



Forvaltningsrevisjon | Samnanger kommune
Innkjøp

Mai 2018

«Forvaltningsrevisjon av innkjøp»

Mai 2018

Rapporten er utarbeidd for
Samnanger kommune av Deloitte
AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i Samnanger kommune gjennomført ein forvaltningsrevisjon av innkjøp i Samnanger kommune. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om organisering av innkjøpsarbeidet i Samnanger kommune er føremålstenleg, om rutinar og system for innkjøpsarbeidet er i samsvar med lovar og reglar og ev. politiske føringar i kommunen, og om regelverket blir etterlevd i innkjøpsprosessar.

Som datagrunnlag har revisjonen nytta intervju, dokumentgjennomgang og analysar av rekneskapet til kommunen. Revisjonen har blitt gjennomført frå desember 2017 til mai 2018, og omfattar gjennomgang av utbetalingar som blei gjort mellom 1. januar 2017 og 31. desember 2017.

Etter revisjonen si vurdering viser undersøkingane at arbeidet med innkjøp i Samnanger kommune på fleire områder ikkje er tilfredsstillande. Det er utfordringar knytt til både prosessar og rutinar, og til regeletterleving i innkjøpsarbeidet.

Kommunen har ein fullmaktsstruktur med forskjellige fullmakter for ulike typar innkjøp og for innkjøp av ulik verdi. Fleire av dokumenta som utgjer fullmaktsstrukturen har ikkje blitt oppdaterte på fleire år, og fullmaktstrukturen er slik ikkje oppdatert i høve endringa i lov og forskrift dei seinare åra. Vidare avdekker undersøkingane at fullmaktsstrukturen berre i nokon grad styrar det faktiske innkjøpsarbeidet i kommunen; det er i hovudsak budsjettløyvingar i kombinasjon med attestant- og tilvisarrollane som i praksis regulerer innkjøpa som blir gjort. Dette førar til at det blir gjort innkjøp utanfor den formelle fullmaktsstrukturen.

Samnanger kommune har rutinar og retningslinjer for innkjøp som viser til fleire av dei grunnleggjande prinsippa for offentlege anskaffingar, og er eigna til å bidra til at anskaffingar i kommunen blir gjort i samsvar med krav i regelverket. Fleire av desse har ikkje blitt oppdatert på fleire år, og reflekterer ikkje endringane i regelverket som tredde i kraft i 2017.

Innkjøpskompetansen i kommunen er ikkje tilstrekkeleg, verken i sentraladministrasjonen eller ute i einingane. Det føreligg ikkje rutinar for å gje opplæring av tilsette på innkjøpsfeltet, og kommunen nyttar berre i avgrensa grad kurstilbodet dei har tilgang til gjennom innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune. Innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune fungerer i hovudsak etter intensjonen, sjølv om det er og har vore utfordringar knytt til både avtalelojalitet og manglande e-handelssystem.

Alle kommunar skal ha etablert system for elektronisk kommunikasjon i anbudsprosessar innan 1. juli 2018. Dette har ikkje Samnanger kommune på plass, og kommunen har heller ikkje nokon plan for korleis dei skal oppfylle dette kravet.

Revisjonen har gått gjennom eit utval innkjøp som kommunen har gjennomført i 1. januar 2017 til 31. desember 2017. 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.

Samnanger kommune stiller ikkje krav om løns- og arbeidsvilkår i alle relevante anskaffingar. Kommunen bryt slik med sentrale føresegner meint å motverke sosial dumping.

Vidare avdekker gjennomgangen manglande eller mangelfulle tilbodsevalueringar i halvparten av dei kontrollerte anskaffingane, og manglande eller mangelfull protokollføring i fem av dei åtte 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 6.

Innhold

1. Innleiing	7
2. Om tenesteområdet	9
3. Organisering av innkjøp i kommunen	10
4. System, rutinar og retningsliner for innkjøp	16
5. Regeletterleving i innkjøp	19
6. Konklusjon og tilrådingar	26
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	27
Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	28
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	33
Vedlegg 4 : Sentrale dokument og litteratur	34

Detaljert innholdsliste

1.	Innleiing	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Føremål og problemstillingar	7
1.3	Avgrensing	7
1.4	Metode	7
1.5	Revisjonskriterium	8
2.	Om tenesteområdet	9
2.1	Organisering	9
3.	Organisering av innkjøp i kommunen	10
3.1	Problemstilling	10
3.2	Revisjonskriterium	10
3.3	Føremålstenleg fullmactsstruktur	10
3.4	Innkjøpskompetanse og rutinar for opplæring	13
3.5	Innkjøps samarbeid med Bergen kommune	14
4.	System, rutinar og retningsliner for innkjøp	16
4.1	Problemstilling	16
4.2	Revisjonskriterium	16
4.3	Føremålstenelege system, rutinar og retningsliner for innkjøp	16
5.	Regeletterleving i innkjøp	19
5.1	Problemstilling	19
5.2	Revisjonskriterium	19
5.3	Utlysing av innkjøp og konkurranseeksponering	20
5.4	Kjøp innanfor rammeavtalar	21
5.5	Løns- og arbeidsvilkår i utlysing og kontrakt	22
5.6	Korrekt avvising av leverandørar	23
5.7	Dokumentering og gjennomføring tilbodsevaluering	23
5.8	Protokoll for innkjøp	24
6.	Konklusjon og tilrådingar	26
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	27
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	28
	Regelverket om offentlege anskaffingar	28
	Kontroll av innkjøpsarbeidet	31
	Kompetanse	32
	Kommunale vedtak	32
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	33
	Regelverk og faglitteratur	33
	Rutinar, retningsliner og malar frå Samnanger kommune	33
	Vedlegg 4 : Sentrale dokument og litteratur	34
	Kontrollerte innkjøp	34

Tabellar

Tabell 1: Innkjøp Samnanger kommune, siste tre år	9
Tabell 2: Utlysing og konkurranseeksponering	20
Tabell 3: Avrop på rammeavtalar	21
Tabell 4: Løns- og arbeidsvilkår i kontrollerte innkjøp	22
Tabell 5: Tilbodsevaluering	23
Tabell 6: Protokoll	24
Tabell 7: Oversikt over kontrollerte innkjøp	34

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av innkjøp i Samnanger kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Samnanger kommune i sak nr. 39/17, 04.12.2017.

Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen er plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020, der innkjøp var rangert som nummer to på prioritert liste over forvaltningsrevisjonsprosjekt.¹

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om organisering av innkjøpsarbeidet i Samnanger kommune er føremålstenleg, om rutinar og system for innkjøpsarbeidet er i samsvar med lovar og reglar og ev. politiske føringar i kommunen, og om regelverket blir etterlevd i innkjøpsprosessar.

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

- 1) 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 innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune etter intensjonen?
- 2) I kva grad har kommunen etablert føremålstenlege system, rutinar og retningsliner for å sikre at innkjøp av varer og tenester er i samsvar med regelverket for offentlege innkjøp?**
- 3) 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?
 - i) Er korrekt konkurranseform nytta?
 - ii) Er korrekt kunngjering/utlysning nytta?
 - b) Er kjøp innanfor rammeavtalar gjennomført i samsvar med avtalane?
 - i) Har rammeavtalane vore gyldige på det tidspunkt kjøpet blei gjort?
 - ii) Er kjøpet/avropet gjennomført i samsvar med reglane fastsett i rammeavtalen?
 - c) I kva grad har kommunen inkludert krav til løns- og arbeidsvilkår hos leverandørar og underleverandørar i utlysning og kontraktar?
 - d) Er ev. avvising av leverandørar gjort på rett grunnlag?
 - e) Er tilbodsevaluering dokumentert?
 - f) Er tilbodsevalueringa gjennomført på ein føreseieleg måte, med likebehandling av leverandørar?
 - g) Er det utarbeidd protokoll for innkjøpet, og er denne i samsvar med regelverket?

1.3 Avgrensing

Prosjektet er avgrensa til Samnanger kommune sine innkjøp. Prosjektet omfattar ikkje kommunen si kontraktsoppfølging.

1.4 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 desember 2017 til mai 2018.

¹ Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020 blei vedtatt av kommunestyret 15.12.16.

1.4.1 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 mv. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert i høve til revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

Revisjonen har intervju tre tilsette i Samnanger kommune som har bidrege med informasjon omkring problemstillingane i prosjektet. Vi har gjennomført intervju med assisterande rådmann, økonomisjef, og rådgjevar på rådmannen sitt kontor. Fokus i intervju har vore på rutinar og prosessar knytt til innkjøp i kommunen.

1.4.3 Stikkprøvegjennomgang

Basert på informasjon frå økonomisystem har revisjonen gått gjennom eit utval utbetalingar til leverandørar innan ulike kontoartar for året 2017.

Totalt har revisjonen valt ut 13 innkjøp der vi har sett på dokumentasjon knytt til anskaffingsprosessen som ligg bak utbetalingane, og vurdert dette materialet opp mot revisjonskriteria. Revisjonen har utført stikkprøvar som både omfattar tenestekontraktar og varekontraktar. Vi har også sett på innkjøp som høvesvis er gjort gjennom bruk av interkommunalt innkjøpssamarbeid, rammeavtalar, eige anbod og direktekjøp.

1.4.4 Verifiseringsprosessar

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

Datadelen av rapporten er verifisert av rådmannen. Høyringsutkast av rapporten er sendt til rådmannen for uttale, og rådmannen sin høyringsuttale er å finne i vedlegg 1.

1.5 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. For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil særleg *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffingslova, LOA) med tilhøyrande forskrifter vere sentrale kjelder for revisjonskriterium. Særleg *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffingsforskrifta, FOA) og *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* er sentrale. Anskaffingslova blei revidert i 2016,² og ny versjon med forskrifter er gjeldande frå 1. januar, 2017. Dette har vore viktig å ta omsyn til for å sikre at vi reviderer etter det regelverket som var gjeldande når innkjøpa vi gjennomgår blei gjennomførte.

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

² Sjå Prop. 51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffingslova) på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-51-l-20152016/>.

2. Om tenesteområdet

2.1 Organisering

Det daglege, overordna ansvaret for innkjøpsarbeidet i Samnanger kommune ligg til rådgjevaren i rådmannen sin stab. Innkjøp er ein av fleire oppgåver som ligg til denne stillinga, og berre ein liten del blir brukt til innkjøpsarbeid.

Mykje av det daglege innkjøpsarbeidet blir gjort ute i einingane i kommunen. Einingsleiarane har delegert myndigheit til å gjennomføre anskaffingar opp til NOK 100 000 eks. mva. Anskaffingar over dette må i regelen godkjennast anten av rådmannen eller rådgjevaren i rådmannen sin stab. Det finst ei rekkje unntak og særreglar i kommunen sine rutinar, retningslinjer og prosedyrar. T.d. er det egne reglar for investeringsprosjekt, som mellom anna seier at politisk nivå skal involverast dersom kostnadsramma overstig NOK 100 000 eks. mva.

Samnanger kommune har fleire lokale reglement og prosedyrar som styrar innkjøpsarbeidet i kommunen. Mellom anna inneheld delegeringsreglementet og økonomireglementet føresegner knytt til fullmaktar og overordna rutinar for ulike typar innkjøp for ulike verdiar. I tillegg har kommune eit eige innkjøpsreglement, samt ein prosedyre i internkontrollsystemet som omhandlar innkjøp.³

Samnanger kommune deltek i eit innkjøpssamarbeid med Bergen kommune (sjå seksjon 3.5).⁴ Det er rådgjevaren i rådmannen sin stab som har ansvar for innkjøpssamarbeidet.

