 5-2 c om hastekjøp i Del II i anskaffelsesforskrifta. Denne tolkinga er ikkje rett. *Direkte* her betyr at innkjøp som høyrer heime i



53 75 80 00 · Telefaks: 53 75 80 01 · E-post: post@etne.kommune.no · www.etne.kommune.no

5590 ETNE · Sjoarvegen 2 · Bankgiro · 3330.30.22088 · Org.nr.: 959 435 375

Del II, kan gjennomførast etter Del I, der ein må spørje tre leverandørar utan kunngjøring. Kommunen vil endre praksis her og har allereie oppdatert sine interne rutinar.

I tillegg er det er nokre områder kommunen ikkje har fått på plass egne rammeavtalar på. Desse områda er kommunen klar over, og har også lagt dei fram for revisjonen. Her det det jobba vidare, slik at det er på plass ein ny avtale og andre er under arbeid, jf. tilråding nr. 5. Samstundes er det eit par områder som kommunen ser som utfordrande å få til gode rammeavtalar på, t.d. byggvarar og daglegvarer.

Kommunen har med jamne mellomrom sett på omfanget av innkjøp utanom avtalar, men det er ikkje formalisert ei fast rutine for oppfølging av denne jf. tilråding nr. 2. Det er sett i gang ei intern vurdering av korleis dette kan og bør gjerast.

På fleire av innkjøpa som er kontrollert, manglar anskaffingsprotokollen og det er i staden brukt opningsprotokoll. Rådmannen vil legge til at praksisen rundt opningsprotokoll er lang, og det har difor vert sett på som rett. Opningsprotokoll har også vore etterspurt frå fleire av leverandørane til kommunen. Det er fleire kommunar og fylkeskommunar som fortsatt praktiserer dette. Det er likevel ikkje lovpålagd og ikkje eit alternativ til anskaffingsprotokollen, men eventuelt eit tillegg. Praksisen i kommunen blei avvika i løpet av perioden som forvaltningsrevisjonen har vurdert.

Kontraktsoppfølging

I rapporten legg revisjonen til grunn at kommunen ikkje har god nok oversikt over alle avtalane som er inngått. Rådmannen vil streke under at kommunen har ein elektronisk oversikt (Excel) over alle rammeavtalane, i tillegg til fleire serviceavtalar. Denne er no også tilgjengeleg i kommunen sitt kvalitetssystem, i tillegg til at den månadleg blir oppdatert og distribuert ut til alle einingsleiarane. Alle nye avtalar blir og registrert i kommunen sitt arkivsystem.

Kommunen har ikkje eit eiga kontraktsoppfølgingssystem per i dag der alle avtalar er registrert. Kontraktsoppfølging kan potensielt vere veldig tidkrevjande, og kommunen må vurdere kostnaden opp mot nytten. Gjennom innkjøpssamarbeidet og e-handelssystemet er det oppfølging av dei største avtalane med flest produkter. I tillegg har kommunen gjennomført ein del oppfølging som ikkje er fastsett i rutinar, slik som til dømes godkjenning av prisendringar, utløyning av opsonar og reklamasjonar. Desse er no lagt inn i innkjøpsrutinen. Per i dag er rådmannen usikker kva ytterlegare grep innan kontraktsoppfølginga som vil svare seg økonomisk, men vil ta ei gjennomgang av aktuelle verktøy og rutinar i tråd med tilråding nr. 3.

Fullmaktar og fullmaktsstruktur

Når det gjeld tilråding nr. 1 er rådmannen av den generelle oppfatning at alle formelle fullmaktar til tilvising (godkjenne bruk av utgifter) er skriftleggjorte. Det er berre einingsleiarar som har tilvisingsmynde og dermed formelt kan godkjenne ei bestilling. Reglementet slår fast at viss denne skal vidaredelegerast skal det skje skriftleg og godkjennast av rådmannen. Det har vore lagt opp til at einingsleiarane har ansvaret for den praktiske gjennomføringa av mindre innkjøp i det daglege blir gjort i sine einingar, og kva rutinar som er formålstenlege. Dei aller fleste einingane gjere berre mindre innkjøp, hovudsakleg gjennom rammeavtalar. Til no har det ikkje vore vurdert å ha sentrale rutinar og formelle, skriftlege fullmaktar knytt spesifikt til innkjøp utover dette, men rådmannen vil ta ein ny vurdering av dette i tråd med tilrådinga.

