

MRR

Møre og Romsdal Revisjon IKS

INNKJØP – DRIFT OG MINDRE INVESTERINGSPROSJEKT

TINGVOLL KOMMUNE

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 8 | 2019

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap eid av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene. Selskapet ble etablert 1.2.2017.

Møre og Romsdal Revisjon IKS har gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner.

Fra og med 2018:

2018

1	Etikk, habilitet og varsling	Smøla kommune
2	Innkjøp og offentlige anskaffelser	Rauma kommune
3	Nordøyvegen – organisering, styring, kontroll og rapportering	Møre og Romsdal fylkeskommune
4	Offentlige anskaffelser	Aukra kommune
5	Drift og forvaltning av PP-tjenesten	Eide kommune
6	Arbeidsmiljø og ledelse	Averøy kommune
7	Helsestasjon og skolehelsetjeneste	Gjemnes kommune
8	Kvalitet i hjemmetjenestene	Kristiansund kommune
9	Arbeidslivskriminalitet	Møre og Romsdal fylkeskommune
10	Helhetlig planlegging, oppfølging og rapportering	Nesset kommune
11	Sak- og arkivsystem	Tingvoll kommune
12	Regionale utviklingsmidler	Møre og Romsdal fylkeskommune
13	Ein god start – oppfølging av barn og unge	Surnadal kommune
14	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Halsa kommune
15	Kvalitet i lærebedrifter og oppfølging av lærlinger	Møre og Romsdal fylkeskommune

2019

1	Plan og byggesaksbehandling	Molde kommune
2	Byggesaksbehandling	Smøla kommune
3	Rutiner i byggesaksbehandlingen	Kristiansund kommune
4	Saksbehandlingsrutiner	Fræna kommune
5	Oppfølging av musea	Møre og Romsdal fylkeskommune
6	Hjemmetjenesten	Vestnes kommune
7	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Averøy kommune

FORORD

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter bestilling og vedtatt prosjektplan i kontrollutvalget i Tingvoll kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3.

I kommuneloven er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon IKS sin undersøkelse på «Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt» i Tingvoll kommune. Revisjonen er utført av Marianne Hopmark og Ingrid Walstad Larsen i perioden januar 2019 til august 2019.

Møre og Romsdal Revisjon IKS ønsker å takke Tingvoll kommune for deres bidrag til denne forvaltningsrevisjonen.

Kristiansund, 20.08.2019

Marianne Hopmark

Oppdragsansvarlig revisor

Ingrid Walstad Larsen

Forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler «Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt» i Tingvoll kommune, og er gjennomført etter bestilling fra kontrollutvalget. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Tingvoll kommune foretar innkjøp og offentlige anskaffelser i tråd med anskaffelsesreglene og de rammeavtaler som er inngått for innkjøp i kommunen.

PROBLEMSTILLINGER

Temaet «Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt» belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1. Har Tingvoll kommune iverksatt tiltak for å sikre at regelverket følges for innkjøp og offentlige anskaffelser?*
- 2. Blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med lov og regelverk på området?*
- 3. Benytter Tingvoll kommune seg av de inngåtte rammeavtalene ved driftsinnkjøp?*

METODE

Vi har innhentet både muntlig og skriftlig informasjon og dokumentasjon fra Tingvoll kommune om hvilke system, rutiner og retningslinjer som er etablert for å ivareta lov- og forskriftskrav knyttet til innkjøp/anskaffelser i kommunen. Vi har i tillegg innhentet dokumentasjon fra nettportalen www.doffin.no, hvor alle offentlige anskaffelser over den nasjonale terskelverdien skal kunngjøres. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte med bestiller- og innkjøpsansvar med blant annet spørsmål om delegasjoner, fullmakter, opplæring og oppdatering av anskaffelsesregelverket og etterlevelse av innkjøp- og anskaffelsesreglene. De innhentede faktaopplysningene er vurdert opp mot de valgte revisjonskriteriene.

KONKLUSJONER

Det er en generell stor risiko for å gjøre feil i forbindelse med gjennomføring av offentlige innkjøp og anskaffelser. Det er derfor viktig at disse gjennomføres i tråd med lov- og forskriftskrav og kommunens interne regelverk på området.

Anskaffelsesreglene er omfattende og til dels kompliserte, og krever at alle som forestår innkjøp og anskaffelser i kommunen har nødvendig kunnskap om de regler som til enhver tid gjelder. Dette for å sikre at de grunnleggende kravene som stilles i regelverket legges til grunn uansett hvilket innkjøp eller anskaffelse kommunen skal foreta. Det er også av stor betydning at de rammeavtalene som er inngått for kommunen blir benyttet ved driftsinnkjøp noe som gir stordriftsfordeler og fører til enklere gjennomføring av kjøpene.

Våre undersøkelser viser følgende:

Har Tingvoll kommune iverksatt tiltak for å sikre at regelverket følges for innkjøp og offentlige anskaffelser?

Under denne problemstillingen har vi sett på kommunens skriftlige dokument, opplæring blant ansatte og hvilke kontrolltiltak som er iverksatt.

Vi konkluderer med at Tingvoll kommune ikke har iverksatt nok tiltak for å sikre at regelverket følges for innkjøp og offentlige anskaffelser. Dette med bakgrunn i våre funn og vurderinger, som viser at Tingvoll kommune per i dag ikke har en egen overordnet strategi for sine innkjøp og anskaffelser eller et reglement som omhandler en tydelig oppgave- og ansvarsfordeling, mål og forventninger i forbindelse med kommunens innkjøp og anskaffelser.

Kommunen har ikke en formelt delegert anvisningsfullmakt og skriftlig videredelegering med beløpsgrense. Kommuneledelsen mener imidlertid at dette ivaretas i inngåtte arbeidsavtaler og via budsjettvedtak. Vi mener at dette med fordel kunne ha blitt synliggjort i et eget reglement.

På bakgrunn av våre funn, mener vi at Tingvoll kommune ikke har tilstrekkelig med kontrolltiltak for å forebygge, avdekke og rette opp avvik i forbindelse med innkjøp. Kommuneledelsen mener dette blir praktisert gjennom daglig dialog, veiledning og attestasjon og anvisning, men at dette ikke er dokumentert skriftlig. Vi mener disse tiltakene også bør skriftliggjøres.

Vår spørreundersøkelse viser at enkelte ansatte som forestår innkjøp og anskaffelser, mener de ikke har fått nødvendig og helhetlig opplæring og oppdatering i regler og rutiner for innkjøp og anskaffelser. Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen viser også at enkelte ansatte ikke har nødvendig støtte og hjelp fra andre ansatte og leder i forbindelse med spørsmål om innkjøp og anskaffelser. Det er positivt at mange ansatte som forestår innkjøp og anskaffelser oppgir å ha fått tilbud om kurs og opplæring, og at de får nødvendig støtte fra andre ansatte eller ledernivå. Vi oppfordrer Tingvoll kommune til å sørge for at alle aktuelle ansatte får nødvendig opplæring og støtte innenfor innkjøpsområdet.

Det knytter seg stor risiko for feil og brudd på reglene innenfor offentlige innkjøp og anskaffelser generelt, og vi mener derfor at Tingvoll kommune bør starte et arbeid for å få på plass et overordnet system som sikrer at lov og regelverk som finnes på området blir etterlevd.

Blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med lov og regelverk på området?

Under denne problemstillingen har vi sett på om anskaffelser som er gjort i 2018 er konkurranseutsatt, om de er kunngjort på Doffin, om skatteattest er innhentet, samt om det er skrevet anskaffelsesprotokoll.

Vår gjennomgang viser at Tingvoll kommune følger regelverket i stor grad på innkjøp og anskaffelser. Dette ved at de innhenter tilbud fra flere leverandører, at de innhenter skatteattest, og at de skriver anskaffelsesprotokoll eller utarbeider annen dokumentasjon.

Våre funn viser samtidig at dette ikke gjelder for alle anskaffelser. Vi konkluderer derfor med at Tingvoll kommune sikrer at varer og tjenester blir anskaffet i samsvar med lov og regelverk på området, med noen unntak.

