

FORVALTNINGSREVISJON AV
ANSKAFFELSER



HJELMELAND KOMMUNE
FEBRUAR 2018

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	3
Sammendrag	5
Rådmannens kommentar	10
Rapporten	12
1 Innledning	13
1.1 Formål og problemstillinger	13
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	13
2 Regelverk	14
2.1 Terskelverdier	15
2.2 Anskaffelser etter forskriftens del I og del II.....	17
2.3 Hva er en anskaffelse når flere enheter gjør innkjøp	19
2.4 Protokollføring	20
2.5 Rammeavtaler	21
2.6 Kofa	22
2.7 Forholdet til lokale leverandører	23
2.8 Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter	24
3 Innkjøp i Hjelmeland kommune	25
3.1 Organisering i Hjelmeland kommune.....	25
3.2 Omfang	27
3.3 System, rutiner og kompetanse.....	28
3.4 Kommunens strategi overfor det lokale næringsliv	28
3.5 Rammeavtaler	29
3.6 Overholdelse av regelverket.....	32
3.7 Risikoområder	34
4 Vurderinger og anbefalinger.....	36
Vedlegg	38

SAMMENDRAG

HOVEDBUDSKAP

- Ved innkjøp i Hjelmeland kommune er det en rekke brudd på Lov om offentlige anskaffelser.
- Det er behov for å styrke kompetansen om innkjøp i administrasjonen.
- Kommunens innkjøpsreglement er ikke oppdatert etter lovendringene pr 01.01.2017. Dermed er heller ikke Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter tatt inn i reglementet.
- Kommunen har inngått samarbeid med Innkjøpsassistanse Vest, og har gjennom dette arbeidet inngått en rekke rammeavtaler. Dette samarbeidet effektiviserer innkjøpsprosessene betydelig.

RAPPORTEN

Formålet med dette prosjektet har vært å undersøke Hjelmeland kommunes organisering av innkjøpsfunksjonen, innkjøpsstrategi i forhold til lokale leverandører, innkjøpskompetanse, bruk av rammeavtaler og å identifisere risiko og praksis ved kjøp av varer og tjenester.

Følgende problemstillinger er gitt:

- Hvordan fungerer kommunens innkjøpsrutiner?
- Hvordan er kommunen sin strategi (inkl. en oversikt over hvilket handlingsrom kommunen har i forhold til lokale innkjøp og kompetanse på området)
- Basert på stikkprøver, i hvilken grad overholder kommunen eget og nasjonalt regelverk for anskaffelser?
- Hvilke områder er i dag dekket av rammeavtaler, brukes disse, og hvilket potensiale foreligger for økt bruk av rammeavtaler på eksisterende og nye områder?

LOVVERKET

Offentlige anskaffelser reguleres av et komplisert lovverk med tilhørende forskrifter og veiledere. Vi har gjort detaljert rede for dette i rapportens kapittel 2, men de viktigste tommefingerreglene er:

- Kjøp under kr 100 000 reguleres ikke av lovverket og kommune står fritt til å gjennomføre disse.
- For kjøp mellom kr 100 000 og 1,1 mill. skal det gjennomføres konkurranse. Denne trenger ikke offentliggjøres. Kjøpsprosessen skal dokumenteres gjennom en protokoll.
- For kjøp over 1,1 mill skal det gjennomføres offentlig konkurranse og det skal utarbeides protokoll.

ORGANISERING AV INNKJØPSFUNKSJONEN

I Hjelmeland kommune er myndighet til å foreta innkjøp desentralisert. Det er i utgangspunktet virksomhetslederne i kommunen som har budsjettansvar og innkjøpsansvar. Dette medfører at det er flere som foretar innkjøp i kommunen. Det er imidlertid økonomisjef som har fått et overordnet ansvar for å kontrollere at lov om offentlige anskaffelser følges og at kommunen her tilstrekkelig med rammeavtaler for nødvendige innkjøp i den daglige drift. Innenfor teknisk etat er det Teknisk leiar som har ansvaret for tilstrekkelig omfang av rammeavtaler og særskilte anskaffelser i forbindelse med nybygg og rehabilitering. Kommunens intensjon er at man med en slik organisering skal kunne ivareta bestemmelsene i Lov om offentlige anskaffelser.

SYSTEM, RUTINER OG KOMPETANSE

Hjelmeland kommunes innkjøpsreglement er vedtatt i 1995 og er utdatert i forhold til gjeldende lovverk og tekniske utvikling. Vår erfaring er og at reglementet ikke er kjent eller benyttes i daglige innkjøp. Det er ikke en samordnet innkjøpsordning, men hver enkelt enhet foretar sine egne innkjøp. Virksomhetene er imidlertid pålagt å følge de rammeavtaler som kommunen har inngått. Kommunen har systemer for anvisning og attestasjon, hvor hver enkelt virksomhetsleder har ansvar. Det er skjedd relativt store endringer i lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjeldende fra 01.01.2017. De innkjøpsansvarlige i kommunen har ikke gått på kurs for å sette seg inn i eller oppdatere kunnskapen om det nye regelverket. Det er svært utfordrende for en liten kommune å utøve innkjøpsfunksjonen, og å opprettholde tilstrekkelig kompetanse ute i virksomhetene.

Kommunen benytter pr i dag E-handel¹ på enkelte utvalgte leverandører som har levert elektronisk varelister som ligger inne i systemet.

OVERHOLDELSE AV REGELVERKET

Rogaland Revisjon har tatt stikkprøver av innkjøp i kommunens leverandørstatistikk fra 2016 og 2017 (tom 30.9.17). Dette viser samlet kjøp per leverandør via drift- og investeringsregnskapet. Formålet med kontrollen var å avdekke kjøp fra leverandører som kommunen ikke har inngått rammeavtale med, og som ikke var blitt kunngjort eller protokollført. Stikkprøvene er basert på utplukk av leverandører med vesentlige leveranser.

¹ E-handel er å bruke elektroniske verktøy i planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av et kjøp av en vare eller tjeneste. E-handel dreier seg om å ta i bruk ulike programvare dels internt i virksomheten og dels mellom virksomheten og eksterne leverandører (*Hentet fra difi.no – anskaffelser*).

En samlet oversikt over resultatet av våre stikkprøver ser slik ut:

Tabell 1 – Oversikt stikkprøver Hjelmeland kommune. Kilde: Hjelmeland kommune.		
	2016	2017
Anskaffelser kr 100 000 – kr 1 100 000		
Antall stikkprøver	27	30
Anskaffelser i tråd med regelverket	8	10
Anskaffelser ikke i tråd med regelverket*	18	20
*Herav mangler kun protokoll	4	3
Anskaffelser over kr 1 100 000:		
Antall stikkprøver	3	1
Anskaffelser i tråd med regelverket	3	1
Anskaffelser ikke i tråd med regelverk:	0	0
Inngåelse av nye rammeavtaler		
Antall stikkprøver		6
Anskaffelser i tråd med regelverket		6
Anskaffelser ikke i tråd med regelverket		0

Anskaffelser mellom kr 100 000 – 1 100 000:

Stikkprøvene som er gjennomført i Hjelmeland kommune avdekker følgende funn:

- Manglende innkjøpsprotokoll er det i svært mange tilfeller. Anbud/konkurranse kan være gjennomført, men uten protokoll kan dette ikke dokumenteres.
- Det er ikke ført protokoll og heller ikke gjennomført konkurranse/anbud.

Anskaffelser over kr 1 100 000:

Her er avdekket samme type mangler som for anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 1 100 000. I tillegg er mangler på kravet om utlysning i den nasjonale Doffin-basen.

Inngåelse av nye rammeavtaler

Inngåelse av nye rammeavtaler er for det meste gjennomført av Innkjøpsassistanse Vest AS. Dette gjelder alle rammeavtaler inngått i 2017. Det er gjennomført konkurranse om oppdragene og det er skrevet protokoll for anskaffelsene.

Rammeavtalen i 2016 ble gjennomført av kommunen selv. Det ble avholdt konkurranse, men det ble ikke skrevet en innkjøpsprotokoll. Dette var imidlertid en anskaffelse med en antatt verdi under kr 100 000 og det var derfor ikke et krav med protokoll.

RAMMEAVTALER

En rammeavtale² er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Avtalen har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder. Bruk av rammeavtaler er altså ikke noe lovkrav eller pålegg, men en organisering som forenkler og reduserer arbeidet som må foretas i forbindelse med en anskaffelse, fordi den enkelte oppdragsgiver ikke selv behøver å gå gjennom hele anskaffelsesprosessen hver gang det skal kjøpes noe. Flere av aktivitetene som er påkrevd i forbindelse med anskaffelsen, er allerede utført ved inngåelsen av rammeavtalen.

Hjelmeland kommune er medlem i Innkjøpsassistanse Vest AS (IAV). Det er IAV som utarbeider tilnærmet alle kommunens rammeavtaler, og har oversikt over når disse utløper. En oversikt over avtalene er tilgjengelige i på kommunens intranett for de ansatte. Rammeavtalene ligger også på IAV sin hjemmeside og de enkelte innkjøpere skal ha tilgang til denne siden. De enkelte innkjøpere kan også sjekke kontrakt og eventuelt vareutvalg med priser her. Kommunen er med på og godkjenner nye rammeavtaler, men det er IAV som fornyer og følger opp eksisterende rammeavtaler kommunen har. Rammeavtalene blir også sendt ut til de som er aktuelle for bruk av avtalen.