Opplæringstiltak

Ved årsskifte 2018/2019 blei det gjennomført intern opplæring i innkjøp og innkjøpsrutinen av einingsleiarane, merkantile og nokre andre sakshansamarar. Per i dag har alle einingsleiarane unnatt

–

2

ein vore igjennom dette. Rådmannen meiner det er gitt tilstrekkeleg opplæring til dei som har behov for det. Kravet til innkjøpskompetanse er noko ulikt i einingane, avhengig av kor mykje og kva type innkjøp ein gjere. Kompetanse er ofte ferskvare, så vurdering av opplæringstiltak er ein kontinuerleg prosess jf. tilråding nr. 5. Det har mellom anna vore vurdert å etablere ein årleg samling med opplæring/repetisjon på fleire aktuelle fagområder innan økonomi, lønn og personal (inkludert innkjøp) både for leiarar og merkantile.

Med helsing

Hilde Aartun Haraldseide
Konstituert rådmann

Brevet er godkjent elektronisk og har difor inga underskrift.

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Regelverket om offentlege anskaffingar

Alle etatar og organ i kommunen er omfatta av regelverket for offentlege anskaffingar (ref. anskaffingslova § 2 andre ledd punkt b). Det totale regelverket for offentlege anskaffingar byggjer på ulike rettskjeldefaktorar som ein må tolke og vekte for å etablere rettsregelen som gjeld for dei respektive problemstillingane i denne forvaltningsrevisjonen. Dette gjeld lov, forarbeid, forskrift, teori, domspraksis, EØS-regelverk og KOFA-avgjerder. Den aktuelle regel går ikkje alltid direkte fram av lov eller forskrift, og må difor tolkast. Under presenterer vi grunnprinsippa i lov og forskrift, samt nokre sentrale og relevante føresegn frå regelverket.

Føremålsparagraf og grunnleggjande prinsipp

§ 1 i anskaffingslova definerer føremålet må lova på følgjande måte:

Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Dei grunnleggjande prinsippa i anskaffingslova går fram i § 4, som seier at:

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggjande prinsipp om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvarhet og forholdsmessighet.

Konkurranseprinsippet tyder at offentlege kjøp skal skje på grunnlag av konkurranse, utan omsyn til kva for ein innkjøpsprosedyre som blir nytta. Både ut frå samfunnsøkonomiske og forretningsmessige omsyn, samt forvaltningsrettslege prinsipp om likebehandling, er det ønskeleg at offentlege innkjøp skjer etter konkurranse mellom potensielle leverandørar.

Likebehandling av leverandørane medfører at kommunen under heile prosessen skal leggje tilhøva til rette for at flest mogleg av dei potensielle leverandørane får høve til å konkurrere om leveransen på same grunnlag. Leverandørane må difor bli gjeve likeverdige føresetnader for å få sitt tilbod valt.⁵³

Prinsippet om «*forutberegnelighet*» omhandlar føreseielegheit for leverandørane. Prinsippet seier at oppdragsgjevar skal syte for at leverandørar har tilstrekkeleg informasjon om konkurransen og gjennomføringa av denne, til at dei kan ta forsvarlege vurderingar og avgjersler med omsyn til tilbodets innhald.

Prinsippet om *etterprøving* handlar om at anskaffingane til kommunen skal kunne etterprøvast av leverandørane. Dette betyr at kommunen må kunne dokumentere dei ulike stega i anskaffingsprosessen. kommunen må difor syte for at det dei vurderingane som blir gjort og den dokumentasjonen som har betydning for anskaffinga er skriftleggjort, klår og utfyllande nok til at ein tredjepart eller eit klageorgan i ettertid kan få ein god forståing av dei vurderingane som vart gjort.