Benytter Tingvoll kommune seg av de inngåtte rammeavtalene ved driftsinnkjøp?

I den siste problemstillingen har vi sett på inngåtte rammeavtaler, bruken av disse, og innkjøp gjennom systemet elektronisk handel (heretter kalt e-handel).

Vi konkluderer med at Tingvoll kommune har oversikt over rammeavtalene som er inngått gjennom Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid (NII). Disse ligger på NII sin nettside. Enkelte ansatte gir i spørreundersøkelsen tilbakemelding på at de ikke vet hvor de finner oversikt over rammeavtalene som er inngått. Våre funn viser også at enkelte ansatte ikke benytter rammeavtalene i sine driftsinnkjøp.

Vi mener at det må sørges for at alle som gjør innkjøp via e-handelssystemet får nødvendig opplæring, og at eventuelle avvik i forbindelse med systemet må fanges opp under kontrolltiltak. Ansatte i kommunen etterlyser selv et system for tilbakemelding og avvikshåndtering innenfor rammeavtaler og e-handelssystemet, noe vi er enig i at kommunen bør ha.

ANBEFALINGER

Med bakgrunn i våre funn og vurderinger, vil vi komme med noen anbefalinger som vi mener kan bidra til forbedring innenfor området rapporten tar for seg.

Har Tingvoll kommune iverksatt tiltak for å sikre at regelverket følges for innkjøp og offentlige anskaffelser? Vi anbefaler:

- At det blir utarbeidet og ferdigstilt et innkjøpsreglement som blant annet omfatter klarlegging av hva som ligger i innkjøpsfullmakten, synliggjøring av eventuelle begrensninger, samt kontrolltiltak for å forebygge, avdekke og rette opp avvik i forbindelse med innkjøp og anskaffelser (herunder avvikshåndtering ved bruk av rammeavtalene) for Tingvoll kommune.
- At Tingvoll kommune vurderer utarbeidelse av formelt delegert anvisningsfullmakt og skriftlig videredelegering med beløpsgrense.
- At Tingvoll kommune sørger for at det blir gitt hjelp og støtte til de som har behov for det i forbindelse med innkjøp og anskaffelser.
- At Tingvoll kommune sørger for det blir gitt nødvendig opplæring til alle som har behov for det i forbindelse med innkjøp og anskaffelser.

Blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med lov og regelverk på området?

- I og med at vi ser at ikke alle innkjøp og anskaffelser er gjenstand for konkurranse, anbefaler vi at Tingvoll kommune vurderer å gjøre dette.

Benytter Tingvoll kommune seg av de inngåtte rammeavtalene ved driftsinnkjøp? Vi anbefaler:

- At Tingvoll kommune sørger for at de inngåtte rammeavtalene som til enhver tid gjelder blir benyttet.
- At Tingvoll kommune sørger for at alle som har behov for opplæring i e-handel, får dette.

INNHold

1	Innledning	10
1.1	Bestilling og bakgrunn	10
1.2	Formål og problemstillinger	10
1.3	Definisjoner av begrep brukt i rapporten	10
1.4	Revisjonskriterier	11
1.5	Metode og gjennomføring	11
	Dokumentanalyse	12
	Spørreundersøkelse	12
1.6	Avgrensinger	13
1.7	Offentlige anskaffelser	13
	Grunnleggende prinsipp i lov om offentlige anskaffelser	14
1.8	Oversikt over terskelverdier	14
2	Tiltak for etterlevelse av regelverk	16
2.1	Problemstilling	16
2.2	Revisjonskriterier	16
2.2	Funn	16
	Oppgave- og ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøp	16
	Kompetanse hos innkjøper	18
	Kontrolltiltak	19
2.3	Revisors vurdering	20
	Anbefalinger	24
3	Anskaffelser etter regelverket	25
3.1	Problemstilling	25
3.2	Revisjonskriterier	25
3.3	Funn	25
	Anskaffelser basert på konkurranse	25
	Kunngjøring	26
	Skatteattest	29
	Protokoll	30
	Krav til lønns- og arbeidsvilkår	30
3.4	Revisors vurdering	31
	Anbefalinger	33
	Rammeavtaler	34

4.1	Problemstilling	34
4.2	Revisjonskriterier	34
4.2	Funn	34
	Inngåtte rammeavtaler	34
	Bruk av rammeavtalene	34
	Bruk av e-handel	37
4.3	Revisors vurdering	38
	Anbefalinger	40
5	Konklusjon.....	41
6	Høring	41
	Litteraturliste	42
	Vedlegg 1: Høringssvar fra rådmann	43
	Vedlegg 2: Utledning av revisjonskriterier	45
	Problemstilling 1	45
	Oppgave- og ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøp, opplæring og kontrolliltak	45
	Problemstilling 2.....	46
	Konkurranse	47
	Anskaffelser til under 100.000 kroner	47
	Kunngjøring på Doffin.no og TED	48
	Skatteattest	48
	Protokoll.....	48
	Problemstilling 3.....	49
	Rammeavtaler.....	49
	E-handel.....	49
	Vedlegg 3: Oversikt over inngåtte rammeavtaler via Nll.....	50
	Vedlegg 4: Spørsmål i spørreundersøkelsen del 1 – Ansatte med budsjett og innkjøpsansvar.....	51
	Vedlegg 5: Spørsmål i spørreundersøkelsen del 2 – ansatte med bestilleransvar.....	52
	Vedlegg 6: Oversikt over terskelverdier	53

1 INNLEDNING

1.1 BESTILLING OG BAKGRUNN

Kontrollutvalget i Tingvoll kommune bestilte forvaltningsrevisjon om innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt i møte 09.11.2018 (sak 24/18).

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke om Tingvoll kommune foretar innkjøp og offentlige anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket og de rammeavtalene som er inngått for innkjøp i kommunen.

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget i sak 24/18 og prosjektplan som ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 22. februar 2019 skal følgende problemstillinger besvares:

- *Har Tingvoll kommune iverksatt tiltak for å sikre at regelverket følges for innkjøp og offentlige anskaffelser?*

Her vil vi se på kommunens skriftlige dokument, opplæring blant ansatte og hvilke kontrolltiltak som er iverksatt.

- *Blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med lov og regelverk på området?*

Under denne problemstillingen vil vi se på om anskaffelser som er gjort i 2018 er konkurranseutsatt, at de er kunngjort på Doffin¹, om skatteattest er innhentet, og om det er skrevet anskaffelsesprotokoll.

- *Benytter Tingvoll kommune seg av de inngåtte rammeavtalene ved driftsinnkjøp?*

Her vil vi se på inngåtte rammeavtaler, bruken av disse, og innkjøp gjennom systemet elektronisk handel (heretter kalt e-handel).

1.3 DEFINISJONER AV BEGREP BRUKT I RAPPORTEN

I det følgende presenteres og forklares de viktigste begrepene som benyttes i rapporten².

Innkjøp: Aktivitet med sikte på å dekke et behov for levering av varer, utførelse av en tjeneste eller utførelse av bygg- og anleggsarbeider.

¹ Den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser: www.doffin.no

² Hentet fra Anskaffelsesforskriften kapittel 4 og www.anskaffelser.no

Anskaffelse: Aktivitet med sikte på å dekke et behov for varer, tjenester eller bygg og anleggsarbeider.

Terskelverdi: Terskelverdier er beløpsgrenser som angir hvilken del av forskriften (FOA) som kommer til anvendelse for en anskaffelse som skal kunngjøres. Det er den anslåtte verdi for hver anskaffelse, som kan bestå av flere delkontrakter, inklusive opsjoner som skal medregnes.

DOFFIN: Database for offentlige innkjøp. Den norske offisielle databasen for kunngjøringer.

TED-database: Tenders Electronic Daily (TED). Den europeiske offisielle databasen for kunngjøringer.

Kontrakt: Gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører.

Rammeavtale: Avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde.