RISIKO

Ifølge kommunen oppfattes innkjøp generelt som et risikofylt område. Kontroll ved at de ulike terskelverdiene ikke overstiges kan være særskilt komplisert når innkjøpene er delegert til hver enkelt virksomhet. I vår gjennomgang har vi sett at det også er en stor utfordring for kommunen å påse at det skrives anskaffelsesprotokoll i tråd med forskriftens krav.

OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Vår gjennomgang viser at Hjelmeland kommune har mange brudd på lov om offentlige anskaffelser. Vi antar at det meste av dette kan forbedres med høyere kompetanse

² Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, kap. 8.

på innkjøpsområde, samt enkle rutiner, veiledninger og maler som gjøres lett tilgjengelige på kommunens intranettsider sammen med oversikt over kommunens rammeavtaler.

Vi anbefaler kommunen:

- Å styrke kompetansen hos de innkjøpsansvarlige for å sikre at anskaffelsene er i henhold til lov om offentlige anskaffelser
- Å oppdatere kommunens innkjøpsreglement fra 1995 slik at det er i tråd med dagens organisering, tekniske utvikling og gjeldende lovverk.
- Å legge oppdatert innkjøpsreglement og mal for protokoll lett tilgjengelig på kommunens intranett sammen med oversikt over de til enhver tid gjeldende rammeavtaler
- Å samkjøre kommunens politikk i forhold til private rabatter hos kommunens rammeleverandører med kommunens eget etiske regelverk
- Å gjennomgå kommunens leverandørstatistikk for å kartlegge områder hvor det er mest hensiktsmessig å ha rammeavtaler
- Jobbe videre med å få flest mulig av kommunens rammeleverandører inn i e-handelssystemet
- Å få leverandører i e-handel til å kun legge inn produkter som kommunen har rammeavtale på. Eventuelt å få disse merket på en måte som gjør at de innkjøpsansvarlige på en lett måte får oversikt over hvilke produkter som inngår i rammeavtalene

RÅDMANNENS KOMMENTAR

HØYRING RAPPORT PÅ FORVALTNINGSREVISJON

Forvaltningsrevisjon Anskaffingar 2018

Høyringsvar:

Når det gjeld høyring på sjølve rapporten er vår kommentar at det er gjort eit grundig arbeid ved stikkprøvekontroll. Me finn at tilhøva som er peika på er korrekt skildra. Me er samde i at det er avdekka tilhøve kor me ikkje har gjennomført anskaffingar i tråd med «Lov om offentlige anskaffelsar». Me har starta eit arbeid med å bringa anskaffingar i tråd med loven umiddelbart.

Rådmannens kommentar i rapporten:

I løpet av dei siste åra har me arbeidd for å effektivisera og forbetra våre kontrollsystem når det gjeld økonomi. Dette gjeld budsjettering og budsjettkontroll, fakturering, e-handel og generell overgang til elektroniske løysingar. Dette er gjort samstundes som det er gjennomført ei effektivisering i økonomiseksjonen med reduksjon av tal på medarbeidarar.

Sjølv om me har starta arbeidet med å få eit betre system for anskaffingar ser me, som rapporten påpeikar, at me må arbeida ein del for sikre at alle anskaffingara er i tråd med loven. Dette arbeidet er som nemnd starta opp. I det vidare vil me gjennomføra dette arbeidet ved å følgje dei råda som forvaltningsrapporten kjem med.

Kompetanse:

Me vil auka kompetansen på innkjøp ved at ein medarbeidar ved økonomiseksjonen får eit særleg ansvar for innkjøp. I tillegg vil me gjennomføra opplæring av dei innkjøpsansvarlege. Me vil og vurdere å sentralisera alle innkjøp over kroner 100 000,-.

Innkjøpsreglement:

I tråd med forslag til tiltak frå Rogaland Revisjon IKS vil me oppdatere innkjøpsreglementet slik at det vert i tråd med gjeldande lovverk og dagens organisering i kommunen. Dette vil bli tilgjengeleg i vårt kvalitetssystem via intralink. Det same vil gjelda ei oversikt over rammeavtalar og mal for protokoll ved anskaffingar.

Etisk regelverk:

Dette ser me på som svært viktig. Me vil gå gjennom alle ramme avtalane for å sjå om det er innhald som ikkje er i tråd med vårt etiske regelverk. Me vil være spesielt obser-
vans på eventuelle private rabattar. Me ser og at det kan vera trong om ein generell gjennomgang av våre etiske retningsliner for alle medarbeidarar.

Når det gjeld e- handel vil me arbeide mot at alle våre leverandører nyttar vårt system. Me vil og leggja inn som krav til våre leverandører at dei berre legg inn produkt som er ein del av rammeavtalen.

Sjølv om me vil betra vår kompetanse og våre system for innkjøp ser me at me må bruke ekstern kompetanse i større grad. Slik er me glad for at nyleg inngåtte rammeavtaler, som er gjort med hjelp av Innkjøps Asistanse Vest A/S , er i tråd med loven.

Med helsing
Rådmannen

Wictor Juul
rådmann

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Bakgrunnen for prosjektet er at Hjelmeland kommune kjøper varer og tjenester for betydelige beløp hver år, og det er ønskelig med en vurdering av kommunens praksis opp mot regelverket for offentlige anskaffelser. Anskaffelser er et risikofylt område, noe som illustreres ved de etiske brudd og direkte lovbrudd som er avslørt i norsk offentlighet de senere år. Prosjektet skal derfor også søke å identifisere risiko og god praksis ved kjøp av varer og tjenester.

Formålet med dette prosjektet er å undersøke om lov om offentlige anskaffelser og styrende dokumenter og vedtak blir overholdt i kommunen. Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 16.09.2016. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan fungerer kommunens innkjøpsrutiner?
- Hvordan er kommunen sin strategi (inkl. en oversikt over hvilket handlingsrom kommunen har i forhold til lokale innkjøp og kompetanse på området)
- Basert på stikkprøver, i hvilken grad overholder kommunen eget og nasjonalt regelverk for anskaffelser?
- Hvilke områder er i dag dekket av rammeavtaler, brukes disse, og hvilket potensiale foreligger for økt bruk av rammeavtaler på eksisterende og nye områder?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f. eks lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er kriteriene i første rekke utledet fra kommunens politiske og administrative vedtak, mål og føringer på innkjøpsområdet – og lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Metodisk er det benyttet intervjuer/samtaler med sentrale personer i kommunen, dokumentgransking, samt gjennomgang av lovverk og leverandørstatistikk. En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#). Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

2 REGELVERK

Tidligere Lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt 16. juli 1999. Denne loven er vesentlig endret og erstattet av en ny lov vedtatt 17. juni 2016. Den nye loven trådte i kraft den 1. januar 2017. Formålet med loven er at den 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.

De viktigste endringene i anskaffelsesforskriften for kommunen vil være:³

- Nasjonal terskelverdi er hevet fra 500.000 kr. til 1,1 mill kr. for varer, tjenester og bygg og anlegg. Terskelverdien er per i dag sammenfallende med EØS-terskelverdien for statlige myndigheters kjøp av varer- og tjenestekontrakter. Det betyr at staten kun må forholde seg til del I og del III ved vare- og tjenestekjøp, og at den nasjonale delen av regelverket i all hovedsak vil gjelde for kommune-Norge hva gjelder kjøp av varer og tjenester. Den nye nasjonale terskelverdien vil også gjelde for «særlige tjenester». Dette innebærer at anskaffelser fra kr 100.000 til 1,1 mill kr ikke er kunngjøringspliktige. Konkurranser i dette prisnivået skal gjennomføres i samsvar med anskaffelsesloven samt forskriftens del I.
- Det strenge skillet mellom kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier oppheves for del II anskaffelser. For del III anskaffelser er det nå presisert at bemanningens organisering, erfaring og kompetanse lovlig kan benyttes som tildelingskriterium i visse tilfeller.
- Det innføres egne og svært fleksible regler for helse og sosialkjøp over 6,3 mill. kr. Det innføres ikke nasjonal terskelverdi for slike tjenester. Kjøp under 6,3 mill. kr reguleres av loven og forskriften del I.
- Kommunal- og fylkeskommunal sektor gis igjen mulighet til å benytte forsyningsforskriften. Dette vil i hovedsak få betydning for vann og avløpsetater/kommunale foretak, samt havner i kommunene og for transportområdet i fylkeskommunene.
- Forhandlingsforbudet er opphevet for de nasjonale anskaffelsene.
- Anskaffelse av vanlige låneopptak er nå helt unntatt fra anskaffelsesregelverket.
- Økt adgang til å gjennomføre konkurranse med forhandlinger over terskelverdi.

Lovens § 4 omhandler grunnleggende prinsipper som oppdragsgiveren skal opptre etter. Her fremgår det at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om **konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet**.

³ Kilde KS

2.1 TERSKELVERDIER⁴

Anskaffelser med en anslått verdi under 100.000 kroner ekskl. mva. er unntatt fra anskaffelsesregelverket, jf. anskaffelseslovens § 2. Ved slike anskaffelser er det likevel viktig at oppdragsgiver opptrer ansvarlig, slik at alle har tillit til at det offentlige gjennomfører alle anskaffelser på en hensiktsmessig måte, og sikrer konkurranse og effektiv ressursutnyttelse. Oppdragsgiver bør ha gode internrutiner og god økonomistyring som ivaretar dette. Det kan være fornuftig for oppdragsgiver å hente inn tilbud fra flere leverandører for å sikre effektiv ressursbruk og motvirke korrupsjon.