Samhøveprinsippet (forholdsmessighetsprinsippet) inneber at dei pliktar og rettar som blir utleia frå dei andre prinsippa, må tilpassast den einskilde anskaffingas art og omfang. Dette betyr at dei krav som blir stilt til prosedyren kommunen skal gjennomføre, må stå i høve til det som skal kjøpast inn, og at dei krava kommunen stiller til leverandøren også må stå i høve til anskaffinga. Kommunen skal med andre ord ikkje stille strengare krav enn det som er naudsynt for å realisere føremålet med anskaffinga. I forarbeidet til lova blir det understreka at etterleving av dette prinsippet er sentralt for å realisere føremålet med lova om effektiv bruk av samfunnets ressursar, særleg når det gjeld mindre anskaffingar.

Ref. § 2 i anskaffingslova, gjeld desse grunnleggjande prinsippa for alle anskaffingar over 100 000 kroner eks. mva. I *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)* går det fram at kommunen også for anskaffingar under 100 000 kroner eks. mva. bør sjå hen til og opptre i samsvar med desse grunnleggjande prinsippa.

⁵³ I forarbeidet til lova blir likebehandlingsprinsippet omtalt som det viktigaste av alle prinsippa i paragrafen, ref. Prop. 51 L (2015-2016), side 82.

Dei konkrete formkrava til gjennomføring av anskaffingar varierer etter verdien på anskaffinga og kva type anskaffing det er tale om. Dei konkrete krava går fram av FOA § 5-1.

- Del I av forskrifta gjeld alle typar anskaffingar som er omfatta av forskrifta.
- Del II gjeld kontraktar med lik eller over dei nasjonale terskelverdiane og under EØS-terskelverdiane, jf. FOA § 5-1 anna ledd.
- Del III gjeld kontraktar lik eller over EØS-terskelverdiane som spesifisert i FOA § 5-3 fyrste ledd.
- Del IV gjeld kontraktar for helse- og sosialtenester med anslått verdi lik eller over EØS-terskelverdi spesifisert i forskrifta § 5-3 anna ledd.
- Del V gjeld plan- og designkonkurransar med verdi over nasjonale terskel jf. § FOA 5-1 femte ledd.

FOA § 5-4 stiller krav til at kommunen som oppdragsgjevar skal gjere ei forsvarleg berekning av verdien på innkjøp, slik at det blir avgjort om innkjøpet kjem over eller under dei ulike terskelverdiane.

Innkjøpsstrategi

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* blir det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar. Mellom anna går det fram i stortingsmeldinga at:

Innkjøp er ein av dei sentrale verksemdsprosessane i alle offentlege verksemder. Leiinga i kvar enkelt verksemd er ansvarleg for at innkjøp av varer og tenester støttar opp under måla som er sette for verksemda, og at dei vert utførte i samsvar med gjeldande lovar og reglar. Dette ansvaret kan ein leiar ikkje delegere. ...

Leiarar har ansvar for å setje innkjøpsarbeidet inn i ein strategisk samanheng og sortere mellom ulike typar innkjøp. Det må utarbeidast mål og strategiar for innkjøpsarbeidet. Særleg gjeld dette innkjøp som har tydeleg samanheng med dei oppgåvene som verksemda skal løyse. Strategien for innkjøp må setjast i samanheng med verksemdas ressursar, både dei personellmessige, faglege og økonomiske.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal som del av sitt oppdrag leggje til rette for at offentlege verksemder har god innkjøpsfagleg kompetanse, og organiserer sine anskaffingar på ein føremålstenleg og effektiv måte. Difi sitt rettleiingsmaterieil for offentlege anskaffingar seier mellom anna følgjande om innkjøpsstrategi: «Anskaffelsesstrategi viser virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser. Den prioriterer endringer virksomheten skal gjennomføre for å nå sine overordnede og langsiktige mål.»