Ulovlig direkte anskaffelse: Anskaffelse oppdragsgiver har gjennomført i strid med kunngjøringsplikten. Omfatter både anskaffelser der denne skulle vært kunngjort, og der oppdragsgiver bare har kunngjort i Doffin når regelverket også pålegger kunngjøringsplikt i TED-databasen.

Mindre investeringsprosjekter: Prosjekter med en kostnad under 10 millioner kroner ekskl. mva.

1.4 REVISJONSKRITERIER

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som kommunen skal vurderes ut fra. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Revisjonskriterier hentes fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser, samt veiledningsmaterieell fra departement, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Kommunenes sentralforbund (KS). Vi har også innhentet aktuell styringsinformasjon fra Tingvoll kommune. Denne informasjonen er nyttet som kilder til konkretisering av de valgte revisjonskriteriene.

Oversikt over revisjonskriteriene for problemstillingene blir presentert under hvert kapittel. Utledning av revisjonskriterier er lagt ved i vedlegg 2.

1.5 METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er basert på Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Metoden som er nyttet i prosjektet er dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse og intervjuer. Vi har foretatt stikkprøver på et utvalg av 19 kontoer fra driftsregnskapet

for 2018 for kontroll opp mot bruk av inngåtte rammeavtaler. I tillegg er det valgt ut 6 anskaffelser fra investeringsregnskapet for kontroll opp imot valgte revisjonskriterier. Disse 6 ble valgt ut fra 2018 og var på over kr. 100 000 ekskl. moms.

Vi mener at vårt utvalg er stort nok for å sikre representativitet. Utvalgskriteriene tar utgangspunkt i anskaffelser mellom kr 100 000 ekskl. mva. og terskelverdien 1,3 mill. kr ekskl. mva. Det vurderes om innkjøp eller anskaffelser er utsatt for konkurranse, om skatteattest er innhentet, og om innkjøpene eller anskaffelsene er dokumentert i protokoll eller på annen måte.

Data som er brukt i revisjonsrapporten ble samlet inn i løpet av januar-juni 2019. Informasjonsinnhenting ble primært foretatt gjennom samtaler, dokumentgjennomgang og via epost. Informantene har fått anledning til å kommentere de opplysninger vi har brukt gjennom en faktasjekk. Rapporten har vært på høring til Tingvoll kommune, og høringssvaret ligger ved rapporten i sin helhet i vedlegg 1.

DOKUMENTANALYSE

Vi har gjennomgått:

- økonomireglement fra 2017
- delegasjonsreglement 2016-2019
- utdrag av driftsregnskapet og investeringsregnskapet fra 2018
- vedtekter for Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid
- informasjon hentet fra Doffin.no med oversikt over Tingvoll kommunes utlysninger av offentlige anskaffelser og prosjekter
- innhentet informasjon fra KOFA – klageorganet for offentlige anskaffelser
- gjennomgang av konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoller og skatteattest

SPØRREUNDERSØKELSE

I samarbeid med kommuneledelsen sendte vi ut to spørreundersøkelser til ansatte Tingvoll kommune. Den ene undersøkelsen var til ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar, som gjaldt 15 personer. Svarprosenten på denne er 80%, da det var 12 personer som svarte. Den andre undersøkelsen ble sendt til ansatte med bestilleransvar, som gjaldt 31 personer. Svarprosenten på denne undersøkelsen er 61 %, da det var 19 personer som svarte. Undersøkelsene ble sendt ut separat for å skille mellom de som skulle få spørsmål om lov og regelverk om innkjøp og offentlige anskaffelser, og de som skulle få spørsmål om intern opplæring og deres praksis når det kommer til bestilling.

På faktasjekken ble vi informert om at det er flere ansatte som jobber med innkjøp og anskaffelser som skulle ha fått tilsendt spørreundersøkelsen, og at disse ved en glipp er utelatt fra listene som ble tilsendt til oss. Svarene er derfor med forbehold om dette, og vil ikke nødvendigvis gi et fullstendig

bilde på status for alle ansatte som driver med innkjøp og anskaffelser i kommunen. Vi mener likevel at de svarene som er gitt i spørreundersøkelsen viser enkelte tendenser i kommunen. Våre anbefalinger er basert på tilbakemeldingene som er gitt, og vi mener disse er viktige i kommunens forbedringsarbeid.

Kommunens administrasjon ble orientert om spørreundersøkelsen før den ble sendt ut, og rådmann kunne informere respondentene om når den kom. Undersøkelsen var forankret i kommuneledelsen som oppfordret ansatte til å svare, og det ble sendt ut en puring etter én, tre og seks uker. Spørreundersøkelsen var anonym, og respondentenes identitet kan ikke spores.

På enkelte spørsmål har respondenter hoppet over noen svar, det vil si at svarantallet vil variere med frafall på 1-2 personer. Grunnen til at noen respondenter har hoppet over svar er fordi spørsmålene ikke var obligatoriske å svare på. De kan ha unngått spørsmålene, oversett dem eller trykket feil.

Spørsmålene i undersøkelsen er stilt med utgangspunkt i de terskelverdiene som gjaldt etter endringen i april 2018. Se spørsmålene som ble stilt i spørreundersøkelsen i vedlegg 4.

1.6 AVGRENSINGER

Forvaltningsrevisjonen vil vurdere kommunens og de ansattes etterfølgelse av lover og rammeavtaler, samt system og rutiner knyttet til driftsanskaffelser og mindre investeringsprosjekter. Mindre investeringsprosjekt menes i denne sammenheng prosjekter med en kostnad under 10 mill. kroner eksklusiv moms. Dette betyr at alle prosjektene som er ført i kommunens investeringsregnskap er omfattet av denne forvaltningsrevisjonen.

Prosjektet er avgrenset til å vurdere kommunens system og rutiner knyttet til innkjøp og anskaffelser som er foretatt i løpet av 2018. Vår gjennomgang omfatter derfor ikke alle anskaffelser som er gjort med alle forutgående prosesser.

1.7 OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Krav til planlegging og gjennomføring av offentlige anskaffelser er regulert i lov om offentlige anskaffelser³. I 2017 kom en ny lov med blant annet nye plikter på miljøhensyn, bekjempelse av barnearbeid og sosial dumping.

Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet en veileder til reglene om offentlige anskaffelser⁴.

³ av 17.6.2016 nr. 73. Loven og tilhørende forskrift trådte i kraft 1.1.2017 og erstattet lov fra 1999 med forskrifter. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/sec1>

GRUNNLEGGENDE PRINSIPP I LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

De grunnleggende prinsippene i lov om offentlige anskaffelser er konkurranse, likebehandling, etterprøvbarhet, forholdsmessighet og forutberegnelighet (KLEFF).

Konkurranse: Hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene.

Likebehandling: Forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og usaklig forskjellsbehandling på annet grunnlag. Oppdragsgiver skal også sikre at alle potensielle leverandører gis like muligheter ved at like tilfeller skal behandles likt, og ulike tilfeller behandles ulikt, med mindre noe annet er saklig og objektivt begrunnet.

Etterprøvbarhet: Kravet om etterprøvbarhet skal ivareta leverandørenes rettsikkerhet og gjøre det mulig å sjekke både om oppdragsgiver har fulgt reglene som gjelder for konkurransen, og om det offentlige har opptrådt på en måte som forvalter samfunnets ressurser effektivt.

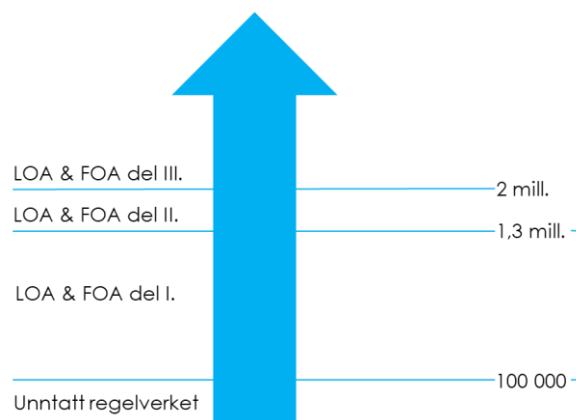
Forutberegnelighet: Oppdragsgiver skal sikre at anskaffelsesprosessen er forutsigbar for leverandørene og skal sikre åpenhet om alle stadier i anskaffelsesprosessen. Skal gjøre det mulig for leverandørene å vurdere om de vil delta i konkurransen samt sikre at leverandørene kan stole på at de angitte opplysningene om konkurransen blir fulgt.