2.1.1 Innkjøp i Samnanger kommune

Samnanger kommune har gjort innkjøp for om lag NOK 100 000 000 eks. mva. kvart år dei seinare åra. Dette inkluderer driftsinnkjøp og investeringar (sjå tabell 1).

Tabell 1: Innkjøp Samnanger kommune, siste tre år⁵

	2015	2016	2017
<i>Drift</i>	kr 61 150 873	kr 60 548 751	kr 62 643 275
<i>Investering</i>	kr 78 760 778	kr 31 410 074	kr 38 018 305
Totale kjøp	kr 139 911 651	kr 91 958 824	kr 100 661 580

³ Sjå seksjon 3.3 og 4.3.

⁴ Forutan Bergen kommune og Samnanger kommune, er Askøy kommune, Austevoll kommune, Austrheim kommune, Fedje kommune, Fjell kommune, Fusa kommune, Lindås kommune, Masfjorden kommune, Meland kommune, Modalen kommune, Kvam herad, Os kommune, Osterøy kommune, Radøy kommune, Sund kommune, Vaksdal kommune, Voss kommune, Øygarden kommune, Bergen Kirkelige Fellesråd, Fylkesmannen i Hordaland, Konkurransetilsynet, Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet og Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) med i innkjøpssamarbeidet.

⁵ Tala er tilsendt frå Samnanger kommune, og inkluderer ikkje mva.

3. Organisering av innkjøp i kommunen

3.1 Problemstilling

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

Er organiseringa av innkjøp i kommunen føremålstenleg?

Under dette:

- a) I kva grad er det etablert ein føremålstenleg fullmactsstruktur?
- 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 innkjøpsamarbeidet med Bergen kommune etter intensjonen?

3.2 Revisjonskriterium

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

- avklare kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå
- tydelege mandat når det gjeld kven som skal stå for dei ulike fasane i ein innkjøpsprosess
- sørge for ei robust organisering av ressursane med effektive rutinar, og at desse 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 blir det mellom anna peika på samanhengen mellom organisering av innkjøpsverksemda og behovet for kompetanse. Kva kompetanse som er naudsynt vil være avhengig av korleis den enkelte tilsette er involvert i anskaffingane.

Stortingsmeldinga nemner vidare at det for dei aller minste einingane kan vere naudsynt å inngå i nettverk eller samarbeide med andre for å sikre ein profesjonell innkjøpspraksis, eventuelt få assistanse frå fagmiljø som har spesialkompetanse når det gjeld offentlege innkjøp.

Samnanger kommune har inngått eit innkjøpsamarbeid med mellom anna Bergen kommune gjeldande frå 1.1.2016 til 31.12.2019. Føremålet med avtala er å:

etablere et samarbeid mellom avtalepartene, som alle er underlagt regelverket om offentlige anskaffelser, om gjennomføring av anskaffelser etter dette regelverket, på områder hvor avtalepartene har felles behov. Gjennom samarbeidet oppnår partene å effektivisere anskaffelsesprosessen. Hver enkelt part vil dermed redusere sine utgifter til etablering av avtaler på de områdene hvor det inngås felles avtaler.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Føremålstenleg fullmactsstruktur

3.3.1 Datagrunnlag

Fullmactsstruktur

Samnanger kommune har i fleire reglement og prosedyrar føresegner som omtalar kva fullmaktar som gjeld for ulike typar innkjøp og for innkjøp av forskjellig verdi. Både kommunen sitt delegeringsreglement og økonomireglement inneheld overordna reglar for fullmaktar knytt til innkjøp. Kommunen har òg eit innkjøpsreglement, i tillegg til at internkontrollsystemet inneheld ein prosedyre for korleis gjere innkjøp i kommunen, der det også går fram kva ansvar som ligg til ulike rollar.

Formelt har rådmannen i Samnanger kommune vidaredelegert si fullmakt frå kommunestyret i innkjøpssaker⁶ til einingsleiarane i kommunen.⁷ Einingsleiarane si fullmakt er gjeldande innan egne einingar, innanfor vedteke budsjett og for innkjøp med verdi opp til NOK 100 000 eks. mva.⁸ Einingsleiar kan vidare gje skriftleg fullmakt til innkjøper for å skriva under på avtalar med same kostnadsramme.⁹ I intervju kjem det fram at det ikkje er praksis i kommunen å vidaredelegere slik fullmakt skriftleg.

Innkjøp med verdi på meir enn NOK 100 000 eks. mva. må godkjennast av anten rådmannen eller stabssjefen.¹⁰ Desse kan gje skriftleg fullmakt til einingsleiar til å skrive under på kontraktar med verdi på over NOK 100 000 eks. mva.

Det gjeld egne reglar for teknisk eining. Her har einingsleiaren formelt fullmakt til å godkjenne og signere på avtale også når verdien på avtalen er over NOK 100 000 eks. mva. Einingsleiar på teknisk eining kan ved behov delegere fullmakter på innkjøpsområdet til andre i eininga.

Kommunen har egne innkjøpsreglar for investeringsprosjekt. I slike prosjekt har rådmannen mynde til å vedta igangsetting med kostnadsrammar på *inntil* NOK 100 000 eks. mva., under føresetnad om at finansieringa av investeringa er avklart. For investeringsprosjekt med verdi mellom NOK 100 000 eks. mva. og NOK 500 000 eks. mva., skal det utarbeidast spesifisert kostnadsoverlag og finansieringsplan, og prosjektet skal godkjennast i formannskapet.¹¹ Investeringsprosjekt med verdi over NOK 500 000 eks. mva., skal godkjennast av kommunestyret.

I intervju med assisterande rådmann, kjem det fram at denne organiseringa med politisk handsaming av investeringsprosjekt over NOK 100 000 eks. mva., blir opplevd som lite føremålstenleg.

Når det gjeld rammeavtalar, har stabssjefen fullmakt til å godkjenne og inngå slike på vegner av Samnanger kommune. Denne fullmakta gjeld både egne rammeavtalar for Samnanger kommune, rammeavtalar gjennom innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune,¹² og rammeavtalar inngått i samarbeid med andre kommunar og/eller instansar. Ved behov skal stabssjefen rådføre seg med rådmannen og einingane før ein avtale blir inngått. Også einingsleiar ved teknisk eining har fullmakt til å godkjenne og inngå rammeavtalar på vegner av eininga.

Frå tilsendt dokumentasjon går det fram at kommunen skal ha ein innkjøpskoordinator som skal fungere som ein støttespelar for alle einingane i kommunen i innkjøpsfaglege spørsmål,¹³ samt at det i teknisk eining skal vere ein eigen innkjøpskoordinator. I intervju kjem det fram at det ikkje er tilsett nokon innkjøpskoordinator i kommunen, og at det heller ikkje er nokon med innkjøpskoordinatoransvar i dei tekniske einingane.

I intervju kjem det vidare fram at delegerings- og innkjøpsreglementet berre i nokon grad er styrande for innkjøpsarbeidet i Samnanger kommune. T.d. blir det kommentert at ikkje alle einingane alltid følgjer retningslinene med politisk handsaming av investeringsprosjekt over NOK 100 000 eks. mva. I staden er det i hovudsak budsjettløyvingane til sektorane og einingane som styrer innkjøpa som blir gjort i kommunen, i kombinasjon med attestant og tilvisarrollane.

⁶ Det er nokre unntak frå denne regelen: vedtak ang. investeringsprosjekt på over NOK 100 000 eks. mva., kjøp av fast eigedom, konsesjonar og/eller avtalar med bindingstid på over 5 år eller som har mykje å seie for kommunen økonomisk, og avtalar om «finanisell leasing». Slike avgjersler skal takast politisk, jf. pkt. 7 i innkjøpsreglement.

⁷ Innkjøpsreglement for Samnanger kommune. Vedteke av rådmannen 13.04.2010, gjeldande frå 01.05.2010.

⁸ Delegering av administrasjonssjefen si styrings- og avgjerdsmynde. Vedtatt av rådmannen 10.01.2006

⁹ I tvilstilfelle skal spørsmål om innkjøpsfullmakt takast opp med rådmannen, jf. pkt. 7 i innkjøpsreglement.

¹⁰ Stabssjef er ikkje lenger ei stilling i Samnanger kommune. Det er i praksis rådgjevaren på rådmannen sitt kontor som fungerer som stabssjef i høve innkjøpsarbeidet.

¹¹ Personal- og økonomiutvalet.

¹² Bergen kommune skal administrere rammeavtalane som er etablert for innkjøpssamarbeidet der Samnanger kommune er ein av partane. Denne administreringa inneber mellom anna at Bergen kommune har fullmakt til å ta alle avgjersler i det avtalerettslege forholdet til leverandøren som ikkje konkret gjeld det enkelte avrop som blir gjort i kommunen. Døme på avgjersler i det avtalerettslege forholdet kan mellom anna vera avslutting av kontrakt grunna misleghald frå leverandøren. Sjå elles seksjon 3.5.

¹³ Prosedyre for innkjøp (kapittel 9, internkontrollhandbok). Godkjent av rådmannen 13.04.2010, revidert 22.01.2014.

Det blir vidare kommentert i intervju at den praktiske organiseringa av innkjøp i Samnanger kommune er sårbar og personavhengig.

I oversendingsbrevet til revisjonen frå Samnanger kommune er det peika på at dokumentet «delegering av administrasjonssjefen si styrings- og avgjerdsmynde» truleg skal reviderast i løpet av 2018. I same brev går det også fram at delegeringsreglementet skal reviderast i 2018. I intervju med rådgjevaren blir det stadfesta at det no er nedsett ei arbeidsgruppe som skal revidere delegeringsreglementet i kommunen.¹⁴

Attestasjon og tilvising

Økonomireglementet i Samnanger kommune inneheld attestasjons- og tilvisingsprosedyrar. I reglementet går det fram at alle fakturaer skal vere attesterte før dei blir tilvist, og at alle fakturaer slik skal vere signert av to personar før dei blir betalt. I intervju kjem det fram at nesten alle fakturaene som kjem inn til Samnanger kommune blir handtert elektronisk, og blir handsama i økonomi- og rekneskapssystemet Agresso. Attesting og tilvising skjer elektronisk i dette systemet. Inntrykket frå intervjuet er at attestasjons- og tilvisingsrutinane blir følgde i kommunen, og at systemet for fakturaflyt fungerer bra.¹⁵

I økonomireglementet er ansvarsdelinga mellom attestantar og tilvisarar nedfelt. Mellom anna er det attestanten sitt ansvar å sjå til at:

- vara/tenesta er mottatt,
- arbeidet er utført og at oppførte timar er riktig
- det ligg føre originalvedlegg
- prisar, satsar og vilkår er riktige
- all utrekning og summering er riktig

Endeleg skal attestanten påføre godkjent-stempel, føre på riktig kontonummer og signere på fakturaen. Denne går så vidare til tilvisar før utbetaling. Den som tilviser skal sjå til at vedlegg er kontrollert og attestert av person med attestasjonsmynde, at riktig kontonummer, momskode osv. er påført, at det er dekning i budsjett, og at originalvedlegg er lagt ved.¹⁶

Det gjeld eigne rutinar for attestasjon og tilvising i investeringsprosjekt. Her skal rådmannen syte for avklaring med einingane angåande investeringsprosjekt i etterkant av vedteke årsbudsjett. Den som følgjer opp investeringsprosjekt har attestasjonsrett og sender rekningar til budsjettansvarleg/einingsleiar for tilvising. Assisterande rådmann og einingsleiarane har fått vidaredelegert tilvisingsmynde frå rådmannen.¹⁷ Ei vidaredelegering av tilsynsmynde frå desse må avklarast med rådmannen i forkant.