I rettleiingsmaterieilet blir viktigheita av ein innkjøpsstrategi vidare grunngjeve med at:

- Innkjøp ofte utgjør ofte ein stor del av offentlege verksemder sine totale budsjett.
- Mange av tilsette kan vere involvert i innkjøp, og desse bruker mykje tid på anskaffingsarbeid, kontrollar og betalingsprosessar.
- Konsekvensar av kva løysing som blir vald kan påverke budsjetter i fleire år framover.
- Ein del anskaffingar påverkar kjerneproduksjonen til verksemda direkte.
- Leiaren er ansvarleg for verksemda sine anskaffingar, så fremt ansvaret ikkje er delegert.
- Forbetring av innkjøpa gir betre kvalitet, brukartilfredsheitt, reduserte kostnader og mindre risiko.
- Anskaffingsstrategi legg til rette for strategisk leiing
- Med strategisk leiing meiner ein det langsiktige arbeidet med å skape betre resultat i verksemda.
- For at innkjøp skal bli eit verkemiddel for leiinga, må strategien både etablerast, forankrast og følgjast opp.

Krav til føring av anskaffingsprotokoll

FOA § 7-1, første punkt, stiller krav til oppdragsgjevar om å oppbevare tilstrekkeleg dokumentasjon til å kunne grunngje viktige avgjersler i anskaffingsprosessen. I same paragraf, tredje punkt, er det stilt krav om at «vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.» Dette gjeld alle innkjøp med verdi over 100 000 kroner eks. mva. For innkjøp etter FOA del II (anskaffingar over nasjonale terskelverdiar) og del III (anskaffingar over EØS-terskelverdiane), er det særskilte krav til kva anskaffingsprotokollane skal innehalde (ref. høvesvis § 10-5 anna ledd og § 25-5 anna ledd).

Føremålet med dokumentasjonsplikta og plikta til å føre anskaffingsprotokoll er å bidra til at andre leverandørar og offentlegheita kan føre kontroll med at kommunen sine avgjersler er fatta i samsvar med

regelverket. Disse pliktene gjer auka etterprøving i anskaffingsprosessen, ref. grunnprinsippet om dette i anskaffingslova § 4, og kan slik motverke kameraderi og korrupsjon.⁵⁴

Kommunikasjon

FOA kapittel 22 omhandlar krava knytt til kommunikasjon i anskaffingsprosessane. Krava i kapittelet gjeld både for anskaffingar gjort etter del II og del III av FOA, jf. FOA §§ 8-20, 14-1 bokstav d) punkt 5. og 22-1. Punkt (1) i FOA § 22-1 seier at «All kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom oppdragsgiveren og leverandørane skal skje skriftlig ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler etter reglene i dette kapittelet» og punkt (2) seier at:

Muntlig kommunikasjon kan likevel brukes, unntatt i forbindelse med utveksling av anskaffelsesdokumentene, forespørslar om å delta i konkurransen, bekreftelser av interesse og tilbud. Muntlig kommunikasjon skal dokumenteres i tilstrekkelig grad, for eksempel i form av et skriftlig referat eller sammendrag av hovedelementene i kommunikasjonen eller ved lydopptak. Oppdragsgiveren skal tilpasse omfanget av dokumentasjonen til den betydningen innholdet i den muntlige kommunikasjonen kan ha for forståelsen av anskaffelsesdokumentene.

Kapittelet stiller krav til verktøya og løysingane som kan bli brukt til elektronisk kommunikasjon (FOA § 22-2), korleis forespurnader knytt til konkurransar skal takast i mot og oppbevarast (FOA § 22-3), kva unntak som gjeld for kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon (FOA § 22-4), samt føresegner knytt til elektroniske signaturar m.v. (FOA § 22-5).

Jf. FOA § 32-2 punkt (2) bokstav c), gjeld krava etter FOA § 22-1 første ledd for kommunar frå 1. juli 2018.