Anskaffelsesforskriftens del I inneholder alminnelige bestemmelser som gjelder alle anskaffelser som er underlagt forskriften, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100.000 kroner ekskl. mva. For anskaffelser med en anslått verdi som er under nasjonal terskelverdi på 1,1 millioner kroner ekskl. mva. gjelder kun del I. For anskaffelser av helse- og sosialtjenester med en anslått verdi som er under EØS-terskelverdien på 6,3 millioner kroner ekskl. mva. gjelder også kun del I.

Del II gjelder for kontrakter med en anslått verdi på minst 1,1 millioner kroner ekskl. mva., men som ikke overstiger EØS-terskelverdiene. Det er noen unntak fra denne regelen.

Del II gjelder for det første for alle kontrakter om særlige tjenester med en anslått verdi på minst 1,1 millioner kroner ekskl. mva., også kontrakter med en anslått verdi over EØS-terskelverdien for særlige tjenester på 6,3 millioner kroner. Hvilke tjenester som er særlige tjenester fremgår av forskriftens vedlegg 2 og **er tatt inn som vedlegg i denne rapporten**. Anskaffelser med en anslått verdi som er lik eller overstiger EØS-terskelverdien for særlige tjenester på 6,3 millioner skal imidlertid kunngjøres i hele EØS-området.

For det andre får ikke del II anvendelse på kontrakter om helse- og sosialtjenester. Det er ikke en nasjonal terskelverdi for anskaffelser av helse- og sosialtjenester. Del I gjelder for alle anskaffelser av helse- og sosialtjenester under EØS-terskelverdien på 6,3 millioner kroner.

Del III gjelder for kontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger EØS-terskelverdiene. Del III får ikke anvendelse på anskaffelser av særlige tjenester som reguleres av del II og anskaffelser av helse- og sosialtjenester som reguleres av del IV.

Del IV gjelder kontrakter om helse- og sosialtjenester med en anslått verdi som er lik eller overstiger EØS-terskelverdien på 6,3 millioner kroner.

Del V gjelder for plan- og designkonkurranser med en anslått verdi på minst 1,1 millioner kroner ekskl. mva.

⁴ Kilde Nærings- og fiskeridepartementet

2.1.1 TABELLARISK OVERSIKT OVER TERSKELVERDIER⁵

Tabell 2 – Tabellarisk oversikt over terskelverdier			
Terskelverdi	Type anskaffelse	Henvvisning til anskaffelsesforskriften	Kommentar
100.000	Alle anskaffelser som er omfattet av forskriften	§ 1-1 (og anskaffelseslovens § 2)	Anskaffelser under kr 100 000 er ikke omfattet av lov og forskrift. Anskaffelser over kr 100 000 er omfattet av forskriftens del I
1,1 millioner	Anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid	§ 5-1 (2) bokstav a	Forskriftens del II gjelder for anskaffelser over 1,1 Mill kr
1,1 millioner	Særlige tjenester	§ 5-1 (2) bokstav b	Forskriftens del II gjelder for anskaffelser over 1,1 mill kr
3.1.2 EØS-terskelverdier			
Terskelverdi	Type anskaffelse	Henvvisning til anskaffelsesforskriften	
1,1 millioner	Statlige myndigheters vare- og tjenestekjøp og plan- og designkonkurranser	§ 5-3 (1) bokstav a	Forskriftens del III gjelder IA
1,75 millioner	Andre oppdragsgivers vare- og tjenestekjøp og plan- og designkonkurranser	§ 5-3 (1) bokstav b	Forskriftens del III gjelder for anskaffelser over 1,75 mill kr. Gjelder ikke særlige tjenester IA
44 millioner	Bygge- og anleggskontrakter	§ 5-3 (1) bokstav c	Anskaffelser over 44 mill. kr omfattes av forskriftens del III
6,3 millioner	Kontrakter om helse- og sosialtjenester	§ 5-3 (2)	Anskaffelser av helse- og sosialtjenester under 6,3 mill. kr gjelder kun forskriftens del I. For slike anskaffelser over 6,3 mill. kr gjelder forskriftens del IV

⁵ Kilde Nærings- og fiskeridepartementet

	Kontrakter om særlige tjenester		Anskaffelser av særlige tjenester over 6,3 mill. kr gjelder forskriftens del II. Dersom anskaffelsen overstiger 6,3 mill kr skal det imidlertid utlyses i hele EØS området
650 000	Delkontrakt (varer og tjenester) som kan unntas EØS-kunngjøring	§ 5-4 (8)	Her gjelder del II selv om resten av anskaffelsen kommer inn under del III
8,4 millioner	Delkontrakt (bygge- og anleggsarbeid) som kan unntas EØS-kunngjøring	§ 5-4 (8)	Her gjelder del II selv om resten av anskaffelsen kommer inn under del III

2.2 ANSKAFFELSER ETTER FORSKRIFTENS DEL I OG DEL II

Det aller meste av anskaffelsene i Hjelmeland kommune vil være unntatt loven eller omfattet av loven og forskriftens del I eller del II. Vi vil derfor kort redegjøre for de vesentligste endringene og prosedyrene i forskriftens del I og II.

2.2.1 FORSKRIFTENS DEL I⁶ [BESKRIVELSE](#)

I det nye anskaffelsesforskriften har den nasjonale terskelverdien blitt hevet fra 500.000 kroner til 1,1 millioner kroner. Dette vil forenkle anskaffelsesprosessen og gjennomføringen av en rekke anskaffelser. Mange anskaffelser som etter tidligere regelverk skulle kunngjøres og gjennomføres i henhold til bestemmelsene i del II, vil nå kunne gjennomføres uten å følge detaljerte prosedyreregler.

For anskaffelser under nasjonal terskelverdi i anskaffelsesforskriften gjelder formålsparagrafen og de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven og forskriftens del I. Loven og forskriftens del I inneholder ingen prosedyreregler og oppdragsgiver gis et stort handlingsrom til å organisere konkurransen på den måten han selv mener er hensiktsmessig.

For å overholde de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4 må oppdragsgiver ha et bevisst forhold til hva prinsippene innebærer og foreta sine valg sett hen til disse. Selv om prinsippene ikke oppstiller spesifikke krav til hvordan en anskaffelse skal

⁶ Kilde nærings og fiskeridepartementet

gjennomføres, så setter de viktige føringer på hva oppdragsgiver må passe på og hvordan han kan opptre.

- **Forholdsmessighetsprinsippet**

Har betydning for alle fasene i anskaffelsen, da det påvirker betydningen av de andre prinsippene. At oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet, er essensen i forholdsmessighetsprinsippet. Prinsippet får således betydning for gjennomslagskraften til de andre grunnleggende prinsippene om etterprøvbarehet, likebehandling, forutberegnelighet og konkurranse.

- **Konkurranse**

Har særlig betydning ved innhenting av tilbud / utlysning av konkurranse. Oppdragsgiver skal sørge for at det er konkurranse om kontrakten. Kravet innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører. Formålet er å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet.

- **Forutberegnelighet**

Dette har særlig betydning ved planlegging av anskaffelse, beskrivelse av anskaffelsen og gjennomføring av konkurransen. Slik at når oppdragsgiver har angitt hvordan anskaffelsen skal gjennomføres i anskaffelsesdokumentene så må han også passe på at han selv følger dette. Dersom oppdragsgiver ved innhenting av tilbud eller kunngjøring for eksempel har satt absolutte krav til tilbudets innhold vil han ikke etter tilbudsfristens utløp kunne fravike disse kravene.

- **Likebehandlingsprinsippet**

Dette har særlig betydning ved vurderingen av eventuelle kvalifikasjonskrav, evaluering av tilbudene og gjennomføring av eventuelle forhandlinger. Oppdragsgiver skal sørge for å overholde kravet til likebehandling. Likebehandlingsprinsippet dekker både diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og usaklig forskjellsbehandling på annet grunnlag.

- **Prinsippet om etterprøvbarehet**

Dette har særlig betydning ved begrunnelsen og oppfølging av dokumentasjonsplikten. Oppdragsgivere må sørge for at kravet til etterprøvbarehet overholdes. Det vil si at oppdragsgiver, også for anskaffelser etter del I, må sørge for at viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen begrunnes og dokumenteres. Både leverandører og andre skal kunne etterprøve at også en del I-anskaffelse har vært gjennomført korrekt i henhold til regelverket.

Anskaffelsesforskriften del I inneholder kun noen få bestemmelser. Bestemmelsene omfatter blant annet krav til oppdragsgivers dokumentasjonsplikt i form av protokoll

og krav til levering av skatteattester. Ved gjennomføringen av anskaffelsene gjelder videre offentleglova for allmennhetens innsyn i dokumentene knyttet til anskaffelsene. Det presiseres også at oppdragsgiver, ved gjennomføringen av anskaffelser, er underlagt reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven og reglene om habilitet i forvaltningsloven og kommuneloven

2.2.2 **FORSKRIFTENS DEL II**⁷ [BESKRIVELSE](#)

Ved anskaffelser etter del II kan oppdragsgiveren etter forskriftens § 8-3 bruke prosedyrene åpen eller begrenset tilbudskonkurranse. Begge prosedyrene tillater at oppdragsgiveren har dialog med leverandørene etter tilbudsfristens utløp. Begrepet dialog omfatter all kommunikasjon mellom oppdragsgiveren og leverandørene, dvs. alt fra avklaringer av uklarheter eller retting av avvik til forhandlinger.