Revisjonen har fått tilsendt ei oversikt over attestantar og tilvisarar i kommunen. Oversikta viser at det er 42 attestantar og 18 tilvisarar i kommunen, av totalt 303 namn på lista over tilsette. Generelt er det ein eller fleire attestantar i ei eining, medan tilvisaransvaret ligg på einingsleiarane. I intervju opplyser økonomisjefen at ikkje alle einingsleiarane er tilvisarar, då nokon av dei må vere attestantar. I desse situasjonane går tilvisaransvaret til sektorleiar. I høve der ein sektorleiar har attestert på ein faktura, går tilvisaransvaret automatisk opp til rådmannen.

¹⁴ Han fortel at dette er tredje forsøket på å revidere delegeringsreglementet dei seinare åra: den første arbeidsgruppa blei sett ned i 2012-2013, men blei avslutta mellom anna som følgje av den vanskelege situasjonen som oppstod i samband med ei sak knytt til barnevernet i kommunen. Ved andre forsøk, i 2015, kjøpte kommunen eit delegeringsreglementoppsett frå Kommuneforlaget, men dette viste seg å vere for arbeidskrevjande å følgje i praksis. Arbeidsgruppa som blei sett ned av kommunestyret i 2015 har teke opp att arbeidet sitt i 2018, og går no for ein enklare framgangsmåte. Målsetjinga for arbeidsgruppa er at det nye delegeringsreglementet skal takast opp i kommunestyret før sommaren 2018, og rådgjevaren seier han trur dette er realistisk å få til. Rådgjevaren har sekretærfunksjon i arbeidsgruppa, og fortel at han er usikker på kor mykje dette nye delegeringsreglementet vil hjelpe innkjøpsprosessane i kommunen. Han påpeikar likevel viktigheta av at delegeringsreglementet blir revidert ein gang per kommunestyreperiode, noko som ikkje har vore praktisert fram til no.

¹⁵ Sjå også seksjon 4.3.

¹⁶ Dersom det må tilvisast på ein fakturakopi skal einingsleiar attestera at originalfaktura er komen bort.

¹⁷ Unntaka frå denne regelen er når den med delegert mynde er inhabil opp mot tilvisingar/vedlegg. I dette høvet skal rådmannen tilvise. Tilvisingar og/eller vedlegg som gjeld rådmannen skal tilvisast av ordføraren.

3.3.2 Vurdering

I undersøkingane kjem det fram at det er fleire kommunale reglement og rutinar som omtalar kva fullmaktar som gjeld for ulike typar innkjøp og for innkjøp av ulik verdi i Samnanger kommune. Det går òg fram at fleire av dokumenta som til saman utgjer fullmaktstrukturen, ikkje har blitt oppdaterte på fleire år. Dette gjeld t.d. delegeringsreglementet. Vidare blir det kommentert at det er moment i fullmaktstrukturen blir opplevd som lite føremålstenleg. Dette gjeld særleg reglementet som seier at politisk nivå skal involverast i innkjøp over NOK 100 000 eks. mva., noko som blir oppfatta som eit for lågt beløp, samt at fullmaktstrukturen altså ikkje er oppdatert i høve endringa i lov og forskrift dei seinare åra.

Revisjonen merkar seg elles at fullmaktstrukturen berre i nokon grad styrar det faktiske innkjøpsarbeidet i kommunen; i undersøkingane blir det vist til at det i hovudsak er dei sektor- og einingsvise budsjettløyvingar i kombinasjon med attestant- og tilvisarrollane som i praksis regulerer innkjøpa som blir gjort i kommunen, noko som førar til at det blir gjort innkjøp utanfor den formelle fullmaktstrukturen.

3.4 Innkjøpskompetanse og rutinar for opplæring

3.4.1 Datagrunnlag

Kompetanse

Samnanger kommune har ikkje dokumentert, formell innkjøpsfagleg kompetanse blant eigne tilsette. I intervju kjem det fram at kompetansen på innkjøp i kommunen blir opplevd å vere varierende og utilstrekkeleg. T.d. blir det i intervju vist til at den generelle kompetansen på innkjøpsfeltet i kommunen ikkje er god nok. Det blir kommentert at leiarar på ulike nivåa i kommunen har innkjøp som eit av fleire ansvarsområde, og at innkjøp dermed ofte kjem i bakgrunnen.

I intervju blir det vist til at innkjøpsfunksjonen har blitt nedprioritert som eit resultat av ein pressa ressursituasjon i kommunen. Andre peikar i den forbindelse på at forbetningsarbeidet innan innkjøp i kommunen bør starte med ein prinsipiell diskusjon blant leiarane i kommunen med omsyn til kva ressursar knytt til innkjøp som trengs i administrasjonen og på tvers av sektorane og einingane.

I intervju blir det gitt uttrykk for at innkjøpslovgjevinga kan vere krevjande å få oversikt over, og at innkjøp er eit eget fagfelt. Tilgang til denne fagkunnskapen blir etterlyst internt i kommunen, t.d. gjennom tilsetting av ein eigen innkjøpsansvarleg.

I intervju blir det vist til at sjølv om rådgjevaren og sektorleiarane generelt er erfarne og gode på innkjøp, er det er meir varierende innkjøpskompetanse ute i einingane. Dei tekniske einingane blir nemnt som unntak frå dette. Revisjonen får opplyst at dei tilsette i dei tekniske einingane er kompetente med omsyn til innkjøp; dei har god oversikt over relevante reglar og avtalar, og dei har blitt meir medvitne på avtalehandsaming og evaluering av avtalar dei siste åra.

Opplæring

Det er ikkje utarbeidd rutinar for opplæring knytt innkjøp for tilsette. I intervju kjem det vidare fram at kommunen heller ikkje har arrangert kurs om innkjøp for sine tilsette.

Gjennom innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune, har dei tilsette i Samnanger kommune rett til å delta på kompetansehevande kurs innanfor fagområdet samarbeidet omfattar på same vilkår som dei tilsette i Bergen kommune. Rådgjevaren opplyser at han har deltatt på eit slikt kurs om rammeavtalar i regi av Bergen kommune, men at kommunen elles i liten grad har nytta seg av dette opplæringstilbodet.

Det blir i intervju peika på at det er behov for meir opplæring på innkjøpsområdet i kommunen. Det blir mellom anna vist til at ein årleg gjennomgang og jamlege kurs med einingsleiarane ville vore nyttig i denne samanhengen.

3.4.2 Vurdering

Undersøkingane avdekkjer fleire utfordringar knytt til innkjøpskompetansen i Samnanger kommune. Det blir gjennomgåande vist til at kommunen ikkje har tilstrekkeleg kompetanse på dette området, verken i sentraladministrasjonen eller ute i einingane. Vidare kjem det fram at det ikkje føreligg rutinar for å gje opplæring av tilsette på innkjøpsfeltet, og at kommunen berre i avgrensa grad nyttar kurstilbodet dei har tilgang til gjennom innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune. Revisjonen vil òg peike på at avvika som kjem fram i dei kontrollerte anskaffingane, tyder på at innkjøpskompetansen i kommunen ikkje alltid er tilstrekkeleg (sjå kapittel 5).

3.5 Innkjøpssamarbeid med Bergen kommune

3.5.1 Datagrunnlag

Samnanger kommune er med i eit innkjøpssamarbeid drifta av Bergen kommune. Innkjøpssamarbeidet er regulert i ein eigen avtale. I avtalen går det mellom anna fram kva som er føremålet med innkjøpssamarbeidet, kven som er partar i avtalen,¹⁸ korleis endringar i samarbeidet skal gjennomførast, varigheita på avtalen,¹⁹ og korleis ev. tvistar skal løysast. Avtalen har òg ein lengre seksjon knytt til partanes rollar og ansvar i samarbeidet.

Føremålet med avtalen er definert som:

å etablere et samarbeid mellom avtalepartene, som alle er underlagt regelverket om offentlige anskaffelser, om gjennomføring av anskaffelser etter dette regelverket, på områder hvor avtalepartene har felles behov. Gjennom samarbeidet oppnår partene å effektivisere anskaffelsesprosessen. Hver enkelt part vil dermed redusere sine utgifter til etablering av avtaler på de områdene hvor det inngås felles avtaler.

I seksjonen om partanes rollar og ansvar, går det fram at Bergen kommune har ein spesiell posisjon samanlikna med dei andre i samarbeidet, og at det er innkjøpsseksjonen der som skal forvalte samarbeidet. Denne forvaltninga inneber mellom anna gjennomføring av konkurransar for etablering av rammeavtalar på vegner av samarbeidspartane og forvaltninga av rammeavtalane medan dei er aktive. Alle samarbeidspartane som sluttar seg til ei rammeavtale er å rekne som ein oppdragsgjevar i konkurransen og påfølgjande kontrakt, sjølv om konkurransen og kontrakten blir administrert av Bergen kommune.

Oppgåvene og ansvaret som tilkjem dei andre partane i samarbeidet, inkludert Samnanger kommune, er mellom anna å bidra til gjennomføring av anskaffingsprosessar (t.d. gjennom erfaringsutveksling og informasjonsdeling samt å kome med behovsinnspele opp mot nye rammeavtalar), følgje opp rammeavtalane i eigen organisasjon (mellom anna ved å gjere tiltak for å motverke/lukke lekkasjar på rammeavtalar), ha ein kontaktperson med fullmakt til å foreta rettslege disposisjonar i samarbeidstilhøve og som står for den praktiske gjennomføringa i kommunen, samt skaffe korrekte forbrukstal for kommunen og følgje opp inngåtte avtalar.

Ifølgje Samnanger kommune sitt innkjøpsregelverket, skal dei i så stor grad som mogleg slutte seg til dei ulike rammeavtalane i innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune. Utover dette er det ikkje fastsett eigne målsettingar eller gjort politiske vedtak i Samnanger kommune knytt til dette innkjøpssamarbeidet.

Det generelle inntrykket frå intervjua er at innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune blir vurdert som positivt for Samnanger kommune. Særleg blir det trekt fram at innkjøpssamarbeidet har spart og sparar Samnanger kommune for mykje arbeid og administrasjon knytt til inngåing av rammeavtalar.

Også prosessen der kommunen får førespurnad om å delta i nye avtalar blir vurdert som positivt. Rådgevaren fortel i intervju at dette i praksis fungerer slik at Bergen kommune sender ham ein førespurnad om deltaking i ein ny rammeavtale, med tilbakemeldingsfrist på 1-2 veker. Så tek rådgevaren eller ein av medarbeidarane i staben kontakt med relevante sektor- og/eller einingsleiarar, som så vurderer om dei meiner kommunen bør vere med på den aktuelle avtalen. Rådgevaren tek så ei avgjersle på bakgrunn av vurderinga gjort av den eller dei aktuelle sektorar/einingar.