Kunngjeringsplikt

Anskaffingar over dei nasjonale terskelverdiane eller EØS-terskelverdiane skal kunngjerast.⁵⁵ For anskaffingar etter del II i FOA, skal anskaffingar kunngjerast på Doffin (database for offentlege innkjøp).⁵⁶ Anskaffingar etter FOA del III, skal i tillegg kunngjerast på TED (Tender Electronic Daily).⁵⁷

Dersom særlege vilkår er oppfylt, er det høve til å gjere anskaffingar over terskelverdiane, utan kunngjering. Unntaka for kunngjeringsplikta for del II-anskaffingar går fram av FOA § 5-2, og for del-III-anskaffingar i FOA §§ 13-3 og 13-4. Unntaka skal tolkast restriktivt.⁵⁸

Anskaffingar under terskelverdiane er ikkje kunngjeringspliktige, men det kan vere føremålstenleg å gjere det også for desse, både slik at dei blir konkurranseeksponert, og for å sikre føreseielegheit og likebehandling for leverandørane.

Anskaffingsprosedyrar

FOA § 8-3 seier at det for del II i forskrifta (over dei nasjonale terskelverdiane), er to tillatne anskaffingsprosedyrar; anten open tilbods konkurranse, der alle interesserte leverandører kan gje tilbod (FOA § 9-2 første punkt), eller avgrensa tilbods konkurranse der alle interesserte leverandører kan levere forespurnad om å delta i konkurransen, men berre dei som blir invitert til dette kan gje tilbod (FOA § 9-2 andre punkt). I begge anskaffingsprosedyrane kan kommunen, etter tilbodsfristen, avgjere om det skal vere dialog med leverandørane. Reglane for dialog med leverandørar går fram av FOA § 9-3.

Det er kommunen som bestemmer kor omfattande den eventuelle dialogen med tilbydarane skal vere; likebehandlingsprinsippet vil likevel stille krav til korleis slik dialog blir gjennomført.⁵⁹

For del III-anskaffingar (over EØS-terskelverdiane), er det jf. forskrifta § 13-1 fleire tillatne anskaffingsprosedyrar, men forutan open og avgrensa tilbods konkurranse, er det strenge vilkårskrav som må oppfyllest. Mellom anna er det stilt særlege vilkår for å kunne gjere anskaffingar med forhandlingar med kunngjering (FOA § 13-2) og utan kunngjering (FOA § 13-3), og i FOA § 13-4 går det der fram kva vilkår som må vere oppfylte for at det skal vere lovleg å gjere direkteanskaffingar utan konkurranse.

⁵⁴ Sjå <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/dokumentasjonsplikten-og-anskaffelsesprotokoll/>.

⁵⁵ Sjå FOA § 8-17 for del II og § 21-1 for del III.

⁵⁶ Sjå www.doffin.no

⁵⁷ Sjå <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

⁵⁸ Ref. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/kunngjeringer/>.

⁵⁹ Ref. Prop. 51 L (2015-2016), kap. 8.

Rammeavtalar

Rammeavtalar er avtalar som gjev oppdragsgjevar høve til å gjennomføre fleire enkeltinnkjøp over ein avtaleperiode. Enkeltinnkjøpa i ein rammeavtale blir gjennomført som avrop/uttak innanfor vilkåra som er fastsett i rammeavtalen.