Forholdsmessighet: Krav til at oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet.

1.8 OVERSIKT OVER TERSKELVERDIER

Det er i utgangspunktet tre terskelverdier som gjelder for offentlige anskaffelser, og de avgjør hvilke regler som gjelder for anskaffelsen. I anskaffelsesforskriften er det i utgangspunktet tre typer terskelverdier som gjør seg gjeldende:

1. 100 000 kr ekskl. mva.
2. 1,3 mill. kr ekskl. mva. Dette er den nasjonale terskelverdien. Anskaffelser som er lik eller overstiger denne verdien må følge forskriftens bestemmelser⁵.
3. Den tredje type terskelverdi er EØS-terskelverdiene, som er gjengitt i tabellen på neste side. Det gjøres oppmerksom på at terskelverdiene ble forhøyet med virkning fra 06.04.2018⁶.



⁵ Bestemmelser i del II i forskriften.

⁶ Jfr. tabell i vedlegg 6.

Oppdragsgiver plikter å foreta en beregning av kontraktens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva. Beregningen være forsvarlig på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen.

Oppdragsgiver skal vurdere verdien for å kunne komme frem til om anskaffelsen kommer under eller over de aktuelle terskelverdiene og for å kunne fastslå hvilke regler som gjelder for anskaffelsen. Reglene for beregning av terskelverdier gjelder både EØS-terskelverdiene og de nasjonale terskelverdiene. Det er et generelt forbud mot å dele opp anskaffelser, i den hensikt å unngå at bestemmelsene i lovverket kommer til anvendelse. Oppdragsgiver må foreta et forsvarlig skjønn ved beregning av verdien på anskaffelsen. Hvis tilbudene likevel skulle vise seg å ligge over terskelverdiene, er dette uansett ikke avgjørende hvis oppdragsgiver har handlet forsvarlig i forkant.

For anskaffelser over en verdi av kr 500 000 ekskl. mva. plikter alle norske leverandører å levere skatteattest jfr. lovens § 7-2.

En anskaffelsesprotokoll skal angi alle vesentlige forhold knyttet til anskaffelsen, blant annet begrunnelse for de ulike valgene som ble gjort i anskaffelsesprosessen. Det skal også opplyses om hvem som har forespurt om å få delta i konkurransen, hvem som er valgt med begrunnelse, hvem som har gitt tilbud, hvem som eventuelt er avvist eller har fått sitt tilbud forkastet med begrunnelse, samt navn på valgt leverandør med begrunnelse for valget.

Oversikt over terskelverdiene er i vedlegg 6.

2 TILTAK FOR ETTERLEVELSE AV REGELVERK

2.1 PROBLEMSTILLING

Den første problemstillingen vi undersøker er: *Har Tingvoll kommune iverksatt tiltak for å sikre at regelverket følges for innkjøp og offentlige anskaffelser?*

2.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier som kommunen er vurdert mot er:

- Tingvoll kommune bør ha et reglement som omhandler en tydelig oppgave- og ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøp og anskaffelser.
- Tingvoll kommune bør ivareta at ansatte med bestillerfunksjon får opplæring i regler og rutiner for innkjøp og anskaffelser.
- Tingvoll kommune skal ha kontrolltiltak som forebygger, avdekker og retter opp avvik i forbindelse med innkjøp og anskaffelser.

Utlede revisjonskriterier ligger i vedlegg 2.

2.2 FUNN

OPPGAVE- OG ANSVARFORDELING, MÅL, FORVENTNINGER OG STRATEGI FOR INNKJØP

Tingvoll kommune har inngått et samarbeid med Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid (NII). NII ble dannet våren 2002 som et interkommunalt selskap og består i dag av 12 kommuner på Nordmøre. NII sin innkjøpstjeneste er fysisk lokalisert i Kristiansund sammen med innkjøpsavdelingen til Kristiansund kommune og består av en 100 % stilling som innkjøpskonsulent.

Innkjøpssamarbeidet har som hovedoppgave å ivareta kommunenes behov ved inngåelse og oppfølging av innkjøpsavtaler. Med innkjøpsavtaler menes her rammeavtaler knyttet til spesifikke varegrupper og større engangskjøp som partene ser det hensiktsmessig å foreta i fellesskap.

Innkjøpssamarbeidet skal sørge for at kommunene gjør optimale innkjøp med hensyn til kostnads-effektivitet og kvalitet, samt bidra til effektive innkjøpsrutiner og en samlet kompetanseheving på innkjøpsområdet. Kostnadene til dette samarbeidet fordeles med et basistilskudd på kr. 16.000 per kommune. De resterende kostnadene fordeles på kommunene etter innbyggertall.

Tingvoll kommune har rammeavtaler som er inngått i samarbeid med Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid, og vi vil i kapittel 4 se på lojaliteten overfor avtalene. Kommunen kan også selv

inngå rammeavtaler med leverandører, noe som er gjort innenfor noen varegrupper og tjenester. Inngåelsen av egne rammeavtaler skal være basert på prinsippet om konkurranse.

Tingvoll kommune har ikke utarbeidet en egen skriftlig strategi for gjennomføring av innkjøp eller offentlige anskaffelser. På oppstartsmøte med kommuneledelsen i Tingvoll kommune får vi opplyst at en innkjøpsstrategi er under utarbeidelse. Dette gjøres i samarbeid med NII, og skal gjennomgås på neste styremøte (vinter/vår 2019). Ifølge assisterende rådmann kan «lokale innkjøpsstrategier utledes av en overordnet paraply, slik har vi tenkt det i Tingvoll. Den konkrete innkjøpsstrategien har vi ikke på papiret, den ligger ikke i Compilo⁷». Vi har etterspurt det de har i forbindelse med innkjøpsstrategien, men ikke fått tilsendt dette.

I Tingvoll kommune er det assisterende rådmann som er innkjøpsansvarlig. Assisterende rådmann forteller i intervju at kommunen ikke er god nok på rutiner knyttet til innkjøp. Han forteller videre at det er en klar oppfatning at det er virksomhetslederne som har ansvar for økonomien på sin virksomhet. Ut over dette er det virksomhetsleders ansvar å fordele oppgaver. De har ingen rutiner på innkjøpsområdet utenom det som ligger under «innkjøp» i kvalitetssikringssystemet Compilo, men at dette muligens er noe de burde ha hatt.

Vi ba om å få tilsendt skjermdump av det som finnes av rutiner og prosedyrer av innkjøp og offentlige anskaffelser i Compilo. Dette har vi ikke fått tilsendt.

Tingvoll kommune har ingen egne skriftlige rutiner eller prosedyrer som viser nærmere hvordan innkjøp eller anskaffelser skal gjennomføres og dokumenteres.

Kommunen bruker elektronisk handel i innkjøpsprosessen for driftsanskaffelser. Spesifikke prosedyrer for dette ligger på nettsiden til Nordmøre interkommunale innkjøpsamarbeid. På NII sin nettside finnes også «Status Innkjøpstjenesten» som er et informasjonsskriv som sendes ut til styremedlemmer i NII med jevne mellomrom. Hensikten med dette informasjonsskrivet er å unngå for mange eposter og samtidig kunne samle og formidle relevant informasjon på en rasjonell og forutsigbar måte til deltakerne i samarbeidet (NII 2019a).

En tilsendt liste med oversikt over hvem som har bestilleransvar i Tingvoll kommune, viser at det totalt er 31 ansatte i organisasjonen som har denne myndigheten. Det er 15 ansatte som har budsjett- og innkjøpsansvar, og disse er virksomhetsledere.