Rådgevaren peiker òg i intervju på at Bergen kommune er gode samarbeidspartnarar: dei er gode på å informere, dei fører kontroll med avtalane, og dei inviterer til kurs, frukostseminar osb.

Samtidig blir det vist til at det kan vere utfordrande for tilsette å forstå verdien av dei store rammeavtalane som Samnanger er forplikta gjere innkjøpa sine på, då det kan vere billigare og meir effektivt i enkelte

¹⁸ Forutan Bergen kommune og Samnanger kommune, er Askøy kommune, Austevoll kommune, Austrheim kommune, Fedje kommune, Fjell kommune, Fusa kommune, Lindås kommune, Masfjorden kommune, Meland kommune, Modalen kommune, Kvam herad, Os kommune, Osterøy kommune, Radøy kommune, Sund kommune, Vaksdal kommune, Voss kommune, Øygarden kommune, Bergen Kirkelige Fellesråd, Fylkesmannen i Hordaland, Konkurransetilsynet, Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet og Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) med i innkjøpssamarbeidet.

¹⁹ Avtalen gjeld frå 1. januar 2016 til 31. desember 2019.

situasjonar å gjere innkjøpa direkte hos lokale leverandørar eller andre leverandørar enn dei det er inngått rammeavtale med. Nokre einingar i kommunen har ytra misnøye med at produkt har blitt dyrare, og i nokre tilfelle også dårlegare gjennom rammeavtalar i innkjøpssamarbeidet, enn det utvalet dei meiner å ha tilgjengeleg lokalt.

Det blir i intervju også vist tist til at dei i sektor for samfunn og utvikling har valt å gå ut av fleire avtalar som har blitt inngått gjennom samarbeidet med Bergen kommune, nokre gonger fordi prisen har auka for mykje, og nokre gonger fordi kvaliteten på produkta har blitt dårlegare. Assisterande rådmann opplever generelt at kommunen har blitt betre på å evaluere og ev. trekke seg ut av avtalar som resulterer i høgare kostnader og/eller produkt dei ikkje er nøgd med ute i einingane.

Innkjøpssamarbeidsavtalen inneheld eit e-handelsmål som seier at som seier at partane i avtalen har som felles mål å vere i stand til å handle elektronisk og gjere sine avrop elektronisk seinast innan 31. desember 2017.²⁰ I intervju blir det opplyst at kommunen har vurdert å gå til innkjøp av ein e-handelsplattform, men har avgjort at dette ikkje er noko dei skal innføre ennå.

Alle dei intervjuja peiker på at det kan vere utfordrande for dei som skal gjer avrop på rammeavtalene som inngår i innkjøpssamarbeidet å finne fram i oversikta på nettstaden til Bergen kommune. Fordi kommunen ikkje har implementert nokon e-handelsplattform, har dei ikkje tilgang til dei elektroniske vareoversiktane til leverandørane i rammeavtalene. Dette kan føre til at ein vel feil vare, dels fordi det er komplisert å finne fram i kva avtaler og varer som gjeld til ein kvar tid, og dels fordi produktnummera kan bli endra utan at kommunen registrerer dette.

3.5.2 Vurdering

Det blir i undersøkingane gjennomgåande vist til at deltaking i innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune har spart og sparar kommunen for mykje arbeid og administrasjon knytt til inngåing og oppfølginga av rammeavtalar, samt at dei gjennom samarbeidet har tilgang til god bistand frå innkjøpsavdelinga i Bergen kommune.

Revisjonen registrerer at det er og har vore visse utfordringar knytt til avtalelojalitet i innkjøpssamarbeidet, særleg i situasjonar der rammeavtalane blir opplevd å vere kostbare og/eller lite effektive samanlikna med kjøpe direkte frå lokale leverandørar. Det kjem likevel fram at det har vore ei positiv utvikling med omsyn til dette, då kommunen har blitt betre til å evaluere og ev. trekke seg ut av avtalar dei ikkje er nøgde med.

Revisjonen merkar seg elles at kommunen ikkje har innført noko e-handelssystem, sjølv om dette skulle vore på plass innan utgongen av 2017, jf. innkjøpssamarbeidsavtalen (sjå også kapittel 4). Forutan at kommunen slik ikkje etterlever målet i avtalen, medfører manglande e-handelsverktøy i Samnanger kommune at gjennomføringa av avrop blir unødig komplisert, då kommunen som ein følgje av dette ikkje har tilgang til elektronisk vareoversikt i rammeavtalane. Dette medfører auka risiko for feilbestillingar, noko som kan undergrave legitimiteten til innkjøpssamarbeidet, og vidare auke risikoen for avtaleillojalitet.

Overordna er det likevel revisjonen si vurdering at innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune i hovudsak fungerer etter intensjonen.

²⁰ Avtalen opnar for at det kan oppstå spesielle tilhøve som gjer at nokre av partane ikkje kan klare dette kravet innan fristen som er sett. Sjå også paragraf om Agresso under avsnitt 4.3.1.

4. System, rutinar og retningsliner for innkjøp

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling

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

4.2 Revisjonskriterium

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

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

Som del av sitt internkontrollansvar (jf. kommuneloven § 23 punkt 2), skal rådmannen sikre at kommunale anskaffingar er underlagt tilstrekkeleg kontroll. Dette inneber mellom anna ansvar for å etablere tilfredsstillande rutinar på innkjøpsområdet. Føremålet 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. Dette inneber mellom anna at det må avklarast kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå, og at det vert gitt tydelege mandat når det gjeld kven som skal stå for dei ulike fasane i ein innkjøpsprosess. Leiarar har eit ansvar for å skape eit miljø der det er høgt medvit og fokus på risiko og risikohandtering innanfor innkjøpsområdet. Det må vere etablert rutinar for å avdekkje, rette opp og førebyggje avvik. Vidare vert det presisert at leiar må sørge for at rutinane blir følgde.

FOA § 22-1 første ledd stiller krav om at «All kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom oppdragsgiveren og leverandørene skal skje skriftlig ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler.» Jf. FOA § 32-2 andre ledd bokstav c), gjeld dette kravet for kommunar frå 1. juli 2018.

Som ein del av oppfølginga av ein forvaltningsrevisjon av innkjøp i Samnanger kommune i 2009, vedtok kommunestyret i sak KS-061/09 at rådmannen skulle syte for:

- Å sikra administrativ kontroll med iverksetting og oppfølging av politiske vedtak, ved å utarbeida rutinar for innkjøpsområdet.
- Å utarbeida rutinar for systematisk og jamleg rapportering til kommunestyre og politiske underutval, når det gjeld status for iverksetting av tiltak.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Føremålstenlege system, rutinar og retningsliner for innkjøp

4.3.1 Datagrunnlag

Rutinar og retningsliner

Gjennom innkjøpsreglementet og kapittel 9 om prosedyre for innkjøp i kommunen si internkontrollhandbok, har Samnanger kommunen rutinar og retningsliner for gjennomføring av innkjøp. I intervju kjem det fram at innkjøpsreglementet blei utarbeidd i 2010 som oppfølging av kommunestyrevedtaket i sak KS-061/09, der rådmannen blei bedt om å utarbeide rutinar for innkjøpsområdet i kommunen. Også innkjøpsprosedyren som inngår i internkontrollsystemet i kommunen, blei utarbeidd i 2010.²¹

Innkjøpsreglementet har som føremål å sikre at Samnanger kommune gjennomfører sine innkjøp i samsvar med gjeldande regelverk. Reglementet er organisert i nummererte avsnitt, som mellom anna omhandlar

²¹ Både innkjøpsreglementet og innkjøpsprosedyren blei godkjent av rådmannen i april 2010. Prosedyren er sist revidert 22. januar 2014.

rådmannen sitt ansvar for reglementet, heimelsgrunnlaget for reglementet, definisjonar av sentrale innkjøpsfaglege omgrep, styrande prinsipp for innkjøp i Samnanger kommunen, ulike fullmaktar knytt til innkjøp,²² ulike krav til innkjøpsprosessen (t.d. dokumentasjonskrav, krav om kunngjering, krav til leverandørar), samt føresegner for innkjøp over ulike terskelverdiar.²³

Prosedyre for innkjøp er ein del av internkontrollhandboka i kommunen, og skildrar i nokon detalj korleis innkjøp skal gjennomførast i Samnanger. Prosedyren omfattar alle typar innkjøp på alle nivå i kommunen, og for ulike verdiar.²⁴ Prosedyren skal sikre at innkjøp skjer i samsvar med reglane i anskaffingslova og Samnanger kommune sitt innkjøpsreglement. Prosedyren inneheld ei stegvis sjekklister for innkjøpsprosessen, der ein ved å svare anten «ja» eller «nei» på spørsmål i eit flytskjema får vite kva neste steg er.²⁵ Prosedyren inneheld òg ei meir detaljert sjekklister med 27 punkt, som mellom anna omhandlar behovsvurdering for innkjøp, bestilling/rekvirering av varer og tenester, underskriving av avtale/kontrakt, kontraktsinnhald, anskaffingsprotokoll, mottak og kontroll av varer og tenester, mottak og kontroll av inngåande faktura og etterkontroll.

Både innkjøpsreglementet og prosedyren for innkjøp viser til fleire av dei grunnleggjande prinsippa som regulerer offentlege anskaffingar.²⁶ Mellom anna står det i innkjøpsreglementet at alle innkjøp i Samnanger kommune skal – så langt råd er – baserast på konkurranse. Innkjøpsprosedyren spesifiserer nærare kva konkurranseeksponering som gjeld for innkjøp av ulik verdi. Innkjøp med verdi opp til NOK 30 000 eks. mva., skal gjerast på best mogleg vilkår. For innkjøp mellom NOK 30 000 og NOK 100 000 eks. mva., skal det *normalt* hentast inn tilbod frå minst tre leverandørar, medan det for innkjøp mellom NOK 100 000 og NOK 500 000 eks. mva. skal hentast inn tilbod frå minst tre leverandørar. Innkjøp mellom NOK 500 000 eks. mva. og NOK 1 600 000 eks. mva., skal utlysast på Doffin, og innkjøp over NOK 1 600 000 eks. mva., skal utlysast på TED.

Reglementet og prosedyren inneheld òg føresegner knytt til dokumentasjon av innkjøpa. For innkjøp over NOK 30 000 eks. mva., skal kommunen dokumentere kva som ligg til grunn for valet av leverandør. Alle innkjøp over NOK 100 000 eks. mva. protokollerast, og det ligg føre ein mal for slik protokoll for innkjøp med verdi mellom NOK 100 000 eks. mva. og NOK 500 000 eks. mva., og ein mal for protokollering av innkjøp med verdi over NOK 500 000 eks. mva.

Innkjøpsreglementet viser vidare til at kommunen sine leverandørar må ha ordna arbeidsavtaler med sine tilsette, og at dei tilsette skal ha løns- og arbeidsvilkår som ikkje er dårlegare enn det som er normalt innanfor den aktuelle bransjen. Dette kravet gjeld også for eventuelle underleverandørar.