Rammeavtalar kan innførast med ein eller fleire oppdragstakarar. FOA gjer høve til tre typar rammeavtalar:⁶⁰

- rammeavtale med éin leverandør
- rammeavtale med fleire leverandørar, der alle vilkår er fastlagde i rammeavtalen
- rammeavtale med fleire leverandørar, der ikkje alle vilkår er fastlagde i rammeavtalen

Rammeavtalar med fleire leverandørar innan same område blir også omtala som «parallele rammeavtalar». Dersom ikkje alle vilkår er fastlagde i parallele rammeavtalar skal tildeling av kontraktar gjennomførast som minikonkurransar mellom partane i rammeavtalane. For rammeavtalar der alle vilkåra er fastlagde i avtalane, er det ikkje høve til å opne konkurransen for å endre vilkåra. Det er ikkje spesifisert i FOA korleis avropa skal gjennomførast. Kravet til at konkurransetilhøva skal vere føreseielege og gjennomsiktige tilseier likevel at alle forhold som er relevante for tildeling av dei enkelte kontraktane går fram av konkurransegrunnlaget i rammeavtalen, og at framgangsmåten for val av leverandør er fastlagt i sjølve avtalen, slik at det objektivt kan konstaterast kven av leverandørane som skal få oppdraget/kontrakten.

Arbeidsvilkår og sosial dumping

Alle anskaffingar i offentleg regi er plikta til å leggje til grunn ein klausul i kontrakten som skal sikre at arbeidstakarane sine løns- og arbeidsvilkår ikkje vil pressast i ein konkurranseutsett marknad. Bakgrunnen kjem av ratifiseringa av ILO-konvensjon nr. 94 av 1949. I 2005 vart det innført eit krav om at teneste- og bygg- og anleggskontraktar inngått av statlege styresmakter skulle innehalde krav om løns- og arbeidsvilkår for oppdragstakar sine tilsette. Som ein del av den dåverande regjeringa sin handlingsplan mot sosial dumping, blei konvensjonen gjort gjeldande for kommunar, fylkeskommunar og offentlegrettslege organ frå 2008, gjennom forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontraktar. Forskrifta er heimla i anskaffingslova § 6, og slår fast at oppdragsgjevar skal stille kontraktmessige krav om at tilsette hos leverandørar og eventuelle underleverandørar som direkte medverkar til å oppfylle kontraktar, har løn- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale, eller ein landsomfattande tariffavtale for den aktuelle bransjen (jf. § 5).⁶¹ Oppdragsgjevar skal også gjennomføre naudsynte kontrollar av om krava til løns- og arbeidsvilkår blir overhaldd (jf. § 7).

Også FOA inneheld føresegn som skal motverke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. FOA §§ 8-13 første ledd og 19-3 første ledd, forpliktar kommunen til å stille krav om at leverandørar maksimalt kan ha to ledd leverandørkjede under seg i kontraktar for utføring av bygge- og anleggsarbeid, og for kontraktar for reinhaldstenester med verdi på minst 2 millionar kronar eks. mva. Etter FOA § 19-3 anna ledd, er det lov å fråvike maksimumskravet for tal underleverandørar anten om det er påkravd for å sikra tilstrekkeleg konkurranse, eller på grunn av upårekna hendingar. Det er understreka i rettleiingsmaterialet frå departementet at desse unntaka skal tolkast strengt.⁶²

Kontraktsoppfølging

Kontraktsoppfølging kan sjåast på som ein sjølvstendig prosess som kjem etter innkjøpsprosessen. Kontraktsoppfølginga omfattar oppdragsgjevar si handtering av kontraktsforholdet frå det tidspunktet kontrakten er underskriven til kontrakten er avslutta og partane ikkje har rettar og plikter etter denne.

Ein sentral del av kontraktsoppfølging er kontrollrutinar for å sikre at varer eller tenester blir levert i samsvar med krava i den framforhandla kontrakten. Dette gjeld både kvalitet/innhald i vara eller tenesta, og at del- og totalprisar er i samsvar med kontrakt. Vidare høyrer det til kontraktsoppfølginga å reklamere på eventuelle manglar og å vurdere bruk av sanksjonar overfor leverandørar dersom dette er naudsynt.

⁶⁰ Sjå FOA § 11-1 og kapittel 26.

⁶¹ Følgjande bransjar har i dag allmenngjorte tariffavtalar: byggeplasser (for dei som utførar bygningsarbeid), elektro, skips- og verftsindustrien, godstransport på veg, jordbruks- og gartnarnæringane, persontransport med turbil, reinhald og fiskeindustribedrifter (sjå <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=90849/>).