Svar mottatt via spørreundersøkelsen til ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar i kommunen viser at 8 av 12 respondenter svarer *ja* på spørsmålet om de kjenner til om Tingvoll kommune har et innkjøpsreglement, og 8 vet hvor de finner dette.

4 svarer at deres fullmakt til å foreta innkjøp er delegert skriftlig, 5 svarer at deres fullmakt ikke er delegert skriftlig, og 3 vet ikke. På spørsmål om det følger med en beløpsgrense med innkjøpsfullmakten er det 6 som oppgir at det ikke er det, mens 5 svarer *vet ikke* og 1 svarer *ja*.

⁷ Compilo er kommunens kvalitetssikringssystem.

I spørreundersøkelsen til ansatte med bestilleransvar i Tingvoll kommune, svarer 2 at deres fullmakt til å foreta innkjøp er delegert skriftlig, mens 7 svarer at det ikke er det og 10 svarer at de ikke vet. Halvparten av respondentene (9 personer) oppgir at det ikke følger med en beløpsgrense til fullmakten. 40 % (7 personer) sier de ikke vet om det følger med en beløpsgrense, og 11% (2 respondenter) sier det følger en beløpsgrense til fullmakten.

Tingvoll kommune har et delegasjonsreglement som gjelder fra 2016-2019. På side 5 under «Reglementet for delegering i Tingvoll kommune bygger på følgende prinsipper», står det i punkt 6 at «delegering av myndighet skal skje skriftlig». Vi har også etterspurt attestasjon- og anvisningsreglement, skriftlig delegering og beløpsgrense til fullmakt, men har ikke mottatt dette. Under høringsmøtet fikk vi tilbakemelding på at Tingvoll kommune mener de ivaretar dette i inngåtte arbeidsavtaler og via budsjettvedtak.

KOMPETANSE HOS INNKJØPER

I møte med assisterende rådmann, fikk vi opplyst at de bruker advokat til å holde kurs om innkjøp og offentlige anskaffelser for ansatte i Tingvoll kommune. Samme foreleser brukes også hvis det oppstår spesielle spørsmål knyttet til enkelte innkjøp eller anskaffelser. Assisterende rådmann gir informasjon om kurset på e-post og i månedlige ledermøter, men det blir ikke gitt pålegg fra rådmann om at de skal melde seg på. Sist opplæring ble gjennomført i januar 2019, og var da i Kristiansund og Sunndal.

Kommuneledelsen uttalte i oppstartsmøtet at de som foretar innkjøp gjennom rammeavtaler ikke trenger kunnskap om lov om offentlige anskaffelser, men at det kun er de som har ansvaret som må kunne dette regelverket.

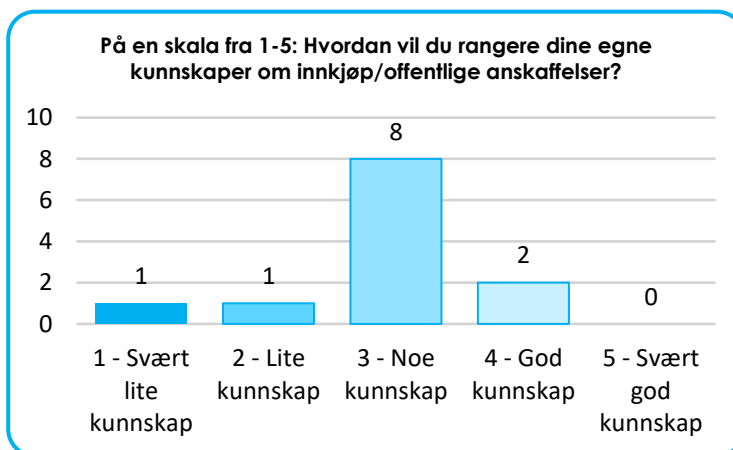
Økonomisjefen mener det er viktig å kartlegge kompetansen ute i organisasjonen. Hun mener at det skal være et begrenset antall ansatte som har tilgang til innkjøp, at det sitter for mange med disse tilgangene i Tingvoll kommune og at det kanskje burde vært færre med tilgang. Det er økonomisjefen som gir ut tilgang til e-handelssystemet, og sier hun ikke har styring på om det er riktig at vedkommende skal ha tilgang eller ikke. Hun sier videre at poenget med e-handel er at det ikke er alle og enhver som skal ha tilgang til å gjøre innkjøp, og at de med en kartlegging kan få innskrenket hvem som kan gjøre dette. Ifølge økonomisjef henger dette sammen med internkontrollen til kommunen, og vil kunne minke risikoen for misbruk.

På faktasjekken fikk vi tilbakemelding på at kommunen kunne ha hatt et større fokus på offentlige innkjøp som tema i ledergruppen.

I vedtektene for innkjøpssamarbeidet står det under paragraf 6 at de skal sørge for at kommunen gjør optimale innkjøp med hensyn på kostnadseffektivitet og kvalitet, samt bidra til effektive innkjøpsrutiner og en samlet kompetanseheving på innkjøpsområdet. Under punktet om «kostnadsfordeling» (§ 17) i vedtektene står det at kurs er en av faktorene som inngår i vederlaget som kommunene skal dekke.

I spørreundersøkelsen som ble sendt ut til ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar, fikk vi tilbakemelding om at 9 av 12 respondenter har fått tilbud om kurs eller annen opplæring innenfor innkjøp og offentlige anskaffelser. 3 oppgir å ikke ha fått dette. Disse ansatte fikk også spørsmål om de er kjent med regelverket for offentlige anskaffelser, og 10 av 12 svarer bekreftende på dette. To respondenter svarer at de ikke er kjent med regelverket.

Ansatte med budsjett og innkjøpsansvar fikk også spørsmål om hvordan de vil rangere egne kunnskaper om innkjøp og offentlige anskaffelser. De fleste svarer at de har noe kunnskap om området. På spørsmål om de synes at de har tilstrekkelig kunnskap om innkjøp og/eller offentlige anskaffelser, svarer majoriteten nei (8 av 12). 3 personer oppgir at de ikke vet, og én person svarer at vedkommende har tilstrekkelig kunnskap.



For de ansatte med bestilleransvar, er det 9 personer som svarer at de har fått tilbud om kurs eller annen opplæring innenfor innkjøp og offentlige anskaffelser, mens 9 skriver at de ikke har fått dette. Én respondent oppgir «vet ikke» på dette svaret. På spørsmål om de synes at de har tilstrekkelig kunnskap om innkjøp og/eller offentlige anskaffelser, mener 9 av 17 som har svart at de har dette (53%). 7 personer (41%) svarer at de ikke har tilstrekkelig kunnskap, og én svarer at vedkommende ikke vet.

De ansatte fikk anledning til å gi tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen, og et tips fra en av disse er:

Siden rådmannen har delegert personal- og økonomiansvaret til virksomhetslederne: Det hadde vært nyttig for både ledere og medarbeidere om det hadde vært et introduksjonsprogram for nye ledere der man bl.a. går gjennom lov og reglement som gjelder på tvers av sektorene i kommunen (bl.a. i tilknytning til offentlige anskaffelser).

KONTROLLTILTAK

På e-post etterspurte vi skjermdump fra Compilo om skriftlige rutiner og prosedyrer som viser nærmere hvordan innkjøp og anskaffelser skal gjennomføres og dokumenteres. Vi ba i denne forbindelse også om en oversikt over hvilke kontrolltiltak kommunen har for å forebygge, avdekke og rette opp avvik i forbindelse med innkjøp og anskaffelser. Vi har ikke fått tilsendt dette.

Økonomisjefen fortalte i oppstartsmøtet at de ikke har gode nok system for å fange opp når produkter de kjøper gjennom rammeavtalene ikke fungerer. Produktene må være gode, og da må det gis tilbakemelding på hva som ikke fungerer slik at det kan gjøres noe med. Rådmann fortalte også at de på en avdeling synes at det er for dårlig og dyrt utvalg av produkter i e-handel, og at de derfor kjøper lokalt.