I intervju blir det opplyst om at det ikkje er tydelege og etablerte rutinar og system for innkjøp i kommunen, og vidare at kommunen ikkje har tilfredsstillande system eller praksis for revidering av rutinar og retningslinjer.²⁷ Mellom anna blir det peika på at innkjøpsreglementet ikkje har blitt revidert på lengre tid, noko som er utfordrande for sektor- og einingsleiarane som gjennomfører fleire av innkjøpa. Det blir også understreka at det er eit dilemma at det har kome nytt nasjonalt regelverk som gjev større fridom innan innkjøp enn tidlegare, medan kommunen sitt eige regelverk er meir restriktivt.

IKT-verktøy

Kommunen brukar Agresso for fakturahandsaming. Utover dette har ikkje kommunen IKT-verktøy til innkjøp (t.d. konkurransegjennomføringsverktøy eller kontraktsadministrasjonsverktøy). Rådgjevaren opplyser at kommunen har vurdert å gå til innkjøp av ein e-handelsplattform, men har so langt kome fram til at dette ikkje er noko dei vil innføre enno.²⁸

²² Sjå seksjon 3.3.

²³ Sjå seksjon 3.3.

²⁴ Terskelverdiene i innkjøpsreglementet og i prosedyren for innkjøp er ikkje oppdatert i samsvar med endringane i det nasjonale regelverket gjeldande frå 01.01.2017.

²⁵ T.d. er første spørsmål: *Har du fullmakt til å foreta bestillingar og kjøp?* Dersom ein svarar «nei», får ein beskjed om å kontakte ein med fullmakt, og om ein svarar «ja», går ein vidare til neste steg i innkjøpsprosessen.

²⁶ I gjeldande lov om offentlege anskaffelser er desse

²⁷ Kommunen hadde tidlegare ei internkontrollbok med ansvarsdeling og prosedyrar for revisjon av rutinar og regelverk o.l., men denne er sett ut av verk / er ikkje oppdatert.

²⁸ Sjå også avsnitt 3.5.1.

Alle dei intervjua uttrykte at Agresso fungerer bra; t.d. opplever økonomisjefen at systemet fungerer godt og etter hensikta, og ho opplyser at kommunen ikkje har hatt utfordringar med systemet knytt til fakturaflyt og attestant- og tilvisarrollane. Også assisterande rådmann opplever at den digitale organiseringa med fakturaflyt fungerer godt og er føremålstenleg.

Revisjonen har fått tilsendt ei rutineskildring for attestasjon og tilvising av fakturaer i Agresso i Samnanger kommune. Revisjonen får også opplyst om fakturaflyt i Agresso i intervju. Innkomne fakturaer blir knytt opp til sektor og einingar, slik at fakturaflyten følgjer tenestelina i organisasjonen: eit innkjøp som er attestert i ei eining, hamnar anten hos einingsleiar eller overordna sektorleiar for tilvising. Systemet har automatiske rutinar for purring og eskalering, slik at attesterings- og tilvisingsoppgåva går vidare til næraste overordna nivå, dersom ein faktura ikkje blir attestert eller tilvist innan sette fristar. Systemet stenger for høvet til å inneha både attestant- og tilvisarolle på same fakturahandsaming.

I intervju kjem det fram at rutinane for fakturahandsaming i all hovudsak blir følgt, og at det berre i avgrensa grad og ved små innkjøp skjer at fakturaer blir handsama utanfor Agresso.

Samnanger kommune opplyser at det ikkje er utarbeidd nokon plan knytt til korleis kommunen skal oppfylle kravet om elektronisk kommunikasjon i anbudsprosessar som gjeld for kommunar frå 1. juli 2018.

4.3.2 Vurdering

Samnanger kommune har rutinar og retningslinjer for innkjøp. Desse inneheld fleire av dei grunnleggjande prinsippa som regulerer offentlege anskaffingar, og revisjonen meiner dei slik er eigna til å bidra til at anskaffingar i kommunen blir gjort i samsvar med krav i regelverket.

Revisjonen merkar seg likevel at rutinane og retningslinjene ikkje har blitt oppdatert på fleire år, og at dei som ein følge av dette mellom anna ikkje reflekterer endringane i regelverket som tredde i kraft i 2017. Dette gjev risiko for at innkjøp ikkje er i samsvar med gjeldande regelverk. Det kjem elles fram i intervju at ikkje alle delane av rutinane og retningslinjene blir opplevd som føremålstenlege.

Revisjonen registrerer vidare at retningslinjene for korleis innkjøp skal gjennomførast er spreidd på fleire ulike dokument. Dette aukar sannsynet for at tilsette i kommunen ikkje veit kva dokument som inneheld relevante reglar for korleis innkjøp skal bli gjort, noko som gjev risiko for brot på både kommunen sine egne rutinar, og brot på regelverket for offentlege anskaffingar.

Det kjem elles fram at fakturahandsamingssystemet er det einaste IKT-verktøyet kommunen nyttar i anskaffingsaugemed. Kommunen har t.d. ikkje noko e-handelssystem (sjå også avsnitt 3.5.2), og har heller ikkje på plass system for elektronisk kommunikasjon i anbudsprosessar. Sistnemnde er det krav om at kommunar skal ha etablert innan 1. juli 2018, jf. FOA §§ 32-2 anna ledd bokstav c) og 22-1 første ledd. Revisjonen merkar seg i den samanheng at kommunen ikkje har nokon plan for korleis dei skal oppfylle dette kravet.

5. Regeletterleving i innkjøp

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling

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

Under dette:

- a) Er utvalde innkjøp lyst ut eller konkurranseeksponert i samsvar med krav i regelverket?
 - i) Er korrekt konkurranseform nytta?
 - ii) Er korrekt kunngjering/utlysing nytta?
- b) Er kjøp innanfor rammeavtalar gjennomført i samsvar med avtalane?
 - i) Har rammeavtalane vore gyldige på det tidspunkt kjøpet blei gjort?
 - ii) Er kjøpet/avropet gjennomført i samsvar med reglane fastsett i rammeavtalen?
- c) I kva grad har kommunen inkludert krav til løns- og arbeidsvilkår hos leverandørar og underleverandørar i utlysing og kontraktar?
- d) Er ev. avvising av leverandørar gjort på rett grunnlag?
- e) Er tilbodsevaluering dokumentert?
- f) Er tilbodsevalueringa gjennomført på ein føreseieleg måte, med likebehandling av leverandørar?
- g) Er det utarbeidd protokoll for innkjøpet, og er denne i samsvar med regelverket?

5.2 Revisjonskriterium

Lovverket som regulerer offentlege anskaffingar blei revidert i 2016,²⁹ og gjeld frå 1. januar 2017. Der regelverksendringane har påverknad på relevante revisjonskriterium, går dette fram.

Anskaffingar over dei nasjonale terskelverdiane³⁰ eller EØS-terskelverdiane³¹ skal kunngjerast. Berre dersom særlege vilkår er oppfylt, er det høve til å gjere anskaffingar over terskelverdiane utan kunngjering. Også i anskaffingar under terskelverdiane skal dei grunnleggjande prinsippa i regelverket bli vektlagt (konkurranse, likebehandling, føreseielegheit, etterprovbarheit, og forholdsmessigheit).

Samnanger kommune sitt innkjøpsreglement stiller krav om at det for innkjøp mellom NOK 100 000 og NOK 500 000 eks. mva. skal hentast inn tilbud frå minst tre leverandørar, at innkjøp mellom NOK 500 000 og NOK 1 600 000 eks. mva. skal utlysast på Doffin, og at innkjøp over dette skal utlysast på TED.

Rammeavtalar er avtalar som gjev oppdragsgjevar moglegheit til å gjennomføre fleire enkeltinnkjøp over ein avtaleperiode. Enkeltinnkjøpa i ein rammeavtale vert gjennomført som avrop/uttak innanfor vilkåra som er fastsett i rammeavtalen. Rammeavtalar kan innførast med ein eller fleire oppdragstakarar. Dersom ikkje alle vilkår er fastlagde i parallelle 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. Kravet til at konkurransetilhøva skal vere føreseielege og gjennomsiktige tilseier 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 konstanterast kven av leverandørane som skal få oppdraget/kontrakten.

²⁹ Sjå Prop. 51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-51-l-20152016/>.

³⁰ Nasjonal terskelverdi var NOK 500 000 eks. mva. ut 2016, NOK 1,1 millionar eks. mva. frå 1. januar 2017, NOK 1,3 millionar eks. mva. frå 6. april 2018.

³¹ For anskaffingar gjort etter FOA, er utvalde EØS-terskelverdiar for kommunen frå 4. april 2018 NOK 2 millionar eks. mva. for vare- og tenestekontraktar samt plan- og designkonkurransar, og NOK 51 millionar eks. mva. for bygge- og anleggskontraktar. Sjå regjeringa si nettstad for nærare detaljar (<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/fjerde-kolonne/eos-terskelverdier/id2474496/>).

FOA § 7-1 tredje punkt stiller krav om at «vesentlige forhold for gjennomføringen 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 dei nasjonale terskelverdiane) og del III (anskaffingar over EØS-terskelverdiane), er det særskilde 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. Desse pliktene gjer auka høve til etterprøving av anskaffingsprosessen, ref. grunnprinsippet om dette i anskaffingslova § 4, og kan slik motverke kameraderi og korrupsjon.³²

Samnanger kommune sitt innkjøpsreglement stiller krav til dokumentasjon av innkjøp. Kommunen skal dokumentere kva som ligg til grunn for val av leverandør for innkjøp over NOK 30 000 eks. mva., og alle innkjøp over NOK 100 000 eks. mva. skal protokollerast.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter 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).³³

Innkjøpsreglementet i Samnanger stiller krav til at kommunen sine leverandørar må ha ordna arbeidsavtaler med sine tilsette, og at dei tilsette skal ha løns- og arbeidsvilkår som ikkje er dårlegare enn det som er normalt innanfor den aktuelle bransjen. Dette kravet gjeld også for eventuelle underleverandørar.

Sjå elles vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Utlysing av innkjøp og konkurranseeksponering

5.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen har undersøkt om ti av 13 kontrollerte innkjøp blei utlyst/kunngjort i samsvar med krav i regelverket, og om korrekt konkurranseform blei nytta.³⁴ Tabell 2 gjev oversikt over kva anskaffingane gjeld, verdi på anskaffinga i NOK eks. mva., om og eventuelt kva type konkurranse som er gjennomført, samt eventuelle kommentarar heilt til høgre.

Tabell 2: Utlysing og konkurranseeksponering

Nr.	Anskaffinga gjeld	Verdi	Konkurranse	Kommentar
2	Kjøp av datautstyr	6 620	Marknadsundersøking	Ingen merknad.
5	Kjøp av datautstyr	46 049	Marknadsundersøking og tilbodsinnhenting	Ikkje dokumentert, slik kommunen sine egne rutinar krev.
6	Bygge- og anleggsarbeid	745 530	Doffin	Ingen merknad.
7	Bygge- og anleggsarbeid	1 862 398	Doffin	Ingen merknad.
8	Leasing av bil	21 977	Doffin	Ingen merknad.
9	Bygge- og anleggsarbeid	198 939	Nei	Kommunen har ikkje funne skriftleg dokumentasjon knytt til dette innkjøpet.