⁶² Sjå <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/begrensninger-i-antall-ledd-i-leverandorkjeden/>.

Eit viktig hjelpemiddel i kontraktsoppfølging kan vere eit manuelt eller elektronisk register over kontraktar som syner ei totaloversikt over gjeldande kontraktar. Uavhengig av om ein har eit slikt register eller om ein vel å nytte eit vanleg saks-/arkivsystem, er det ein føremon at det er klåre rutinar for å registrere kontraktar og nøkkelinformasjon knytt til kontraktane.

Kontroll av innkjøpsarbeidet

Som del av sitt internkontrollansvar (jf. kommuneloven § 23, punkt 2), har rådmannen ansvar for å sikre at kommunale anskaffingar er underlagt tilstrekkeleg kontroll. Dette inneber mellom anna ansvar for å etablere tilfredsstillande rutinar og føre kontroll med verksemda på innkjøpsområdet. Føremål med internkontrollen er å gje rimeleg tryggleik for at mål, rutinar og regelverk blir etterlevd.

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* blir det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar. Det øvste ansvaret for innkjøpsansvaret ligg hos toppleiinga, medan leiarar på lågare nivå har ansvar innanfor sine område. I stortingsmeldinga blir det presisert at leiaransvaret for innkjøp ikkje kan delegerast. Leiaransvaret inneber at innkjøpsarbeidet må setjast inn i ei strategisk samanheng, og følgjande verkemidlar blir omtalt særskilt:

- Utarbeide mål og strategiar for innkjøpsarbeidet.
- Avklare kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå.
- Sørge for ei robust organisering av ressursane med effektive rutinar.
- Sjå til at rutinane blir følgde.
- Sørge for at verksemda har den nødvendige merkantile, tekniske og juridiske kompetansen.
- Skape eit miljø der det er høgt medvit og fokus på risiko og risikohandtering innanfor innkjøpsområdet.

Kompetanse

For at anskaffingar skal kunne gjennomførast effektivt, og riktig i høve til regelverket, er det sentralt at dei tilsette som er involvert i innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse. I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp blir* det mellom anna peika på samanhengen mellom organisering av innkjøpsverksemda og behovet for kompetanse. Kva kompetanse som er naudsynt vil vere avhengig av korleis den enkelte tilsette er involvert i anskaffingane. I stortingsmeldinga står det mellom anna:

Tilstrekkeleg kompetanse er ein føresetnad for å gjere gode og riktige offentlege innkjøp. Verksemda må ha tilstrekkeleg bestillarkompetanse for å kunne definere kva ein treng og for å vurdere kva for innkjøpsmetode som er mest formålstenleg. Vidare er det nødvendig med kunnskap om innkjøpsfaget, leverandørmarknaden og regelverket om offentlege innkjøp.

Behovet for kompetanse heng nøye saman med organisering av innkjøpsverksemda. Er ansvaret for innkjøp desentralisert i organisasjonen, kan det vere behov for kompetanse hos mange personar i verksemda. ...

Det vil òg vere ulike behov for dei forskjellige innkjøpsfunksjonane i verksemda. Behovet hos personar som berre gjennomfører bestillingar under inngåtte rammeavtalar, er eit anna enn hos personar som gjennomfører heile konkurransar og inngår kontraktar med leverandørar. Leiarar vil ha behov for meir overordna kompetanse om organisering av innkjøpsverksemda, kontroll mv.

Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet

I samarbeidsavtalen⁶³ mellom kommunane som inngår i det interkommunale innkjøpssamarbeidet på Haugalandet blir det under § 2 skildra føremål og målsetting med samarbeidet:

Hovedformålet med samarbeidet er å inngå gode innkjøpsavtaler for medlemmene, på produktområdene varer og tjenester (..)