Som nevnt i kapittel under delegasjon svarer 6 ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar i kommunen at det ikke følger med en beløpsgrense med innkjøpsfullmakten, mens 5 svarer *vet ikke* og 1 svarer *ja*.

Når det kommer til ansatte med bestilleransvar svarer halvparten av respondentene (9 personer) at det ikke følger med en beløpsgrense til fullmakten. 40 % (7 personer) sier de ikke vet om det følger med en beløpsgrense, og 11% (2 respondenter) sier det følger en beløpsgrense til fullmakten.

På spørsmålet om de ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar har tilgang til nødvendig støtte fra leder eller andre ansatte når de har spørsmål om innkjøpsrutiner og regelverk for offentlige anskaffelser, svarer 5 av 12 at de alltid har det, mens 7 oppgir at de noen ganger har tilgang til nødvendig støtte. Ingen svarer negativt på dette spørsmålet.

Ansatte med bestilleransvar har også svart på dette spørsmålet. Halvparten (9 av 18) oppgir at de alltid har nødvendig støtte fra nærmeste leder ved spørsmål om rutiner for innkjøp og offentlig anskaffelser. 6 respondenter oppgir at de har dette noen ganger, én oppgir at vedkommende aldri har dette, og 2 oppgir at de ikke vet.

I tillegg til disse spørsmålene fikk ansatte med budsjett og innkjøpsansvar et ekstra spørsmål: «Har du tilgang til nødvendig støtte fra andre personer med kunnskap om innkjøp når du har spørsmål om regelverk for innkjøp og offentlige anskaffelser?». 4 av 12 (33%) sier de alltid har nødvendig støtte og 8 av 12 (67%) oppgir at de har dette noen ganger. Ingen svarer negativt på dette spørsmålet.

Ansatte med bestilleransvar fikk også et eget spørsmål: «Kontrolleres de innkjøpene du foretar av en annen ansatt i kommunen?». 14 av 18 (78%) ansatte svarer *ja – alltid*, 3 ansatte svarer *noen ganger*, og én svarer *nei* på dette spørsmålet.

I høringsmøtet fikk vi tilbakemelding på at kommuneledelsen praktiserer kontrolltiltak gjennom daglig dialog, veiledning og attestasjon og anvisning, med at dette ikke er dokumentert skriftlig.

2.3 REVISORS VURDERING

Vi har undersøkt hvordan Tingvoll kommune har organisert arbeidet og hvilke kontrollrutiner som er etablert for sikre at regelverk etterleves. Revisjonskriterier som kommunen er vurdert mot er:

- Tingvoll kommune bør ha et reglement som omhandler en tydelig oppgave- og ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøp og anskaffelser.
- Tingvoll kommune bør ivareta at ansatte med bestillerfunksjon får opplæring i regler og rutiner for innkjøp og anskaffelser.
- Tingvoll kommune skal ha kontrolltiltak som forebygger, avdekker og retter opp avvik i forbindelse med innkjøp og anskaffelser.

Tingvoll kommune bør ha et reglement som omhandler en tydelig oppgave- og ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøp og anskaffelser.

På bakgrunn av de innhentede opplysningene og vurderingene vi har gjort, vurderer vi det slik som at dette revisjonskriteriet ikke er oppfylt.

Tingvoll kommune har ikke et reglement som omhandler oppgave- og ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøp, og det finnes i liten grad dokumenter eller retningslinjer, prosedyrer eller rutiner som sier noe nærmere om hvordan innkjøp og offentlige anskaffelser skal gjennomføres. Innenfor innkjøpsområdet kan det være en fordel om det foreligger en skriftlig anskaffelsesstrategi som klargjør ansvarsområder, oppgaver og kompetansebehov til ansatte med bestillerfunksjon. En slik strategi kan også inneholde en beskrivelse av hvordan innkjøp og anskaffelser skal gjennomføres etter de forskjellige delene i anskaffelsesregelverket, i tillegg til rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik fra regelverket.

I oppstartsmøtet får vi opplyst at det er en klar oppfatning at det er virksomlederne som har ansvar for økonomien på sin virksomhet, og at det ut over dette er virksomhetsleders ansvar å fordele oppgaver. Vi mener at *oppfatninger* på dette området ikke er tilstrekkelig, og at slike arbeidsoppgaver må skriftliggjøres i et reglement. Vi mener at et reglement som omfatter oppgave- og ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøp og anskaffelser må utarbeides. Dette for at alle som har eller vil få ansvar med innkjøp og anskaffelser i kommunen får god kunnskap om hvilke regler og retningslinjer som gjelder innenfor området.

Tingvoll kommune har inngått et samarbeid med Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid (NII), som blant annet har en nettside med informasjon om innkjøp, og som sender ut informasjon til medlemmene med jevne mellomrom. Vi mener dette er en hensiktsmessig måte for kommunene å få informasjon om innkjøp og anskaffelser på.

Kommunen har ikke et delegasjonsreglement med formelt delegert anvisningsfullmakt og skriftlig videredelegering. Under høringsmøtet fikk vi tilbakemelding på at Tingvoll kommune mener de ivaretar dette i inngåtte arbeidsavtaler og via budsjettvedtak. Med bakgrunn i våre funn, mener vi at dette ikke er tilstrekkelig, og at det kan være uheldig at innkjøpere ikke vet eller ikke har blitt informert om hvilke begrensninger som eventuelt ligger til innkjøpsfullmakten. For å unngå usikkerheter knyttet til innkjøps- og anskaffelsesprosessen, mener vi dette må avklares overfor alle som forestår innkjøp- og anskaffelser i kommunen, og at dette skriftliggjøres i et reglement eller i en videre delegering. Dette for at alle som har eller vil få ansvar med innkjøp og anskaffelser i kommunen får god kunnskap om hvilke regler og retningslinjer som gjelder innenfor området.

Vi mener Tingvoll kommune bør sette i gang med å utarbeide et skriftlig reglement så snart som mulig, fordi det er av vesentlig betydning at alle som forestår innkjøp og anskaffelser har trygghet for at de arbeidsoppgaver de utfører på området blir gjort i tråd med regelverket.

Tingvoll kommune bør ivareta at ansatte med bestillerfunksjon får opplæring i regler og rutiner for innkjøp og anskaffelser.

På bakgrunn av våre vurderinger, anser vi dette revisjonskriteriet som delvis oppfylt.

Kommunen benytter seg av advokat til å holde kurs om innkjøp og anskaffelser for de ansatte i Tingvoll kommune. Det ble uttalt i oppstartsmøte at det muligens er for mange som har tilgang til å gjøre innkjøp i kommunen, og at det kan være en risikofaktor her.

I spørreundersøkelsen svarer halvparten av de ansatte med bestilleransvar at de ikke har fått tilbud om kurs eller annen opplæring innenfor innkjøp og offentlige anskaffelser, mens de fleste ansatte med budsjett og innkjøpsansvar sier de har fått tilbud om dette. De fleste i denne gruppen svarer også at de er kjent med regelverket, selv om dette ikke gjelder alle. Halvparten av de ansatte oppgir at de ikke har tilstrekkelig kunnskap om innkjøp og offentlige anskaffelser.

Vi mener dette kan gi en indikasjon på at det trengs mer opplæring og kurs om temaet, og at Tingvoll kommune må påse at de ansatte får nødvendig opplæring som sikrer tilstrekkelig kunnskap innenfor innkjøp og anskaffelser. For at ansatte med tildelt innkjøpsfullmakt skal kunne foreta innkjøp etter regelverket om offentlige anskaffelser, må de ha nødvendig kompetanse på området. Denne kompetansen kan være i form av interne eller eksterne kurs eller oppdateringer, eller det kan være opplæring eller oppdatering på regelverket eksempelvis gjennom innkjøpssamarbeidet.

Tingvoll kommune skal ha kontrolltiltak som forebygger, avdekker og retter opp avvik i forbindelse med innkjøp og anskaffelser.