³² *Veiledning til anskaffelsesreglene - Dokumentasjonsplikten og anskaffelsesprotokoll* (<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/dokumentasjonsplikten-og-anskaffelsesprotokoll/>).

³³ I kommunesektoren gjeld forskriftskravene for tenestekontraktar og bygge- og anleggskontraktar med verdi på meir enn NOK 2 millionar. 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, reinhald og fiskeindustribedrifter.

³⁴ Dei resterande tre innkjøpa var avrop på rammeavtalar som inngår i innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune. For oversikt over alle dei kontrollerte anskaffingane, sjå tabell 7 på side 34.

10	Leige av personal	83 475	Nei	Antatt unntatt FOA del II jf. FOA § 5-2 bokstav a)
11	Bygge- og anleggsarbeid	284 760	Tilbodsinnhenting	Kommunen opplyser at det blei innhenta tilbod frå to leverandørar, og at berre den eine av desse oppfylte krava frå kommunen. Dette er ikkje dokumentert, og revisjonen har ikkje fått tilsendt dokumentasjon knytt til denne anskaffinga.
12	Leige av personal	67 500	Tilbodsinnhenting	Det blei innhenta tilbod frå éin leverandør. Basert på kontraktsdetaljane er anslått verdi på heile kontrakten om lag NOK 1,2 mill. eks. mva.
13	Kjøp av matvarar	9 084	Tilbodsinnhenting	Ingen merknad. Jf. kommunen si berekning er kontrakten verd NOK 160 000 eks. mva.

5.3.2 Vurdering

Revisjonen sine undersøkingar viser at Samnanger kommune ikkje konkurranseeksponerer alle anskaffingane sine som skulle vore dei, jf. LOA § 4. Vidare finn revisjonen i sine undersøkingar at ikkje alle anskaffingane er dokumentert i samsvar med FOA § 7-1. Kommune bryt slik med fleire av dei grunnleggjande prinsippa for offentlege anskaffingar.

Anskaffing #5 er ikkje dokumentert, og bryt slik med kommunen sine eigne rutinar som seier at kommunen skal kunne dokumentere kva som ligg til grunn for val av leverandør for innkjøp over NOK 30 000 eks. mva. Manglande dokumentasjon gjer at revisjonen ikkje kan undersøkje om marknadsundersøking og tilbodsinnhenting fann stad.

Anskaffingane #9 er #11 er ikkje dokumentert, og bryt slik med FOA § 7-1. Det er difor ikkje mogleg å etterprøve om det blei henta inn tilbod i anskaffing #11, eller å undersøkje kva konkurranseeksponering som blei gjort av anskaffing #9. Anskaffingane bryt slik med dei grunnleggjande prinsippa om gjennomsiktighet og etterprovbarheit i offentlege anskaffingar, jf. LOA § 4.

Anskaffing #12 er ein ulovleg direkteanskaffing. Kontrakten blei inngått før nytt regelverk tredde i kraft, og verdien på anskaffinga var over dåverande terskelverdi. Anskaffinga er ikkje konkurranseeksponert, og bryt slik med dåverande LOA § 5.

Revisjonen meiner på bakgrunn av funna i undersøkingane at Samnanger kommune ikkje i tilstrekkeleg grad konkurranseeksponerer og dokumenterer anskaffingane sine.

5.4 Kjøp innanfor rammeavtalar

5.4.1 Datagrunnlag

Av dei 13 kontrollerte innkjøpa, blei fem gjort på rammeavtalar (#1, #3, #4, #8 og #13). Revisjonen har undersøkt om desse 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 fem avropa er gjort i samsvar 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	Leige av vikarar	Uvisst	Ja	Dokumentasjon på at avropet blei gjennomført i samsvar med reglane i avtalen manglar.
3	Leige av vikarar	Ja	Ja	Ingen merknad.
4	Kjøp av klede	Ja	Ja	Ingen merknad.
8	Leasing av bil	Ja	Ja	Ingen merknad.
13	Kjøp av matvarar	Ja	Nei	Kjøpet blei gjennomført etter at avtalen gjekk ut.

5.4.2 Vurdering

Revisjonen finn at fire av fem kontrollert avrop blei gjennomført i samsvar med reglane i rammeavtalane. I det siste avropet (#1), er det ikkje dokumentert at avropet blei gjennomført i samsvar med reglane i avtalen, og revisjonen kan difor ikkje vurdere om dette faktisk blei gjort.

Revisjonen finn også at fire av dei fem kontrollerte rammeavtalane var gyldige på avropstidspunktet. Eitt av dei kontrollerte avropa (#13) blei gjort etter at den aktuelle rammeavtalen var utløypt. Jf. kommunen sine eigne behovsvurderingar og berekning av anslått verdi for det aktuelle innkjøpet, skulle anskaffinga vore konkurranseutsett i samsvar med reglane i FOA.

5.5 Løns- og arbeidsvilkår i utlysing og kontrakt

5.5.1 Datagrunnlag

Revisjonen har undersøkt om det var inkludert krav til løns- og arbeidsvilkår hos leverandør i utlysning og kontrakt i sju av dei kontrollerte innkjøpa.³⁵ I tabell 4 er desse innkjøpa lista, med ei kort skildring av kva anskaffinga gjeld, om det er stilt krav om løns- og arbeidsvilkår i høvesvis utlysninga og kontrakten, før eventuelle avvik eller merknadar kjemt heilt til høgre.

Tabell 4: Løns- og arbeidsvilkår i kontrollerte innkjøp

Nr.	Anskaffinga gjeld	Krav om løns- og arbeidsvilkår		Avvik/merknad
		Utllysning	Kontrakt	
6	Bygge- og anleggsarbeid	Nei	Nei	Det er ikkje stilt krav om løns- og arbeidsvilkår verken i utlysninga eller i kontrakten til denne anskaffinga.
7	Bygge- og anleggsarbeid	Nei	Ja	Det er ikkje stilt krav om løns- og arbeidsvilkår i utlysninga. Det er stilt krav om løns- og arbeidsvilkår i kontrakten.
8	Leasing av bil	Ja	Ja	Ingen merknad.
9	Bygge- og anleggsarbeid	Ukjent	Ukjent	Revisjonen har ikkje fått tilsendt noko dokumentasjon knytt til denne anskaffinga.
10	Leige av personal	IA	Ja	Ingen merknad. ³⁶
11	Bygge- og anleggsarbeid	Ukjent	Ukjent	Revisjonen har ikkje fått tilsendt noko dokumentasjon knytt til denne anskaffinga.

5.5.2 Vurdering

Revisjonen sine undersøkingar viser at Samnanger kommune ikkje stiller krav om løns- og arbeidsvilkår i alle relevante anskaffingar, jf. krava i forskrift om arbeidsvilkår i offentlege kontraktar og forskrift om informasjons- og påseplikt mv.

Anskaffing #6 stiller ikkje krav om løns- og arbeidsvilkår i utlysninga, og bryt slik med kravet om dette i forskrift om arbeidsvilkår i offentlege kontraktar § 6 tredje ledd. Det er heller ikkje stilt krav om løns- og arbeidsvilkår i kontrakten, og anskaffinga bryt slik også § 5 i same forskrift.

³⁵ Av desse er fire (#6, #7, #8 og #10) underlagt krava i forskrift om arbeidsvilkår i offentlege kontraktar, og to (#9 og #11) er tenestekontraktar på område med allmenngjort tariffavtale, og dimed underlagt krava i allmenngjøringsloven og informasjonsplikta etter forskrift om informasjons- og påseplikt mv. Det var ikkje relevant å undersøkje vareanskaffingane (#2, #5 og #13) eller avropa på rammeavtalane som inngår i innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune (#1, #3 og #5). Anskaffing #12 er under terskelverdien i forskrift om arbeidsvilkår i offentlege kontraktar, og er på eit område utan allmenngjorte tariffavtalar.

³⁶ Kjøpet er antatt unntatt utlysingsplikten i FOA del II jf. FOA § 5-2 bokstav a).

Anskaffing #7 stiller heller ikkje krav om løns- og arbeidsvilkår i utlysning, og bryt dimed også med kravet om dette, jf. § 6 tredje ledd i forskrift om arbeidsvilkår i offentlege kontraktar.

Anskaffingane #9 #11 er ikkje dokumenterte. Det er difor ikkje mogleg for revisjonen å undersøkje om desse anskaffingane er gjort i samsvar med krava i forskrift om informasjons- og påseplikt mv., og det er heller ikkje mogleg å vurdere om anskaffingane følgjer reglane etter allmenngjøringsloven.

Revisjonen meiner det ikkje er tilfredsstillande at Samnanger kommune ikkje alltid følgjer reglane knytt til krav om løns- og arbeidsvilkår i sine tenestekontraktar. Kommunen bryt slik med sentrale føreseigner meint å motverke sosial dumping, noko som aukar risikoen for at leverandørar har høve til å drive med sosial dumping.

5.6 Korrekt avvising av leverandørar

I dei konkurranseeksponerte anskaffingane i utvalet, blei ingen leverandørar avvist. Revisjonen kan difor ikkje vurdere om Samnanger kommune avviser leverandørar korrekt.

5.7 Dokumentering og gjennomføring tilbodsevaluering

5.7.1 Datagrunnlag

Revisjonen har undersøkt om tilbodsevalueringa var føreseieleg med likebehandling av leverandørane i dei anskaffingane som blei konkurranseutsett (#6, #7, #8, #9, #11 og #13).³⁷ Det føreligg ikkje dokumentert tilbodsevaluering for anskaffingane #9 og #11.

Tabell 5: Tilbodsevaluering

Nr.	Anskaffinga gjeld	Likebehandling og føreseielegheit i tilbodsevaluering	Avvik/merknad
6	Bygge- og anleggsarbeid	Ja	I denne konkurransen var pris einaste tildelingskriterium. I opningsprotokollen går det fram at den valte leverandøren hadde lågast pris.
7	Bygge- og anleggsarbeid	Nei	Tilbodsevalueringa er ikkje dokumentert utover opningsprotokoll der pris frå tilbydarane går fram, og melding om tildeling av kontrakt. Det går ikkje fram korleis det andre tildelingskriteriet (teknisk løysing, 20 % vekt) blei vurdert.
8	Leasing av bil	Ja	I saksutgreiinga er dei to innkomne tilboda evaluert, kvart tildelingskriterium i kvart tilbod er vurdert, og det er gjort ei samla vurdering av tilboda med vekta poenggjeving.
9	Bygge- og anleggsarbeid	Nei	Det føreligg ingen dokumentasjon for anskaffinga.
11	Bygge- og anleggsarbeid	Nei	Det føreligg ingen dokumentasjon for anskaffinga.
13	Kjøp av matvarar	Ja	Det føreligg dokumentert saksutgreiing og vedtak for denne anskaffinga, men avtalen var som nemnd ikkje lenger gyldig på tidspunktet då det kontrollerte kjøpet blei gjort (sjå tabell 3 i avsnitt 5.4.1).

5.7.2 Vurdering

Stikkprøvegjennomgangen viser at det var manglar dokumentert tilbodsevaluering i to av dei seks kontrollerte anskaffingane der dette var relevant (#9 og #11). Det er difor ikkje mogleg for revisjonen å vurdere om tilbodsevalueringa i desse innkjøp var føreseielege eller om leverandørane blei likebehandla.