Ved en åpen tilbudskonkurranse kan alle interesserte leverandører gi tilbud. En åpen tilbudskonkurranse er en ett-trinns prosedyre. Det innebærer at oppdragsgiveren må vurdere og evaluere alle tilbudene som kommer inn.

Ved begrenset tilbudskonkurranse kan alle interesserte leverandører levere forespørsel om å delta i konkurransen. En begrenset tilbudskonkurranse er en to-trinns prosedyre. Oppdragsgiveren skal først foreta en prekvalifisering, hvor han på bakgrunn av de innkomne forespørselene om deltakelse, vurderer om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene. Bare de leverandørene som oppfyller kravene og deretter blir invitert av oppdragsgiveren til å delta i konkurransen kan gi tilbud.

2.3 HVA ER EN ANSKAFFELSE NÅR FLERE ENHETER GJØR INNKJØP⁸

I enkelte innkjøpsvirksomheter kan det være flere enheter innenfor samme juridiske enhet som gjør innkjøp. Dette er typisk aktuelt i staten, eller i en stor kommune hvor for eksempel en skole gjør innkjøp av samme art som andre skoler. En aktuell problemstilling er om anskaffelser i de ulike enhetene må ses i sammenheng når terskelverdiene beregnes.

Utgangspunktet er at det skal tas hensyn til alle enheters forbruk av det konkrete innkjøpet. I følge § 5-4 tredje ledd skal den samlede anslåtte verdien for alle enhetene legges til grunn for beregningen. Dette gjelder imidlertid ikke når en driftsenhet selv er ansvarlig for sine anskaffelser eller visse kategorier anskaffelser.

⁷ Kilde Nærings og fiskeridepartementet

⁸ Kilde Nærings og fiskeridepartementet

Det kan antas at en driftsenhet er ansvarlig for sine anskaffelser dersom den selv gjennomfører anskaffelsesprosessen og treffer avgjørelsen om kjøp, råder over et separat budsjett for den aktuelle anskaffelsen og selv inngår kontrakten og finansierer den via et budsjett den råder over. Det er ikke tilstrekkelig at en oppdragsgiver bare organiserer anskaffelser på en desentralisert måte.

Følgende eksempel belyser problemstillingen. Dersom f.eks fem av kommunens virksomheter kjøper inn varer i en bestemt kategori for kr 90 000 eks. mva. i løpet av en 12 måneders periode, blir total anskaffelseskost sett under ett kr 450 000 eks. mva. I en sentralisert innkjøpsorganisasjon vil dette medføre at anskaffelsen kommer inn under forskriftens del I hvor det blant annet er krav om konkurranse og protokoll. I en desentralisert organisasjon, slik som Hjelmeland kommune, vil det derimot ikke foreligge tilsvarende krav, verken til protokollføring eller konkurranse. Med unntak av de tilfeller der kommunen selv velger å inngå rammeavtale, og gjøre den gjeldende for samtlige enheter i kommunen.

2.4 PROTOKOLLFØRING⁹

Det er et generelt krav at vurderinger og dokumentasjon av betydning for gjennomføringen av konkurransen skal foreligge skriftlig for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger 100.000 kroner ekskl. mva. Oppdragsgiveren skal oppbevare tilstrekkelig dokumentasjon til å begrunne viktige beslutninger som gjøres på alle stadier av anskaffelsesprosessen.

Dokumentasjonsplikten og plikten til å føre anskaffelsesprotokoll bidrar til at ulike instanser, leverandører og offentligheten kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Disse pliktene gir økt etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen, og kan dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon.

Protokollplikten etter anskaffelsesforskriftens del II (§ 10-5) og III (§ 25-5) er mer omfattende enn etter del I. Her listes det opp konkrete opplysninger som protokollen skal inneholde såfremt de er relevante. Kravet til relevans vil si at oppdragsgiver kun må gi opplysninger om det som faktisk har skjedd i den konkrete konkurransen. Eksempelvis er det ikke nødvendig å omtale unntak fra kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon, dersom oppdragsgiver ikke har benyttet seg av denne unntaksmuligheten.

I § 10-5 annet ledd og § 25-5 annet ledd listes det opp opplysninger som skal inngå i protokollen i den utstrekning de er relevante.

Opplysningene som skal protokollføres er stort sett de samme i del II og del III, men med enkelte unntak som knytter seg til særskilte bestemmelser i de ulike delene. Dette gjelder § 10-5 bokstav h) og i) og § 25-5 bokstav c), d), e) og k).

⁹ Kilde: Nærings og fiskeridepartementet

Det er ikke spesifikke krav til innhold i en protokoll etter forskriftens del I. Ettersom det ikke knytter seg spesifikke krav til protokollføring etter forskriften del I, vil det være relevant å se hen til proporsjonalitetsprinsippet. Kravet til protokollføringen vil variere avhengig av kontraktens verdi, omfang, art og kompleksitet. En mindre anskaffelse med en verdi like over 100.000 kroner vil kreve en enklere protokollføring enn en anskaffelse med en verdi som er tett opp til 1,1 millioner kroner. Vi vil anbefale å se hen til pliktig innhold i protokoller etter forskriftens del II og vurdere hva som er hensiktsmessig å ta med i protokollen for å dokumentere mindre anskaffelser etter forskriftens del I.

2.5 RAMMEAVTALER

En rammeavtale¹⁰ er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Avtalen har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder. Bruk av rammeavtaler er altså ikke noe lovkrav eller pålegg, men en organisering som forenkler og reduserer arbeidet som må foretas i forbindelse med en anskaffelse, fordi den enkelte oppdragsgiver ikke selv behøver å gå gjennom hele anskaffelsesprosessen hver gang den skal kjøpe noe. Flere av aktivitetene som er påkrevd i forbindelse med anskaffelsen, er allerede utført ved inngåelsen av rammeavtalen.

Bruk av rammeavtaler reduserer dermed det administrative arbeidet i forbindelse med den enkelte anskaffelse. Arbeidet med anskaffelser i offentlig sektor kan være tidkrevende da alle anskaffelser over kr 100 000 er underlagt de fire grunnleggende prinsipper: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Også for anskaffelser under kr 100 000 er det fornuftig å sikre kravet om konkurranse og en effektiv ressursutnyttelse. Ved større anskaffelser er det enda flere krav som øker det administrative arbeidet. Foruten spart arbeid skal bruk av rammeavtaler gi bedre priser og betingelser ved kjøp. Den enkelte virksomhet kan nok i enkelte tilfeller oppnå bedre pris i markedet enn fra en leverandør man har rammeavtale med. For kommunen totalt sett kan likevel mange småkjøp ødelegge muligheten for volumrabatter, samt øke risikoen for lovbrudd gjennom manglende bruk av gjeldende avtaler og for liten oversikt over praksis for protokollføring og kunngjøring. Det kan inngås rammeavtaler med flere leverandører for samme vare, såkalt parallelle rammeavtaler. Da er det regulert spesifikt i avtalen hvordan det skal handles hos den enkelte, eller det må holdes en minikonkurranse mellom de leverandører som har inngått avtale.

¹⁰ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, kap. 8.

2.6 KOFA

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) består av et sekretariat på ti personer og en nemnd på totalt ti medlemmer. Nemnda er oppnevnt av Regjeringen og består dels av uavhengige advokater, dommere og professorer.

KOFA er et organ som skal behandle klager om brudd på lov om offentlige anskaffelser. Nemnda skal bidra til at tvister om offentlige anskaffelser løses på en effektiv, uhildet og grundig måte. Dersom det foreligger en dom i saken, eller det er mer enn seks måneder siden kontrakten ble inngått, vil klagen bli avvist. Uttalelsene fra klagenemnda er rådgivende, men det forventes at de vil bli lagt til grunn i de aller fleste tilfeller. Dersom sakene senere kommer inn for domstolene vil det normalt være adgang til å legge frem uttalelsen fra klagenemnda for domstolen.

Fra 01.01.2017 har KOFA fått tilbake myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for ulovlige direkte anskaffelser. Avgjørelser i slike saker er rettslig bindende for partene. Overtredelsesgebyr for ulovlige direkte anskaffelser kan være på opp til 15 % av anskaffelsens verdi.

Avgjørelser som følge av andre brudd på anskaffelsesregelverket er rådgivende. Det vil si at avgjørelsene ikke har rettslig bindende virkning for partene.

Omkostninger for å innlevere en klage framkommer i forskrift om klagnemnd for offentlige anskaffelser § 13. «Partene bærer egne omkostninger i anledning klagebehandlingen. For klage til klagenemnda på ulovlige direkte anskaffelser skal det betales et klagegebyr på 1 000 kroner. Dersom nemnda har kommet til at det foreligger en ulovlig direkte anskaffelse, skal klagegebyret tilbakebetales. For klager i øvrige saker skal det betales et klagegebyr på 8 000 kroner. Dersom nemnda har kommet til at det foreligger brudd på anskaffelsesloven eller forskrifter gitt med hjemmel i denne som kan ha påvirket resultatet av konkurransen, skal klagegebyret tilbakebetales. Klagen tas ikke til behandling før klagegebyret er betalt.»