⁶³ Samarbeidsavtale for innkjøpssamarbeidet på Haugalandet. Sist oppdatert 01.03.2011.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov, regelverk og anna litteratur

- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelseslova). LOV-2016-06-17-73
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelseslova). LOV-1999-07-16-69
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskrifta). FOR-2016-08-12-974
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskrifta). FOR-2006-04-07-402
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. FOR-2008-02-08-112
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. 2013.
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. 2018.
- Diverse KOFA-avgjersler
- St.meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp*

Dokument frå Etne kommune

- Samarbeidsavtale for innkjøpssamarbeidet på Haugalandet (01.03.2011)
- Innkjøpsstrategi 2018-2025 for Etne kommune (K-sak 015/18)
- Skildring av fullmaktstruktur knytt til innkjøp (ingen dato)
- Skildring av stillingsinstruks for innkjøpsrådgjevar (ingen dato)
- Rutine for innkjøp i Etne kommune (20.11.2018)
- Utdrag frå økonomihandboka Etne kommune:
 - 5.5 Rutinar og krav ved faktura til kommunen
 - 6.3 Innkjøp
- Rutine e-handelsfaktura ved avvik
- Rutine e-handel (09.05.2018)
- Statistikk e-Handel 2018
- Innkjøpsanalyse, Etne kommune (Kommunal rapport, 11.02.2018)
- Oversikt over avtaler (05.03.2019)
- Malar:
 - Konkurransesgrunnlag FOA del I
 - Konkurransesgrunnlag FOA del II
 - Konkurransesgrunnlag FOA del III
 - Protokoll FOA del I
 - Tildelingsbrev
- Kursmateriell, gjennomgang av innkjøpsrutine

Kontrollerte kjøp

Tabell 6: Oversikt over kontrollerte innkjøp

Nr	Anskaffinga gjeld	Type avtale	Type kjøp	Transaksjon	Budsjett	Anslått kontraktsverdi ⁶⁴
1	Ikt-utstyr	Rammeavtale	Vare	53 225	Drift	IA
2	Leasing av transportmiddel	Rammeavtale	Vare	66 095	Drift	IA
3	Kjøp ekstern tenesteproduksjon	Rammeavtale	Teneste	5 259 532	Drift	IA
4	Kjøp av konsulenttenester	Rammeavtale	Teneste	149 125	Drift	IA
5	Snøbrøyting / strøing	Rammeavtale	Teneste	129 893	Drift	IA
6	Medisinske forbruksvarer	Rammeavtale	Vare	322 646	Drift	IA
7	Byggetenester nybygg	Enkeltkjøp	Teneste	25 941 625	Investering	25 941 625
8	Byggetenester nyanlegg ⁶⁵	Enkeltkjøp	Teneste	1 263 027	Investering	1 734 142
9	Byggetenester nyanlegg ⁶⁶	Enkeltkjøp	Teneste	5 780 630	Investering	6 678 236
10	Materialar til vedlikehald	Enkeltkjøp	Vare	58 935	Drift	267 189
11	Kjøp av vikartenester	Enkeltkjøp	Teneste	195 974	Drift	1 107 812
12	Materialar til vedlikehald	Enkeltkjøp	Vare	12 869	Drift	102 968
13	Matvarer	Rammeavtale	Vare	228 818	Drift	IA
14	Containerleie	Enkeltkjøp	Vare	12 434	Drift	132 454

⁶⁴ Det er for enkeltkjøpa det er anslått verdi.

⁶⁵ I samband med verifiseringa presiserer kommunen at det ikkje var dei som gjennomførte denne innkjøpsprosessen, men at dei har overtatt det ekstern har gjennomført (anleggsbidragsavtalen) og har vore klar på manglar.

⁶⁶ I samband med verifiseringa presiserer kommunen at det ikkje var dei som gjennomførte denne innkjøpsprosessen, men at dei har overtatt det ekstern har gjennomført (anleggsbidragsavtalen) og har vore klar på manglar. Dei har i dette kjøpet tatt atterhald om feil i kjøpet.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.