³⁷ Det er ikkje relevant å vurdere tilbodsevaluering for dei tre avropa på rammeavtalar som inngår i innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune (#1, #3 og #4), for anskaffingane under terskelverdiar (#2 og #5), eller anskaffingane som blei gjort etter direkte kontakt med leverandør (#10 og #12).

Det føreligg delvis dokumentert tilbodsevaluering for anskaffing #7. Evalueringa er i form av ein opningsprotokoll, men det går ikkje fram der korleis alle tildelingskriterium har blitt vurdert. Tilbodsevalueringa er slik ikkje føreseieleg. Manglande føreseielegheit utgjer ein risiko for at leverandørane ikkje blei likebehandla. Samla bryt anskaffinga dimed med begge desse grunnleggjande prinsippa i anskaffingsregelverket, jf. LOA § 5.³⁸

For anskaffingane #6, #8 og #13 er tilbodsevalueringane dokumenterte, og revisjonen har ingen indikasjon på at evalueringane ikkje var føreseielege eller at leverandørane ikkje blei likebehandla.

I sum finn revisjonen manglande eller mangelfulle tilbodsevalueringar i halvparten av dei kontrollerte anskaffingane. Manglande dokumentert tilbodsevaluering bryt med dei grunnleggjande krava om gjennomsiktighet og etterprovbarheit i anskaffingar, jf. LOA § 4.³⁹ Mangelfull dokumentering av tilbodsevalueringa med omsyn til føreseielegheit er i seg sjølv eit brot på dette grunnleggjande prinsippet i anskaffingsregelverket, jf. LOA § 4, og gjev også risiko for brot også på det grunnleggjande prinsippet om likebehandling, også jf. LOA § 4.

5.8 Protokoll for innkjøp

5.8.1 Datagrunnlag

Revisjonen har undersøkt i kva grad det er ført anskaffingsprotokoll for dei utvalte anskaffingane. Av desse er åtte underlagt krav om protokollering.⁴⁰ Informasjon om protokollering for dei relevante anskaffingane går fram i tabell 6:

Tabell 6: Protokoll

Nr.	Anskaffinga gjeld	Protokoll	Avvik/merknad
6	Bygge- og anleggsarbeid	Mangelfull	Opningsprotokollen er mangelfull som anskaffingsprotokoll, då ikkje alle vesentlege forhold ved anskaffinga går fram.
7	Bygge- og anleggsarbeid	Mangelfull	Opningsprotokollen er mangelfull som anskaffingsprotokoll, då ikkje alle vesentlege forhold ved anskaffinga går fram.
8	Leasing av bil	Ja	Det føreligg dokumentert saksutgreiing og vedtak for denne anskaffinga.
9	Bygge- og anleggsarbeid	Nei	Revisjonen har ikkje fått tilsendt noko dokumentasjon knytt til denne anskaffinga.
10	Leige av personal	Ja	Det føreligg dokumentert saksutgreiing og vedtak for denne anskaffinga.
11	Bygge- og anleggsarbeid	Nei	Revisjonen har ikkje fått tilsendt noko dokumentasjon knytt til denne anskaffinga.
12	Leige av personal	Mangelfull	I saksutgreiinga går fleire av dei vesentlege forholda ved anskaffinga fram, men det er ikkje grunngeve kvifor anskaffinga ikkje blei konkurranseeksponert.
13	Kjøp av matvarar	Ja	Det føreligg dokumentert saksutgreiing og vedtak for denne anskaffinga.

5.8.2 Vurdering

Revisjonen finn i sine undersøkingar at det føreligg protokoll i seks av dei åtte kontrollerte anskaffingane som er underlagt protokollplikta etter gjeldande FOA § 7-1 eller FOA § 3-2 i det førre regelverket.⁴¹

For anskaffingane #6 og #7 er det ført opningsprotokoll som viser oversikt over tilboda som har kome inn i konkurransen. Desse opningsprotokollane kvalifiserer ikkje som anskaffingsprotokollar, då dei ikkje

³⁸ LOA § 4 i det nye regelverket.

³⁹ LOA § 5 i det gamle regelverket.

⁴⁰ Avropa på rammeavtalane som inngår i innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune er ikkje underlagt protokollplikt, og de resterande kjøpa (#2 og #5) er under terskelverdien for protokollplikt.

⁴¹ Dei kontrollerte anskaffingane er ikkje over noverande eller tidlegare EØS-terskelverdiar. Krava om kva som skal inngå i anskaffingsprotokollar er i det vesentlege uendra i dei to regelverka.

inneheldt tilstrekkeleg med informasjon om anskaffingane. Anskaffingane er underlagt krava etter FOA del II i det førre regelverket. Krava til innhaldet i protokollar for slike anskaffingar står i vedlegg 4 i forskriften. Her går det mellom anna fram at protokollen skal innehalde namn på valt leverandør, grunngjeving for val av leverandør, samt verdi på kontrakten. Opningsprotokollen inneheld ikkje slike detaljar, og bryt slik med FOA § 3-2 anna ledd i det førre regelverket.

Anskaffing #12 er dokumentert i form av ei saksutgreiing med vedtak. Det går ikkje fram i saksutgreiinga kvifor anskaffinga ikkje blei konkurranseutsett. Saksutgreiinga kvalifiserer slik ikkje som fullstendig protokoll, og anskaffinga bryt med FOA § 3-2 i det førre regelverket.

For anskaffingane #8, #10, og #13, føreligg det dokumenterte saksutgreiingar som gjer greie for vesentlege forhold ved anskaffingane.

Revisjonen registrerer at kommunen ikkje har nytta egne malar for protokoll i nokon av dei kontrollerte anskaffingane. Revisjonen meiner det hadde vore føremålstenleg om kommunen hadde nytta dei føreliggjande protokollmalane, for slik å sikre at all vesentleg informasjon blir dokumentert.

I sum finn revisjonen at manglande eller mangelfull protokollføring i fem av dei åtte kontrollerte anskaffingane som er underlagt protokollplikt. Desse bryt med dei nemnde forskriftskrava, og med dei grunnleggjande krava om gjennomsiktigheit og etterprovbarheit, jf. LOA § 4.⁴² I tillegg bryt manglande protokollføring med kommunen sine egne rutinar, som seier at alle innkjøp over NOK 100 000 eks. mva. skal protokollerast (sjå avsnitt 4.3.1).

⁴² Gamle LOA § 5.

6. Konklusjon og tilrådingar

I denne forvaltningsrevisjonen har Deloitte undersøkt om organisering av innkjøpsarbeidet i Samnanger kommune er føremålstenleg, om rutinar og system for innkjøpsarbeidet er i samsvar med lovar og reglar og ev. politiske føringar i kommunen, og om regelverket blir etterlevd i innkjøpsprosessar.

Etter revisjonen si vurdering viser undersøkingane at arbeidet med innkjøp i Samnanger kommune på fleire områder ikkje er tilfredsstillande. Det er utfordringar knytt til både prosessar og rutinar, og til regeletterleving i innkjøpsarbeidet.

Kommunen har ein fullmaktsstruktur med forskjellige fullmakter for ulike typar innkjøp og for innkjøp av ulik verdi. Fleire av dokumenta som utgjer fullmaktsstrukturen har ikkje blitt oppdaterte på fleire år, og fullmaktstrukturen er slik ikkje oppdatert i høve endringa i lov og forskrift dei seinare åra. Vidare avdekker undersøkingane at fullmaktsstrukturen berre i nokon grad styrar det faktiske innkjøpsarbeidet i kommunen; det er i hovudsak budsjettløyvingar i kombinasjon med attestant- og tilvisarrollane som regulerer innkjøpa. Dette førar til at det blir gjort innkjøp utanfor den formelle fullmaktsstrukturen.

Samnanger kommune har rutinar og retningslinjer for innkjøp som viser til fleire av dei grunnleggjande prinsippa for offentlege anskaffingar, og er eigna til å bidra til at anskaffingar i kommunen blir gjort i samsvar med krav i regelverket. Fleire av desse har ikkje blitt oppdatert på fleire år, og reflekterer ikkje endringane i regelverket som tredde i kraft i 2017.

Innkjøpskompetansen i kommunen er ikkje tilstrekkeleg, verken i sentraladministrasjonen eller ute i einingane. Det føreligg ikkje rutinar for å gje opplæring av tilsette på innkjøpsfeltet, og kommunen nyttar berre i avgrensa grad kurstilbodet dei har tilgang til gjennom innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune. Innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune fungerer i hovudsak etter intensjonen, sjølv om det er og har vore utfordringar knytt til både avtalelojalitet og manglande e-handelssystem.

Alle kommunar skal ha etablert system for elektronisk kommunikasjon i anbudsprosessar innan 1. juli 2018. Dette har ikkje Samnanger kommune på plass, og kommunen har heller ikkje nokon plan for korleis dei skal oppfylle dette kravet.

Revisjonen har gått gjennom eit utval innkjøp som kommunen har gjennomført i 1. januar 2017 til 31. desember 2017. 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.

Samnanger kommune stiller ikkje krav om løns- og arbeidsvilkår i alle relevante anskaffingar. Kommunen bryt slik med sentrale føreseigner meint å motverke sosial dumping.

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

Basert på funna i undersøkingane, tilrår revisjonen at Samnanger kommune sett i verk følgjande tiltak:

1. oppdatere fullmaktsstrukturen i samsvar med gjeldande regelverk, og vurdere justeringar i fullmaktsstrukturen slik at den betre samsvarar med behova i organisasjonen
2. vurdere om det er sett av tilstrekkeleg med ressursar til å gjennomføre innkjøp i samsvar med regelverk og eigne rutinar
3. vurdere opplæringstiltak for å auke innkjøpskompetansen i organisasjonen
4. oppdatere rutinar og retningslinjer for innkjøp i samsvar med gjeldande regelverk
5. syte for at rutinar og retningslinjer for innkjøp er enkelt tilgjengelege for tilsette og leiarar
6. syte for at det blir etablert eit system for elektronisk kommunikasjon for anbudsprosessar, jf. komande krav i regelverket
7. gjennomføre innkjøp i samsvar med regelverket, under dette:
 - a) konkurranseeksponere anskaffingar i samsvar med regelverket
 - b) dokumentere og sikre føreseielegheit og likebehandling i tilbodsevalueringa
 - c) stille krav om løns- og arbeidsvilkår i samsvar med regelverket
 - d) gjennomføre korrekte avrop på rammeavtalar
 - e) protokollere innkjøp i samsvar med regelverket

Vedlegg 1: Høyringsuttale



SAMNANGER KOMMUNE
Rådmannskontoret

Deloitte

Vår referanse:
18/365/18/4492/4/CH

Arkivkode:

Dykkar referanse:
Charlotte Hageberg

Dato:
25.05.2018

Høringsuttale på forvaltningsrevisjon i Samnanger kommune, innkjøp

Rådmannen takker for forvaltningsrevisjonen retta mot innkjøp. Rådmannen er svært fornøyd med den gjennomgang og det arbeid som er gjort i denne revisjonen.

Innhold, organisering, og beskrivelse av innkjøp slik den blir ivaretatt, er i overensstemmelse med rådmannens vurdering.