På de 10 siste årene har Hjelmeland kommune blitt innklaget til KOFA to ganger. Den ene saken ble avvist av Kofa. I den andre saken ble kommunen dømt for brudd på regelverket. Dette gjaldt en fellesanskaffelse sammen med kommunene Strand, Suldal, Forsand, Kvitsøy og Bjerkreim. Her har Innkjøpsassistanse Vest – på vegne av kommunene, gjennomført en anbudskonkurranse om rammeavtale på leie og drift av multifunksjonsmaskiner. Klager anførte at innklagede hadde brutt forskriften § 17-2 (1) ved å foreta vesentlige endringer i konkurransegrunnlaget før tilbudsfristens utløp, herunder å endre prisskjemaet, og frafalle flere minimumskrav som var fastsatt i konkurransegrunnlaget. Klagenemnda kom til at det var foretatt endringer og at disse måtte anses som vesentlige, slik at innklagede hadde brutt forskriften § 17-2 (1).

2.7 FORHOLDET TIL LOKALE LEVERANDØRER

I mange distriktskommuner kan det oppfattes som et dilemma å velge å inngå rammeavtaler på områder hvor den lokale leverandøren" alltid" har blitt benyttet. I Hjelmeland kommune er politikerne svært opptatt av at det skal handles lokalt, men samtidig skal lovverket for offentlige anskaffelser etterleves.

Regelverket før 2017 gjorde det svært vanskelig i forhold til å benytte lokale leverandører, da alle anskaffelser skulle være gjenstand for konkurranse og det var utlysningssplikt på Doffin for alle anskaffelser over kr 500 000.

Regelverket fra og med 2017 er lettet noe da anskaffelser under kr 100 000 ikke lenger er omfattet av regelverket og utlysningsgrensen er satt til 1,1 mill. kr eks mva. For anskaffelser under kr 100 000 er det allikevel uttalt at det likevel er viktig at oppdragsgiver opptrer ansvarlig, slik at alle har tillit til at det offentlige gjennomfører alle anskaffelser på en hensiktsmessig måte, og sikrer konkurranse og effektiv ressursutnyttelse.

For anskaffelser under 1,1 mill. kr skal de fem grunnleggende prinsipper være oppfylt. Dersom det er tilstrekkelig antall kvalifiserte leverandører er det ikke noe i veien for å ha konkurransen kun mellom lokale leverandører.

Ofte vil lokale leverandører ikke ha anledning til å gi tilbud dersom anskaffelsene blir for omfattende. For å sikre at også mindre aktører kan være med i konkurransen, kan kommunen nå dele opp større anskaffelser etter reglene i forskriftens § 19-4. Formålet med bestemmelsen er å gjøre det lettere for små og mellomstore bedrifter å delta i konkurranser om offentlige kontrakter. Oppdeling av anskaffelser kan gi økt konkurranse om oppdraget ved at delkontraktene for eksempel er bedre tilpasset små og mellomstore bedrifters kapasitet, fagområde eller geografiske plassering.

Det overlates til oppdragsgiveren å vurdere om en kontrakt skal deles opp, og i så fall hva som skal være størrelsen på og innholdet i de enkelte delkontraktene. Det er viktig å være oppmerksom på at oppdragsgiveren ikke kan dele opp en kontrakt med det formål å unnta kontrakten fra forskriftene. Dersom oppdragsgiveren planlegger å anskaffe tjenester, bygge- og anleggsarbeider eller ensartede varer ved separate delkontrakter, skal den samlede verdien av alle delkontraktene legges til grunn ved beregningen av anskaffelsens anslåtte verdi, jf. § 5-4.

Oppdeling av anskaffelsen kan skje på ulike måter, for eksempel kvantitativt, geografisk eller etter ulike produkter eller typer tjenester.

Det er og mulighet for å inngå parallelle rammeavtaler. Den største utfordringen ved slike avtaler er å opprettholde konkurransen slik at alle leverandører benyttes etter den grunnleggende avtalen. For å oppnå at flere lokale leverandører kan gi tilbud, kan kommunen iverksette følgende tiltak:

- Informere så bredt som mulig om oppdrag, herunder for eksempel frivillig forenklet kunngjøring på Doffin (under kr 1 100 000), legge ut alt på egne hjemmesider eller annen annonsering.
- Informere leverandørene om regelverket
- Vurdere kritisk både volum og størrelse i kontrakter og rammeavtaler
- Utarbeide balanserte kontraktsvilkår
- I forhold til prekvalifiseringskrav: Unngå unødvendig strenge krav til finansiell og teknisk kompetanse, ref. proporsjonalitetskravet i lovens § 4¹¹
- Stille klare og tydelige krav
- Gi konstruktiv tilbakemelding til leverandører som ikke blir valgt, slik at de vil stå bedre rustet til neste konkurranse.

2.8 FORSKRIFT OM PLIKT TIL Å STILLE KRAV OM BRUK AV LÆRLINGER I OFFENTLIGE KONTRAKTER

Fra 01.01.2017 ble det iverksatt en forskrift som pålegger stat/kommune å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter.

Forskriften gjelder for tjenestekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider som er omfattet av anskaffelsesforskriften, og med en verdi på over 1,75 mill.

Plikten gjelder når kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev.

¹¹ Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen, jf. Lovens § 4. Det følger av dette prinsippet at kravene til oppdragsgivers fremgangsmåte øker proporsjonalt med anskaffelses verdi.

3 INNKJØP I HJELMELAND KOMMUNE

3.1 ORGANISERING I HJELMELAND KOMMUNE

I Hjelmeland kommune er det økonomisjef som er ansvarlig for at innkjøp på drift er i tråd med gjeldende regelverk. Økonomisjef er og ansvarlige for at det inngås rammeavtaler i tilstrekkelig omfang. Mange større anskaffelser slik som elektrisitet skjer sentralt. Innkjøp er for øvrig desentralisert slik at hver enkelt virksomhet styrer sine egne innkjøp og har egne budsjetter som skal dekke nødvendige innkjøp. Den budsjettansvarlige leder i hver virksomhet har et delegert ansvar for å gjennomføre egne anskaffelser. Kommunen har en oversikt over fullmakter til å kontere og attestere og anwise i den enkelte virksomhet.

Kommunen benytter seg av e-handel der enkelte produktlister fra rammeavtaler er lagt inn i systemet.

Kommunen har inngått en avtale med Innkjøpsassistanse vest AS som gjennomfører inngåelse av de fleste rammeavtaler.

Anskaffelser innenfor IKT styres av Strand kommune som er vertskommune for RITS (Ryfylke IT samarbeid) som er et samarbeid mellom kommunene Strand, Hjelmeland, Suldal og Sauda.

Anskaffelser i forbindelse med investeringsprosjekter styres av teknisk etat, ofte i samarbeid med innkjøpte konsulenter.

3.1.1 INNKJØPSASSISTANSE VEST

Kommunen er «medlem» i Innkjøpsassistanse Vest (IAV). Kommunen har vært «medlem» siden 2003. IAV er en kommersiell aktør som tilbyr tjenester blant annet innenfor offentlige anskaffelser. Meningen bak samarbeidet er at større volum på anskaffelsene skal gi bedre avtaler med leverandørene. Flere kommuner inngår da samme rammeavtale. Avtalene inngås som en enkeltkommune, og hver kommune setter sin egen ramme for innkjøpet og underskriver kontrakten for sin del. Kommunen er bundet i varetutvalget som og er likt for alle, og konkurransen lyses ut etter verdien av samlet sum for alle deltakere. Den enkelte kommune tilkjenner sitt behov og inngår avtale innen den verdien de har satt. Innkjøpsassistanse Vest AS tilbyr også assistanse i tilknytning til regelverk om offentlige anskaffelser, samt kurs i dette emnet. IAV's inntekter kommer fra returprovisjon fra leverandører samt betaling for assistanse ved enkeltanskaffelser. Inngåelsen av disse rammeavtalene er ikke gjennomgått av revisjonen.

I henhold til opplysninger fra iav.no så er det over 25 kommuner i Rogaland som benytter seg av IAV as sine tjenester på jevnlig basis.

Via dette samarbeidet får kommunen større anbud på viktige forbruksvarer som kopi-papir, renholdsmidler, medisinsk forbruksmateriell, medikamenter, dataforbruksvarer, telefon med mer.

Det er viktig å være klar over de fordeler og ulemper som innkjøpsordninger sammen med andre representere. Fordelene kan kort oppsummeres slik:

- Frigjøre kommunens administrasjon for tidsbruk som kan brukes på andre områder
- Større innkjøpsvolum som gir den enkelte kommune bedre priser
- Økt trygghet for at innkjøp blir utført i samsvar med lov om offentlige anskaffelser.

Det finnes likevel klare ulemper med slike innkjøpsordninger. Manglende kontroll med hele innkjøpsprosessen er en opplagt ulempe, men også manglende innsyn i regnskaper og provisjonsutbetalinger til innkjøpsordninger er svakheter man bør gardere seg mot.

Fornyelse og utarbeidelse av nye rammeavtaler er det IAV som gjør for Hjelmeland kommune. Dette innebærer at IAV har oversikt over hvilke rammeavtaler kommunen har, og når disse må fornyes. Hjelmeland kommune er heller ikke med på forhandlinger som skjer når det gjelder utarbeidelse av rammeavtaler. Dette mye på grunn av praktiske årsaker. Kommunen gir IAV fullmakt til å inngå de nødvendige rammeavtaler.

Innkjøpsassistanse vest as tilbyr fordelskort for alle ansatte i kommuner som er medlem av innkjøpsnettverket. Fordelskortet kan benyttes til private innkjøp og gir rabatter og priser som helt eller delvis samsvarer med rabatter som medlemskommunene har tilgang, blant annet hos nettverksleverandører.