På bakgrunn av våre vurderinger, anser vi dette revisjonskriteriet som ikke oppfylt.

Vi har ikke fått tilsendt skriftlig rutiner og prosedyrer som viser nærmere hvordan innkjøp og anskaffelser skal gjennomføres og dokumenteres, eller oversikt over hvilke kontrolltiltak kommunen har for å forebygge, avdekke og rette opp avvik i forbindelse med innkjøp og anskaffelser.

Kommuneledelsen opplyser at kontrolltiltak blir praktisert gjennom daglig dialog, veiledning og attestasjon og anvisning, men at dette ikke er dokumentert skriftlig. Vi mener at det er positivt at dette blir praktisert i kommunen, men at det også må skriftliggjøres.

I oppstartsmøtet fikk vi opplyst at kommunen ikke har gode nok system for å fange opp når produktene de kjøper gjennom rammeavtaler ikke fungerer godt nok. Vi mener det må et system med kontrolltiltak på plass i kommunen.

For å avdekke, forebygge og rette opp avvik, er det blant annet viktig at de innkjøp og anskaffelser som foretas kontrolleres av en annen ansatt i kommunen enn den som foretar innkjøpet eller anskaffelsen. Dette for å kvalitetssikre at innkjøpene er reelle og i tråd med avtaler og bestillingsfullmakt og for å redusere risikoen for ubevisste eller bevisste feil, kameraderi og korrupsjon. Vi ser det som positivt at de ansatte kan spørre og få støtte fra andre i prosessen. Dette vil kunne bidra til å avverge og avdekke feil som er i ferd med å skje. Ansatte med budsjett- og

innkjøpsansvar ble også stilt spørsmål om de har nødvendig støtte når de har spørsmål om regelverk for innkjøp og anskaffelser, og da oppgir de fleste at de har dette noen ganger.

Når det kommer til ansatte med bestilleransvar, er det flere som gir uttrykk for at de ikke alltid har tilgang til støtte ved spørsmål om rutiner for innkjøp og anskaffelser. Vi mener alle må ha tilgang til nødvendig støtte, og at dette er noe Tingvoll kommune må påse at de aktuelle ansatte har.

For å avdekke, forebygge og rette opp avvik, er det blant annet viktig at de innkjøp eller offentlige anskaffelser som foretas i kommunen, kontrolleres av en annen ansatt i kommunen enn den som foretar det. Dette er for å kvalitetssikre at innkjøpene er reelle og i tråd med avtaler og bestillingsfullmakt og for å redusere risikoen for ubevisste eller bevisste feil, kameraderi og korrupsjon. Tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen viser at de fleste oppgir at innkjøpene de foretar av en annen ansatt i kommunen kontrolleres, men dette gjelder ikke alle alltid. Vi mener at innkjøpene må kontrolleres, og at det er to som må se at anskaffelsene er gjort på riktig måte i alle tilfeller.

Gode rutiner for gjennomføring av attestasjon og anvisning kan bidra til at avvik eller feil kan forebygges og avdekkes, samtidig som det gir mulighet for at avvik eller feil i forbindelse med foretatte innkjøp og anskaffelser kan rettes opp. I tillegg vil det være viktig for de som forestår innkjøp og anskaffelser at de har støtte fra andre ansatte eller ledere i den grad det er nødvendig i spørsmål og vurderinger som kan være utfordrende i innkjøps- eller anskaffelsesprosessen.

Kommuneledelsen uttalte i oppstartsmøtet at de som foretar innkjøp gjennom rammeavtaler ikke trenger kunnskap om lov om offentlige anskaffelser, men at det kun er de som har ansvaret som må kunne dette regelverket. Det er ikke slik at alle som forestår innkjøp trenger kunnskap om alle forhold i regelverket, men vi mener at de må kunne grunnleggende prinsipper om innkjøp og offentlige anskaffelser. Dette begrunner vi i at ansatte selv oppgir at de ikke har tilstrekkelig kunnskap om temaet, og at det handles lokalt utenom rammeavtalene uten at det meldes avvik.

I oppstartsmøte fikk vi tilbakemelding fra økonomisjefen om at det er viktig å kartlegge kompetansen ute i organisasjonen, og at hun ønsker at det blir vurdert hvem som burde hatt tilgang til e-handelssystemet. Ifølge økonomisjef henger dette sammen med internkontrollen til kommunen, og vil kunne minke risikoen for misbruk. Vi mener det er positivt at dette vurderes.

ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger vil vi anbefale:

- At det blir utarbeidet og ferdigstilt et innkjøpsreglement som blant annet omfatter klarlegging av hva som ligger i innkjøpsfullmakten, synliggjøring av eventuelle begrensninger, samt kontrolltiltak for å forebygge, avdekke og rette opp avvik i forbindelse med innkjøp og anskaffelser (herunder avvikshåndtering ved bruk av rammeavtalene) for Tingvoll kommune.
- At Tingvoll kommune vurderer utarbeidelse av formelt delegert anvisningsfullmakt og skriftlig videredelegering med beløpsgrense.
- At Tingvoll kommune sørger for at det blir gitt hjelp og støtte til de som har behov for det i forbindelse med innkjøp og anskaffelser.
- At Tingvoll kommune sørger for det blir gitt nødvendig opplæring til alle som har behov for det i forbindelse med innkjøp og anskaffelser.

3 ANSKAFFELSER ETTER REGELVERKET

3.1 PROBLEMSTILLING

Den andre problemstillingen vi undersøker er: *Blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med lov og regelverk på området?*

3.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier som kommunen er vurdert opp mot er:

- Tingvoll kommune skal sikre at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse
- Tingvoll kommune skal sikre at anskaffelser til en verdi av over kr. 1,3 mill. kr ekskl. mva. blir kunngjort på Doffin.no etter mai 2018.
- Tingvoll kommune skal innhente skatteattest ved anskaffelser i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser (gjelder for anskaffelser over en gitt kostnad).
- Tingvoll kommune skal utarbeide anskaffelsesprotokoll for innkjøp og anskaffelser i de tilfeller det er krav om dokumentasjonsplikt.

Utlede revisjonskriterier ligger i vedlegg 2.

3.3 FUNN

ANSKAFFELSER BASERT PÅ KONKURRANSE

Søk på hjemmesiden til klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), har ikke resultert i treff på Tingvoll kommune. Dette betyr at kommunen ikke har vært innklaget for klageorganet i løpet av den perioden denne undersøkelsen gjelder for.

Kommuneledelsen fortalte i oppstartsmøtet at de har et pågående dilemma i kommunen fordi de ikke har en formell bankavtale. De har ikke funnet en avtale i banken eller i kommunen og er usikker på hvordan dette skal håndteres. De har samarbeidet med den lokale banken, og det har vært denne som har blitt brukt. Dette er ifølge kommuneledelsen en delikat sak og det sitter langt inne å konkurranseutsette tjenestene fra en slik bank. Økonomisjefen sier at de må sette seg ned og vurdere hva de trenger, og de har derfor startet et arbeid rundt dette. De har fått oversendt en konkurranse på banktjenester som Kristiansund kommune har gjennomført, og de vil bruke dette til å selv gå ut på anbud.

Spørreundersøkelsen viser at det er seks ansatte som har foretatt innkjøp i kommunen på inntil kr 100 000 på områder der det ikke er inngått rammeavtale. Tre av disse sier de har gjennomført innkjøp direkte fra en leverandør, én har innhentet tilbud fra en leverandør og to har innhentet

tilbud fra flere leverandører. Blant ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar er det to som har foretatt innkjøp med en kostnad på mellom 100 000 kr og 1,3 mill. kr ekskl. mva. på områder der det ikke er inngått rammeavtaler. En av disse to innhentet tilbud fra en leverandør og den andre kunngjorde konkurransen på Doffin.

På et av prosjektene var det ikke innhentet tilbud fordi de hadde egne mannskap til å gjennomføre prosjektet. Vi har heller ikke mottatt protokoll på dette. Det mangler en beskrivelse på gjennomføringen.