Som skrevet i rapporten er ledelsen opptatt av at innkjøp gjennomføres etter loven, at det er gode rutiner som følges opp, og at iverksatte systemer blir benyttet. Samtidig er det nødvendig å påpeke at det til en hver tid er en avveining av hvilken innkjøp som skal gjennomføres og hyppigheten av denne opp mot den daglige tjenesteleveranse

Det fremkommer av rapporten at det er variasjoner når det gjelder de ulike sektorers aktivitet på innkjøp. Dette vil lederne bli bedt om å følge opp videre. Det samme gjelder dokumentasjon på at innkjøp er gjennomført i tråd med regelverk.

Det fremkommer 7 anbefalinger til tiltak for å bedre innkjøp. Rådmannen vil vurdere disse og ta de med i det videre arbeidet for å forbedre innkjøpsarbeidet vårt.

Med hensyn til revisjonens funn på manglende elektronisk system, oppdaterte rutiner, kompetanse, krav til løns og arbeidsvilkår i relevante anskaffingar, manglende tilbudsevaluering og mangelfull protokollføring.

Rapportens konklusjoner stemmer godt overens med Rådmannens vurdering og avslutningsvis påpekes ønske om fortsatt å stimulere til avviksregistering og kultur for åpenhet i Samnanger kommune, bare ved åpenhet kan feil avdekkes og rettes opp.

Rådmannen og administrasjonen takker for godt samarbeid under forvaltningsrevisjonen. Rapporten vil være nyttig i det videre arbeid med innkjøpsarbeidet i Samnanger kommune.

Med helsing

Charlotte Hageberg
rådmann

Adresse:
Tyssevegen 217,
5650 Tysse

Kontakt
Tlf: 56 58 74 00
postmottak@samnanger.kommune.no
www.samnanger.kommune.no

Sakshandsamar
Direktetelefon: 56 58 74 23
E-post:
charlotte.hageberg@samnanger.ko
mmune.no

Kontonr.
3562 07 00035
Foretaksnr.:
NO 964 968 985

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffingslova, LOA) med tilhøyrande forskrifter, og særleg *forskrift for offentlige anskaffelser* (anskaffingsforskrifta, FOA), vore sentrale kjelder for revisjonskriterium. Anskaffingslova vart revidert i 2016,⁴³ og ny versjon med forskrifter er gjeldande frå 1. januar, 2017

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 prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet 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.⁴⁴

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

⁴³ Sjå Prop. 51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-51-l-20152016/>.

⁴⁴ I forarbeidet til lova blir likebehandlingsprinsippet omtalt som det viktigaste av alle prinsippa i paragrafen, ref. Prop. 51 L (2015-2016), side 82.

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)*, gjeldande frå 07.12.2017, 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.⁴⁵

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. Del I av forskrifta gjeld alle typar anskaffingar som er omfatta av forskrifta, medan del II gjeld kontraktar med ein anslått verdi på minst 1,3 millionar kroner eks. mva. Del III gjeld kontraktar med anslått verdi lik eller over EØS-terskelverdiane som er nærare spesifisert i forskriftas § 5-3, del IV gjeld kontraktar for helse- og sosialtenester med anslått verdi lik eller over 6,95 millionar kroner eks. mva., og del V gjeld plan- og designkonkurransar med ein anslått verdi på minst 2 millionar kroner eks. mva.

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.

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. Desse pliktene gjer auka etterprøving i anskaffingsprosessen, ref. grunnprinsippet om dette i anskaffingslova § 4, og kan slik motverke kameraderi og korrupsjon.⁴⁶

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 leverandørene 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 verkøya og løysingane som kan bli brukt til elektronisk kommunikasjon (FOA § 22-2), korleis førespurnader 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).

⁴⁵ Sjå punkt 7.1.3 i rettleiaren: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>

⁴⁶ Sjå <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/dokumentasjonsplikten-og-anskaffelsesprotokoll/>.

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.⁴⁷ For anskaffingar etter del II i FOA, skal anskaffingar kunngjerast på Doffin (database for offentlege innkjøp).⁴⁸ Anskaffingar etter FOA del III, skal i tillegg kunngjerast på TED (Tender Electronic Daily).⁴⁹

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.⁵⁰

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 etter del II i forskrifta (over dei nasjonale terskelverdiane), er det 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 førespurnad 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.⁵¹ 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.⁵²

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.

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:⁵³

- 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

⁴⁷ Sjå FOA § 8-17 for del II og § 21-1 for del III.

⁴⁸ Sjå www.doffin.no

⁴⁹ Sjå <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

⁵⁰ Ref. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/kunngjeringer/>.

⁵¹ Dei to konkurranseformane erstattar *anbodskonkurranse med forbod om forhandlingar og konkurranse med forhandlingar* i den gamle lova.

⁵² Ref. Prop. 51 L (2015-2016), kap. 8.

⁵³ Sjå FOA § 11-1 og kapittel 26.

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 kontrakter. 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).⁵⁴ 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 kroner 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.⁵⁵

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. Føremålet 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:

- avklare kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå
- tydelege mandat når det gjeld kven som skal stå for dei ulike fasane i ein innkjøpsprosess
- sørge for ei robust organisering av ressursane med effektive rutinar, og at desse 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

I same stortingsmeldinga blir det lista opp seks ansvarshøve som er del av leiar sitt generelle ansvar som administrasjonssjef:

- Styringsansvar: Gjere prioriteringar, leggje strategiske planar, sikre formålstenleg organisering, styre ressursar, fordele arbeid og regulere maktforhold
- Driftsansvar: Sørge for at verksemda har system og rutinar som er tenlege for oppgåveløysinga og fungerer etter høgverdige etiske prinsipp

⁵⁴ 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/>).

⁵⁵ Sjå <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/begrensninger-i-antall-ledd-i-leverandorkjeden/>.

- Resultatansvar: Ivareta mål- og resultatstyringa slik at oppgåvene vert løyste effektivt og med høg kvalitet
- Personalansvar: Sørgje for å rekruttere og følgje opp medarbeidarar slik at dei får moglegheiter til å bruke og utvikle kompetansen sin
- Kommunikasjonsansvar: Leggje til rette for god kommunikasjon internt og eksternt og sørgje for flyt av relevant informasjon
- Samfunnsansvar: Fremje demokratiske og rettsstatlege verdiar, tene fellesskapet, vise openheit og bidra til godt omdømme i befolkninga

Stortingsmeldinga nemner vidare at det for dei aller minste einingane kan vere naudsynt å inngå i nettverk eller samarbeide med andre for å sikre ein profesjonell innkjøpspraksis, eventuelt få assistanse frå fagmiljø som har spesialkompetanse når det gjeld offentlege innkjøp. Samnanger kommune, ved dåverande rådmann, skreiv under *avtale om samarbeid om anskaffelser* saman med mellom anna Bergen kommune, den 26.1.2015. Avtala er gjeldande frå 1.1.2016 til 31.12.2019. Formålet med avtala er å

etablere et samarbeid mellom avtalepartene, som alle er underlagt regelverket om offentlige anskaffelser, om gjennomføring av anskaffelser etter dette regelverket, på områder hvor avtalepartene har felles behov. Gjennom samarbeidet oppnår partene å effektivisere anskaffelsesprosessen. Hver enkelt part vil dermed redusere sine utgifter til etablering av avtaler på de områdene hvor det inngås felles avtaler.⁵⁶

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 avhenge 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.

Kommunale vedtak

Som ein del av oppfølginga av ein forvaltningsrevisjon av innkjøp i Samnanger kommune i 2009, vedtok kommunestyret i sak KS-061/09 å be rådmannen syte for:

- Å sikra administrativ kontroll med iverksetting og oppfølging av politiske vedtak, ved å utarbeida rutinar for innkjøpsområdet.
- Å utarbeida rutinar for systematisk og jamleg rapportering til kommunestyre og politiske underutval, når det gjeld status for iverksetting av tiltak.

⁵⁶ Avtale om samarbeid om anskaffelser, punkt 1, s. 4

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Regelverk og faglitteratur

- Nærings- og fiskeridepartementet: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelseslova). LOV-2016-06-17-73
- Nærings- og fiskeridepartementet: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelseslova). LOV-1999-07-16-69
- Nærings- og fiskeridepartementet: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskrifta). FOR-2016-08-12-974
- Nærings- og fiskeridepartementet: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskrifta). FOR-2006-04-07-402
- Arbeids- og sosialdepartementet: Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. FOR-2008-02-08-112
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. 2013.
- Nærings- og fiskeridepartementet: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. 2018.
- Diverse KOFA-avgjersler

Rutinar, retningslinjer og malar frå Samnanger kommune

- Avtale om samarbeid om anskaffingar (innkjøpssamarbeid med Bergen kommune). Gjeldande frå 1.1.2016 til 31.12.2019
- Brukarmanual for attestantar og tilvisarar i Agresso. Juni 2011.
- Delegasjonsreglement Samnanger kommune. Vedteke av kommunestyret 20.02.2003.
- Delegering av administrasjonssjefen si styrings- og avgjerdsmynde, Samnanger kommune. Vedtatt av administrasjonssjefen 10.01.2006
- Forvaltningsrevisjon av offentlege innkjøp i Samnanger kommune. KMPG 2009.
- Innkjøpsreglement for Samnanger kommune er vedteke av rådmannen 13.04.2010 og har vore gjeldande frå 01.05.2010.
- Internkontrollhandbok. Kapittel 9: Prosedyre for innkjøp. Godkjent av rådmannen 13.04.2010. Revidert 22.01.2014.
- Mal anskaffingsprotokoll for anskaffingar mellom NOK 100 000 eks. mva. og NOK 500 000 eks. mva. (oppdater 13.03.2010).
- Mal anskaffingsprotokoll for anskaffingar som overstig NOK 500 000 eks. mva. (oppdater 13.04.2010).
- Vedtak etter forvaltningsrevisjon av offentlege innkjøp. KS-044/09.
- Økonomireglement Samnanger kommune. Vedteke i kommunestyret, sak 26/02, 18.06.2002

Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur

Kontrollerte innkjøp

Tabell 7: Oversikt over kontrollerte innkjøp

Nr.	Anskaffinga gjeld	Type avtale	Type kjøp	Transaksjon	Anslått kontraktsverdi
1	Leige av vikarar	Rammeavtale	Teneste	176 054	3,2 mill.
2	Kjøp av datautstyr	Enkeltkjøp	Vare	6 620	6 620
3	Leige av vikarar	Rammeavtale	Teneste	52 605	856 000
4	Kjøp av klede	Rammeavtale	Vare	10 366	1,1 mill.
5	Kjøp av datautstyr	Enkeltkjøp	Vare	46 049	46 049
6	Bygge- og anleggsarbeid	Enkeltkjøp	Teneste	745 530	18,2 mill.
7	Bygge- og anleggsarbeid	Enkeltkjøp	Teneste	1 862 398	8,1 mill.
8	Leasing av bil	Rammeavtale	Teneste	21 977	1,6 – 1,7 mill.
9	Bygge- og anleggsarbeid	Enkeltkjøp	Teneste	198 939	1,1 mill.
10	Leige av personal	Enkeltkjøp	Teneste	83 475	1,5 mill.
11	Bygge- og anleggsarbeid	Enkeltkjøp	Teneste	284 760	500 000
12	Leige av personal	Enkeltkjøp	Teneste	67 500	1,2 mill.
13	Kjøp av matvarar	Rammeavtale	Vare	9 084	160 000



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("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.