Å benytte seg av et slikt kort vil være helt i strid med kommunens etiske regelverk vedtatt i kommunestyret i sak 39/17 hvor følgende står:

«Folkevalde og tilsette i Hjelmeland kommune skal seia nei til personlege fordelar som kan påverka, eller vera eigna til å påverka, dømekrafta i det arbeidet ein gjer. Døme på slike moglege personlege fordelar kan vera:

- *Utnytta kommunale rabattordningar for å oppnå eigne fordelar i samband med personlege innkjøp.»*

3.1.2 SKATTEREGLER RABATTORDNINGER

Det er usikkert om rabatter ved kjøp hos arbeidsgivers leverandører eller kunder faller inn under skattefritaket for rimelige personalrabatter. Reglene om hvem som eventuelt har innberetningsplikt er også uklare. I skattedirektoratets høringsnotat av 21. desember 2016 foreslås det at arbeidsgiver skal holde oversikt over alle rabatter den enkelte

ansatte mottar gjennom inntektsåret. Rabatter på varer og tjenester som ikke omsettes i arbeidsgivers virksomhet vil ikke være omfattet av skattefritaket for personalrabatter. Disse må da innberettes i sin helhet på den enkelte ansatte gjennom a-ordningen.

3.2 OMFANG

Tabellen under viser omfanget av anskaffelser i Hjelmeland i 2016 og hittil i 2017¹²

Tabell 2 - Kjøp pr ansvar Hjelmeland kommune i 2016 og 2017. Kilde: Hjelmeland kommunes økonomisystem

Ansvar	2016		2017 periode 1 - 9	
	Omsetning	Ant faktura	Omsetning	Ant faktura
1000 Rådmann og ass.rådmann	4 653 809	101	2 806 789	60
1001 Politisk nivå	1 647 084	133	1 017 607	90
1002 Næringsliv	1 076 244	40	1 028 802	44
1100 og 1101 Fagområde IKT	7 756 289	570	6 324 491	427
1200 Kundesenter	664 255	200	522 192	143
1300 Plan, utvikling og forvaltning	1 919 995	176	1 056 525	113
1400 Økonomi	1 766 324	118	827 907	62
1600 Fagområde personal	2 215 801	147	412 090	88
1800 Fellesutgifter	988 845	42	689 691	34
2000 Oppvekst	12 346 103	135	7 002 379	87
2010 Kulturskolen	0	0	107 189	26
2100 Hjelmeland skule	1 052 249	315	682 471	197
2200 Årdal skule	219 726	114	194 849	79
2400 Fister skule	267 113	127	202 896	105
2500 Hjelmeland barnehage	281 619	147	214 347	131
2530 Jøsenfjorden barnehage	54 512	43	39 858	30
2600 Årdal barnehage	469 313	200	204 456	182
2700 Fister barnehage	159 101	132	118 078	111
2800 Flyktningetjenesta	905 293	247	541 490	169
2900 Vaksenopplæring	637 697	30	889 335	25
3000 Helse og omsorg	2 283 029	37	1 771 701	24
3100 Hjelmeland omsorgssenter	2 159 257	576	1 742 375	449
3110 Tilrettelagde tjenester	0	0	897 294	15
3200 Årdal omsorgssenter	591 762	167	459 571	119
3300 NAV	743 979	31	395 702	17
3400 Barnevernet	2 354 122	201	1 258 769	103
3500 Helse	3 468 650	358	2 448 646	237
5000 Kultur og fritid	1 979 669	347	1 031 246	184
6000 Bygg og anlegg	27 657 278	1 537	12 773 660	977
6025 IVAR vann og avløp	9 737 424	339	8 166 046	241
9000 Skatt overføring lån	17 568 192	142	9 487 096	135
Sum omsetning alle leverandører	107 624 734	6 752	65 315 548	4 704

¹² Basert på leverandørstatistikk tatt ut fra kommunens økonomisystem medio september 2017

3.3 SYSTEM, RUTINER OG KOMPETANSE

Hjelmeland kommune har et eget innkjøpsreglement. Innkjøpsreglementet er imidlertid vedtatt siste gang i 1995 og er ikke tilpasset dagens teknologi, organisering og lovverk på område. Det er heller ikke utformet skriftlige rutiner eller maler for hvordan innkjøp skal gjennomføres i kommunen. Kommunen har et noe nyere økonomireglement. Dette er fra 2002, men har ikke her med noen innkjøpsrutine. Det foreligger en samlet oversikt over alle rammeavtalene som gjelder i kommunen. Denne oversikten ligger på kommunens intranett og er tilgjengelig for de ansatte.

Kommunen benytter seg i en viss grad av e-handel. I e-handel ligger det prislister inne fra fire leverandører over produkter som er med i kommunens rammeavtaler. Det er avdekket at enkelte leverandører legger inn langt fler produkter i e-handel enn det som kommunen har rammeavtale på.

3.4 KOMMUNENS STRATEGI OVERFOR DET LOKALE NÆRINGS LIV

Det er et stort ønske fra det lokale næringsliv og politikere at en ved kommunale innkjøp bruker det lokale næringsliv i størst mulig grad. Administrasjonen har et bevisst forhold til dette og bruker lokale leverandører der dette er innenfor gjeldende lovverk. Administrasjonen føler imidlertid også et ansvar for at kommunen får mest mulig igjen for pengene, slik at lokale leverandører bør være konkurransedyktige dersom de skal brukes.

Dersom en anskaffelse er over terskelverdiene for utlysning finnes det ikke muligheter innenfor lovverket å prioritere lokale leverandører. Terskelverdiene for utlysning er imidlertid økt vesentlig fra 2016 til 2017. De har da økt fra kr 500 000 til 1,1 mill. kr. For anskaffelser under terskelverdiene for utlysning har også handlingsrommet blitt utvidet i forhold til tidligere. Tidligere var alle kjøp omhandlet av regelverket og skulle blant annet være gjenstand for konkurranse. Fra og med 2017 er kjøp under kr 100 000 ikke omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser. Her kan en da fritt benytte lokale leverandører.

Kjøp mellom kr 100 000 og terskelverdi for utlysning på 1,1 mill. kr er omfattet av regelverket, men det vil være mulig å benytte lokale leverandører dersom det er mange nok leverandører innenfor den aktuelle tjeneste/vare som skal kjøpes inn til at det kan holdes en reell konkurranse.

Lokale mindre leverandører har ofte ikke anledning til å gi tilbud dersom anskaffelsene blir for omfattende. Etter reglene i forskriftens § 19-4 kan kommunen nå dele opp større anskaffelser i forhold til for eksempel kapasitet, fagområde eller geografiske plassering slik at små og mellomstore bedrifter kan delta i konkurranser om offentlige kontrakter. For å oppnå at flere lokale leverandører kan gi tilbud bør kommunen også være bevisst på hvilke tiltak som kan fremme dette, som bl.a. å informere så bredt som mulig om oppdrag som kommer, stille klare og tydelige krav - og unngå eventuelt unødvendig

strenge krav til finansiell og teknisk kompetanse, vurdere kritisk volum og størrelser i kontrakter og rammeavtaler, informere leverandører om gjeldende regelverk og gi konstruktiv tilbakemelding til leverandører som ikke blir valgt slik at de kan være bedre rustet til neste konkurranse. Kommunen må likevel være oppmerksom på at kontrakter ikke kan deles opp med det formål å unnta kontrakten fra forskriftene. Dersom kommunen planlegger å anskaffe tjenester, bygge- og anleggsarbeider eller ensartede varer ved separate delkontrakter, skal den samlede verdien av alle delkontraktene legges til grunn ved beregningen av anskaffelsens anslåtte verdi, jf. § 5-4.

3.5 RAMMEAVTALER

Kommunen har per september 2017, 20 aktive gyldige rammeavtaler. Kun 4 av disse er lagt inn i e-handels systemet. Dette gjelder Staples as, Asko Rogaland as, Kjosavik as og BS undervisning as.

Statistikk fra e-handelssystemet viser at det i 2016 og periode 1 – 9 i 2017 ble kjøpt varer og tjenester til en verdi av 1,66 mill. kr og 1,55 mill. kr gjennom e-handelssystemet. Dersom en sammenligner dette med leverandørstatistikken vil dette utgjøre henholdsvis ca. 1,5 % og 2,4 % av totalt kjøp. Det er derfor relativt lite av det totale kjøp som går gjennom systemet. Antall ordre gjennom e-handelssystemet er på henholdsvis 281 og 266. Av totalt antall fakturaer i 2016 og periode 1 - 9 i 2017 utgjør dette henholdsvis 4,2 % og 5,65 %. Det er med andre ord svært lite av innkjøpene i Hjelmeland kommune som går gjennom e-handels systemet.

3.5.1 BRUK AV RAMMEAVTALER

En gjennomgang av kommunens leverandørstatistikk viser at kommunen i 2016 og 2017 har benyttet seg av ca. 1 000 leverandører. Hos mange av disse kjøpes det for svært små beløp. I 2016 og 2017 er omsetningen hos noe under halvparten av leverandørene på under kr 5 000. Vi kan derfor si at kommunens kjøp er spredd ut på svært mange leverandører.

Når det gjelder bruk av kommunens egne rammeavtaler er handel hos enkelte av disse relativt begrenset. Under er en tabell med kommunens rammeleverandører og omsetning hos den enkelte de siste to år.

Tabell 2 - Kjøp gjennom kommunens rammeavtaler

Nr	Navn	Org.nr	2016 Per. 0-13		2017 Per. 0-9	
			Omsetning	Antall	Omsetning	Antall
209151	Kjosavik As	884205662	1 085 199	244	1 091 810	183
209153	Bs Undervisning As	989639722	450 309	28	322 291	18
201842	Hjelmeland Bygg As	981928806	370 013	20	21 165	6
209382	Phonero As	992984856	359 148	301	279 601	248
202428	Ullestad & Jansen Transport Vikaneset	857905172	338 186	26	1 185 137	15
202403	Tine Sa Fakturamottak	947942638	330 287	190	261 619	148
202316	Per Georg Installasjon As	984052243	288 047	79	309 094	45
205574	Asko Rogaland As	923622845	245 601	37	359 520	44
201891	Nortura Sa	938752648	208 131	65	92 763	25
202120	Staples Norway As	916950381	167 877	163	132 025	118
209083	Leaseplan Norge As	945098775	157 807	25	136 795	18
201661	Konica Minolta Business Solutions	964371180	110 175	87	98 385	68
209678	Bakehuset As	914183332	39 318	97	70 426	200
209610	Domstein Sjømat As	997420470	26 707	15	20 744	4
209795	Hepro As	937162103	0	0	1 228 338	3
209838	Halvorsen Sig As	976700376	0	0	1 806	1
207428	Bama Storkjøkken As	995518333	106 396	48	90 550	38
	Sum		2 390 325		5 702 069	

*Det var ikke rammeavtaler i 2016 med leverandører hvor omsetningen er merket med grønt. Sum i kolonne 2016 gjelder kun leverandører med rammeavtaler. Dette er de som ikke er merket med grønt.

Som vi ser av tabellen er handelen hos leverandører med rammeavtaler relativt begrenset. Ca. 2,4 mill. kr i 2016 og ca. 5,7 mill. kr i periode 1 - 9 i 2017.

3.5.2 OMRÅDER DEKKET AV RAMMEAVTALER

Vi har fått oversendt en oversikt over kommunens rammeavtaler som viser 20 rammeavtaler på sentrale varer og tjenester. Ni av disse er kommet på plass i løpet av 2017 slik at omsetningen på enkelte av disse er relativt beskjeden. Kommunens rammeavtaler dekker følgende områder.

Tabell 2 – Områder som dekkes av kommunens rammeavtaler.

Nr	Navn	Org.nr	Type vare/tjeneste
209151	Kjosavik As	884 205 662	Medisinsk forbruksmatriell/Renholdsmidler, papir og plast
209153	Bs Undervisning As	989 639 722	Bøker og media til barne- og ungdomsskole
201842	Hjelmeland Bygg As	981 928 806	Tømrertjenester og trevare/byggematriell
209382	Phonero As	992 984 856	Telefoni og mobiltrafikk
202428	Ullestad & Jansen Transport Vikaneset	857 905 172	Entreprenørtjenester
202403	Tine Sa Fakturamottak	947 942 638	Storhusholdning/Meieriprodukter
202316	Per Georg Installasjon As	984 052 243	Elektrikertjenester
205574	Asko Rogaland As	923 622 845	Storhusholdningsvarer, kolonial
201891	Nortura Sa	938 752 648	Storhusholdning, Kjøttprodukter
202120	Staples Norway As	916 950 381	Kontorrekvisita, kopipapir, fritt skolematriell, konvolutter
209083	Leaseplan Norge As	945 098 775	Biladministrasjon og bil leasing
201661	Konica Minolta Business Solutions	964 371 180	Leie og drift av multifunksjonsmaskiner
209678	Bakehuset As	914 183 332	Brødvarer
209610	Domstein Sjømat As	997 420 470	Storhusholdning, fersk fisk og sjømat
209795	Hepro As	937 162 103	Sykesignalanlegg
209838	Halvorsen Sig As	976 700 376	Rørleggertjenester
207428	Bama Storkjøkken As	995 518 333	Storhusholdning, Poteter, grønnsaker, frukt og egg
	Norsk medisinaldepot	965 336 796	Legemidler, multidoser og farmasøytisk tilsyn
	Dagsland Miljø AS	994 038 397	Ventilasjonstjenester

Som nevnt ovenfor har kommunen i løpet av de 2 siste år benyttet seg av ca. 1 000 leverandører. Flere av disse leverer varer og tjenester som nok i flere tilfeller kunne vært kjøpt av en leverandør med rammeavtale. Kommunen har i realiteten også andre rammeavtaler som ikke framgår av oversikten som er utlevert fra kommunen. Dette gjelder f.eks. rammeavtale om brøyting og legemidler med pakking av multidose.

Stikkprøvekontrollen av overholdelse av lov om offentlige anskaffelser gjennomført under pkt. 3.6 viser at det er flere områder hvor kommunen kunne hatt behov for rammeavtaler. Dette gjelder f.eks. dagligvarer og mat til møter etc. som normalt kjøpes av virksomheten hos en lokaler dagligvareforretning, teknisk konsulent/byggeleder til gjennomføring av byggeprosjekt.

Kommunen har og flere avtaler som behandles som rammeavtaler og hvor det årlig gjøres store innkjøp uten at avtalene er behandlet i tråd med lov om offentlige anskaffelser. Dette gjelder kjøp av varer og tjenester innenfor følgende områder:

- Kjøp og levering av olje
- Oppmåling
- Drosje
- Konsulenttjenester innenfor lov om offentlige anskaffelser

3.5.3 RUTINER VED INNKJØP UTENFOR E-HANDEL.

Det meste av varehandlene i Hjelmeland kommune skjer utenfor e-handelssystemet på tradisjonell måte. Dette vil si at noe lyses ut i Doffin basen. Andre kjøp gjennomføres ved at det innhentes tilbud fra enkelte leverandører i markedet. Mindre anskaffelser som ikke er omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser kan kjøpes direkte hos en leverandør.

Kommunen opplyser at de bruker lokale leverandører der dette er mulig uten å komme i konflikt med regelverket. Samtidig må de og ta hensyn til at kommunen skal ha mest mulig igjen for pengene.

Ved kjøp utenfor e-handelssystemet blir varemottaket kontrollert hos en ansatt med delegert fullmakt til å attestere for kjøpet. Attestant kontrollerer kontering og mva-kode og attesterer elektronisk for gjennomført kontroll. Dette gjøres i fakturabehandlingen. Etter attestasjon går faktura videre til virksomhetsleder for anvisning. Etter anvisning blir bilaget bokført og går deretter til utbetaling gjennom kommunens remitteringsrutiner. Det er per oktober 2017, 99 personer som har tilgang til å attestere og 39 personer som har tilgang til å anvise bilag i fakturabehandlingen. Flere av disse har sluttet i sine stillinger i kommunen.

3.5.4 RUTINER VED INNKJØP I E-HANDELSSYSTEMET.

Ved kjøp gjennom e-handels plattformen, må dette gjøres av en ansatt i virksomhetene som har fått delegert fullmakt fra en virksomhetsleder. Bestilling gjøres fra elektroniske varelagerlister som ligger i systemet. Etter bestilling går handlevognen til virksomhetsleder, eller annen med delegert fullmakt til godkjenning.

Ved mottak av varer blir disse kontrollert mot bestilling og godkjent i systemet. Ved mottak av faktura blir denne kontrollert opp mot bestilling elektronisk i systemet. Dersom disse samsvarer går faktura direkte til utbetaling gjennom kommunens remitteringsrutiner. Den som har godkjent varemottaket står da som attestant og den som har godkjent handlevognen står som anviser i systemet. Dersom det er avvik mellom faktura og godkjent handlevogn vil fakturaen følge de vanlige prosedyrene for godkjenning i fakturabehandlingen beskrevet i punktet ovenfor.

Per oktober 2017 er det 45 personer som kan bestille i e-handel og 24 personer som kan godkjenne handlevogn i e-handel. I tillegg er det 5 superbrukere med alle tilganger.

3.6 OVERHOLDELSE AV REGELVERKET

Rogaland Revisjon har tatt stikkprøver av innkjøp i kommunens leverandørstatistikk fra 2016 og 2017 (tom 30.09.17). Denne statistikken viser samlet kjøp per leverandør via drift- og investeringsregnskapet. Formålet med kontrollen har vært å se om kjøpene er

blitt gjennomført i tråd med Lov om offentlige anskaffelser. Vi har og kontrollert overholdelse av lov om offentlige anskaffelser ved inngåelse av rammeavtaler i 2016 og 2017. En samlet oversikt over resultatet av våre stikkprøver ser slik ut:

Tabell 3 - Oversikt stikkprøver Hjelmeland kommune.		
	2016	2017
Anskaffelser kr 100 000 - kr 1 100 000		
Antall stikkprøver	27	30
Anskaffelser i tråd med regelverket	8	10
Anskaffelser ikke i tråd med regelverket*	18	20
*Herav mangler kun protokoll	4	3
Anskaffelser over kr 1 100 000:		
Antall stikkprøver	3	1
Anskaffelser i tråd med regelverket	3	1
Anskaffelser ikke i tråd med regelverk:	0	0
Inngåelse av nye rammeavtaler		
Antall stikkprøver		6
Anskaffelser i tråd med regelverket		6
Anskaffelser ikke i tråd med regelverket		0

Lov om offentlig anskaffelser fremhever protokollføring som viktig for å sikre gjennomsiktighet og rettsikkerhet.

Det var en rekke anskaffelser hvor det manglet innkjøpsprotokoll og hvor det derfor er vanskelig å dokumentere den prosess som er gjennomført for å overholde lov om offentlige anskaffelser. Vi opplever og at det er blant enkelte ansatte som gjennomfører

anskaffelser er manglende kunnskap om protokollføring og dokumentasjon. Blant annet blir åpningsprotokoll ansett som protokoll som tilfredsstiller protokollplikten i henhold til lov om offentlige anskaffelser. Åpningsprotokoller inneholder i de aller fleste tilfeller ikke tilstrekkelig med informasjon til å tilfredsstille lov om offentlige anskaffelser.

Vi har og opplevd at kommunen eller innleide konsulenter i flere tilfeller har utarbeidet protokoll, men at det tar svært lang tid å finne disse fram. Slike protokoller bør arkiveres elektronisk i kommunens arkivsystem slik at de med letthet kan finnes fram når de blir etterspurt.

Anskaffelser mellom kr 100 000 – 1 100 000:

Stikkprøvene som er gjennomført i Hjelmeland kommune avdekker følgende funn:

- Manglende innkjøpsprotokoll er det i svært mange tilfeller. Anbud/konkurranse kan være gjennomført, men uten protokoll kan dette ikke dokumenteres.
- Det er ikke ført protokoll og heller ikke gjennomført konkurranse/anbud.

Anskaffelser over kr 1 100 000:

Her er avdekket samme type mangler som for anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 1 100 000. I tillegg er mangler på kravet om utlysing i den nasjonale Doffin-basen.

Inngåelse av nye rammeavtaler

Inngåelse av nye rammeavtaler er for det meste gjennomført av Innkjøpsassistanse Vest AS. Dette gjelder alle rammeavtaler inngått i 2017. Det er gjennomført konkurranse om oppdragene og det er skrevet protokoll for anskaffelsene.

Rammeavtalen i 2016 ble gjennomført av kommunen selv. Det ble avholdt konkurranse, men det ble ikke skrevet en innkjøpsprotokoll. Dette var imidlertid en anskaffelse med en antatt verdi under kr 100 000 og det var derfor ikke et krav med protokoll.

Det viktig å understreke at konsekvensene for brudd på lov om offentlig anskaffelser over kr 1 100 000 kan resultere i sanksjoner/erstatningssøksmål.

Når det mangler protokoll kan vi heller ikke kontrollere om intensjonen om konkurranse er ivaretatt, og beste pris oppnådd.

3.7 RISIKOOMRÅDER

Ifølge kommunen oppfattes innkjøp generelt som et risikofylt område. Det er et svært komplekst og omfattende regelverk som kan være vanskelig å sette seg inn i. Det er mange innkjøpere i kommunen og innkjøp er ikke en av hovedoppgavene. Det er derfor relativt liten tid til å sette seg inn det gjeldende regelverk.

Offentlige anskaffelser er i seg selv et komplisert område for en kommune, og det må sikres at kommunen har kompetanse, og at det settes av nok ressurser til dette.

De vanligste risikoområdene for kommuner er:

- Rammeavtaler som går ut og gammel avtale blir benyttet
- Å inneha de nødvendige avtaler når behovet oppstår
- Øke lojaliteten til rammeavtaler
- Beholde kontinuitet i kompetansen i kommunen
- KOFA- klager
- Inngåelse av konsulentavtaler

Normalt følger IAV de rammeavtaler som de har inngått på vegne av kommunene. Avtaler som er inngått av kommunen selv må følges opp av innkjøpsansvarlig manuelt. Dersom en ikke bruker nok ressurser på dette kan det medføre at avtaler kan utløpe, eller at prosessen med ny utlysning starter for sent. Det er også en stor utfordring å se hva det er behov for i de ulike enhetene.

En annen stor utfordring for kommuner er også å følge opp at rammeavtalene blir brukt og at en ikke kjøper varer og tjenester av andre leverandører der en allerede har inngått en rammeavtale. I vår gjennomgang har vi sett at det er en utfordring for Hjelmeland kommune å påse at det skrives anskaffelsesprotokoll i tråd med forskriftens krav.

Siden innkjøp er såpass komplisert, er det nødvendig å beholde den kompetansen kommunen har skaffet seg eller bygget opp, og sørge for kompetanseoppbygging hos de som skal handle inn. Det er en rekke aktører som tilbyr kurs innenfor anskaffelsesregelverket. Det er også viktig å ha gode, oversiktlige og oppdaterte intranettsider. Maler må være lett tilgjengelige, og det samme gjelder de enkelte avtaler.

4 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Vår gjennomgang viser at Hjelmeland kommune har mange brudd på lov om offentlige anskaffelser. Når det gjelder innkjøpene mellom kr 100 000 og kr 1 100 000, er dette det samme bildet som vi finner i andre kommuner vi har kontrollert. Her er det ofte et spørsmål om kompetanse ved den enkelte etat som må kvalitetssikres. Det er viktig at kommunen øker kompetansen både sentralt og ute i etatene når det gjelder anskaffelser generelt og protokollføring spesielt. Formkravene for protokollføring er rimelig enkel, og kommunen bør etterstrebe å føre protokoll underveis i prosessen. Her vil vi anbefale en ferdig mal som tvinger de ansvarlige til å vurdere hvilke opplysninger som er nødvendige å nedtegne. I Hjelmeland er det også flere brudd på lov ved anskaffelser ved innkjøp over kr 1 100 000. I første omgang gjelder bruddene protokollføring. I og med at protokoll mangler er det vanskelig å vurdere om det er avholdt en konkurranse som er i tråd med regelverket.

Innkjøp er desentralisert i kommunen. Det er ikke nedskrevet hvem som har fullmakter, men de som har budsjettansvar for sitt område er ansvarlige for innkjøpene. Kommunens innkjøpsansvarlig er økonomisjef som skal påse at innkjøp skjer i henhold til gjeldende lovverk. Innkjøp i forbindelse med investeringsprosjekter skjer ved teknisk etat.

Innkjøp er et komplekst område som kan medføre store konsekvenser dersom regelverket ikke etterlevs. Disse konsekvensene kan være økonomiske sanksjoner, erstatninger eller at kommunen ikke får beste pris ved sin anskaffelse.

Det bør vurderes å avsette tid til å oppdatere kommunens innkjøpsreglement som siste gang ble vedtatt i 1995. Innkjøpsreglementet må vedtas i kommunestyret og legges ut på kommunens intranett slik at dette er forankret og kjent i administrasjonen. Det er viktig at medarbeiderne involveres i endringsprosessen slik at de føler forpliktelse til endringen og ser nytteverdien. Mal for protokoll bør og legges ut på kommunens intranett sammen med en kort oppsummering av innkjøpsregelverket slik at de ansvarlige for innkjøp rundt i organisasjonen blir minnet på regelverket og en gjør det relativt enkelt å fylle ut en protokoll som tilfredsstillende regelverket.

Ifølge kommunen oppfattes innkjøp generelt som et risikofylt område. Kontroll med at ikke de ulike terskelverdiene overstiges blir fort komplisert når det gjelder anskaffelser til drift som skjer gjennom et helt år. I vår gjennomgang har vi og sett at det er en utfordring for kommunen å påse at det skrives anskaffelsesprotokoll i tråd med forskriftens krav. Det er og en utfordring å finne fram protokoller i ettertid, hvilket tyder på at de ikke er arkivert på en betryggende måte i kommunens arkivsystem. Vi vil derfor anbefale at det skrives protokoll for alle anskaffelser over kr 100 000 og at disse arkiveres elektronisk i kommunens arkivsystem. Vi vil anbefale kommunen å innhente og arkivere innkjøpsprotokoller i de tilfeller der disse utarbeides av innleid konsulenter eller andre samarbeidspartnere.

Vi anbefaler kommunen:

- Å styrke kompetansen hos de innkjøpsansvarlige for å sikre at anskaffelsene er i henhold til lov om offentlige anskaffelser
- Å oppdatere kommunens innkjøpsreglement fra 1995 slik at det er i tråd med dagens organisering tekniske utvikling og gjeldende lovverk.
- Å legge oppdatert innkjøpsreglement og mal for protokoll lett tilgjengelig på kommunens intranett sammen med oversikt over de til enhver tid gjeldende rammeavtaler
- Å samkjøre kommunens politikk i forhold til private rabatter hos kommunens rammeleverandører med kommunens eget etiske regelverk
- Å gjennomgå kommunens leverandørstatistikk for å kartlegge områder hvor det er mest hensiktsmessig å rammeavtaler
- Jobbe videre med å få flest mulig av kommunens rammeleverandører inn i e-handelssystemet
- Å få leverandører i e-handel til å kun legge inn produkter som kommunen har rammeavtale på. Eventuelt å få disse merket på en måte som gjør at de innkjøpsansvarlige på en lett måte får oversikt over hvilke produkter som inngår i rammeavtalene

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f. eks lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser, med forarbeider, rettspraksis osv.
- Veileder for offentlige anskaffelser (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 2006)

Metode

Metodisk er det benyttet intervjuer/ samtaler med sentrale personer i kommunens administrasjon, dokumentgransking samt gjennomgang av lovverk og leverandørstatistikk.

Kilder

Skriftlige kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser
- Hjelmeland kommunes regnskap
- www.kofa.no
- <http://www.kofa.no/Om-KOFA>
- www.difi.no

Muntlige kilder:

- Wictor Juul - rådmann
- Eli Aspen - økonomisjef
- Oscar Ommundsen - Teknisk leiar



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no