KUNNGJØRING

Ved gjennomgang av de utlysninger Tingvoll kommune har lagt ut på anskaffelsesportalen Doffin.no ligger det blant annet disse prosjektene fra 1.1.2018 til dags dato 1.8.2019:

- Vinterdrift av kommunale veger Tingvoll 2019-2024 (kunngjøring av konkurranse 13.07.2019).
- Skifte av gulvbelegg på Vonheim (kunngjøring av konkurranse 08.07.2019).
- Tingvoll asylmottak – Nytt ventilasjonsanlegg i personalavdelingen (kunngjøringsdato 05.06.2019, tildeling 04.07.2019).
- Installasjon av elkjel og ombygging i varmesentralen til Tingvoll sykehjem. 2.gangs utlysning (kunngjøring av konkurranse 02.07.2019, første gang 27.03.2019 og 02.04.2019).
- Tingvoll kirke – Anbud belysning rundt plasser, bygninger og gangveier (kunngjøring av konkurranse 20.03.2019, tildeling 14.05.2019).
- Oppføring av lagerbygg med vaskehall (kunngjøring av konkurranse 16.04.2019).
- Tingvoll barne- og ungdomsskole – Prosjektarbeid ombygging av lærerarealer (kunngjøring av konkurranse 07.03.2019).
- Restaurering av betongsøyler på Straumsneset barne- og ungdomsskole (tildeling 14.02.2019, kunngjøring av konkurranse 27.06.2018).
- Infrastruktur Einset Nord (kunngjøring av konkurranse 21.09.2018).
- Plan- og designkonkurranse – bibliotek og kulturskole (kunngjøring av konkurranse 07.09.2018).
- Oppgradering lysanlegg Tingvoll kunstgressbane (kunngjøring av konkurranse 30.07.2018).
- Anskaffelse – Skolebøker og læremateriell (kunngjøring av konkurranse 16.07.2018 og 25.04.2018).
- Transport og behandling av avfall fra gjenvinningsstasjonene i Tingvoll kommune (kunngjøring av konkurranse 02.02.2018, tildeling 19.06.2018).
- Brannsikring Tingvoll kommunehus (kunngjøring av konkurranse 19.06.2018).
- Skolebøker og læremateriell (kunngjøring av konkurranse 19.04.2018, tildeling 24.04.2018).

Oversikt over investeringsprosjekter i Tingvoll kommune for 2018 over kr 100 000 ekskl. mva. er fremstilt i følgende tabell:

Prosjektnr.	Investeringsprosjekt	Kostnad 2018
51740	Tingvoll Kirke, rehabilit.	3 500 000
54244	Oppgradering miljøstasjoner (54244)	2 456 319
54341	Brannsikring kommunehus	1 278 201
54104	Investering for næringsutvikling	509 654
54346	Flomlysanlegg idrettsbane	418 434
54348	Uteområde Straumsnes	404 662
54259	Nye VA-anlegg rv 70 Saghøgda - Stølhagen (4200)	403 289
54349	Gangvei Straumsnes omsorgssenter	401 495
54373	Nytt kjølerom Tingvoll sjukehjem	374 669
54041	Investering for næringsutvikling Saghøgda	368 585
54344	Ombygging servicekontor	350 000
54042	Veitryggingspakke	345 139
54350	Ombygging brannstasjon	303 708
54039	GPS-landmålerutstyr	280 998
54262	Bil - Pickup Vann	269 458
54256	Utskifting kloakkpumpeledning Kanestraum	262 603
51020	Fellesprosjekter IKT-Orkide	250 355
54342	Kjøp av minibuss	250 000
54357	Vonheim, solskjerming	236 935
54009	Krattknuser	181 619
54359	FDV - Program	167 453
54347	Nærmiljøanlegg MOS	157 494
54086	Kjøp bygg økoparken	154 275
54254	Ledningsnett vann	143 044

Tabell: Investeringsprosjekt 2018 over kr 100 000 ekskl. mva.

Vi etterspurte dokumentasjon for seks investeringer i Tingvoll kommune fra 2018. Disse seks ble valgt ut på grunn av begrensede investeringsprosjekt og er fremstilt i følgende tabell:

Prosjekt	Kontonavn	Beløp	Gjennomført konkurranse	Skatteattest	Anskaffelsesprotokoll
54039	GPS landmålerutstyr	280 998	Innhentet tilbud fra tre leverandører per e-post	Innhentet skatteattest	Skrevet anskaffelsesprotokoll, men ikke datert eller underskrevet.
54041 ⁸	Investering næringsutvikling Saghøgda	368 585	Kunngjøring på Doffin	Innhentet skatteattest	Skrevet anskaffelsesprotokoll
54104	Investering for næringsutvikling	509 654	Se over	Se over	Se over
54244	Oppgradering miljøstasjoner	2 456 319	Kunngjøring på Doffin	Innhentet skatteattest	Skrevet anskaffelsesprotokoll
54350	Ombygging brannstasjon	303 708	Ikke ut på anbud (eget arbeid)	Innhentet skatteattest	Dokumentasjon på gjennomføring av anskaffelsen finnes i kommunens saksbehandlingssystem.
54373	Nytt kjølerom Tingvoll sykeheim	374 669	Ikke ut på anbud (hastetiltak)	Innhentet skatteattest	Dokumentasjon på gjennomføring av anskaffelsen finnes i kommunens saksbehandlingssystem.

Tabell: Investeringer for Tingvoll kommune 2018 utvalgt for gjennomgang.

Når det kommer til prosjekt 54039 GPS-landmålerutstyr ble det ifølge virksomhetsleder i Tingvoll kommune sendt ut anmodning per e-post til tre leverandører. Dette ble gjort på grunn av et krav om at måleutstyret måtte kunne kobles til det kommunen hadde fra før. Vi har mottatt protokoll på dette, men den er ikke datert eller underskrevet.

Prosjekt 54041 og 54104 har ulike navn men er det samme prosjektet. Disse sees derfor under ett.

Prosjekt 54350 ombygging brannstasjon: Ifølge assisterende rådmann ble dette prosjektet ikke konkurranseutsatt, da de hadde egne mannskap til å gjennomføre prosjektet. Vi har ikke mottatt protokoll på dette med beskrivelse av gjennomføringen. Vi har fått tilbakemeldinger på at det i saksbehandlingssystemet finnes dokumentasjon på gjennomføring av anskaffelsen, men vi har ikke mottatt en formell anskaffelsesprotokoll på dette. Det samme gjelder prosjekt 5473 Nytt kjølerom Tingvoll sykehjem.

Vår undersøkelse viser at det ikke blir utarbeidet anskaffelsesprotokoll for alle innkjøp og anskaffelser i de tilfeller det er krav om dokumentasjonsplikt. For å ivareta prinsippene om god forretningsskikk og konkurranse vil vi poengtere viktigheten av at også dette ivaretas.

⁸ Må sees i sammenheng med prosjekt 54104

I spørreundersøkelsen fikk både ansatte med bestilleransvar og budsjett- og innkjøpsansvar spørsmål om de har oversikt over de rammeavtaler som kommunen har inngått. 11 av 19 ansatte med bestilleransvar svarte at de har oversikt over dette, mens 5 av 19 svarte at de ikke har det, og 3 svarte at de ikke vet. For de med budsjett og innkjøpsansvar oppga 8 av 12 at de har oversikt over de inngåtte rammeavtalene, og 4 av 12 svarte at de ikke har det.

Begge gruppene ble spurt om de vet hvor de finner oversikt over de rammeavtalene som er inngått. De fleste ansatte med budsjett og innkjøpsansvar (9 av 11) svarte bekreftende på dette, mens to personer sa de ikke vet hvor de finner denne oversikten. Det var flere som ikke visste dette blant ansatte med bestilleransvar. 8 av 17 svarte at de vet hvor de finner oversikten, mens 5 svarer at de ikke vet og 4 oppga «vet ikke».

De ansatte fikk også spørsmålet «Bruker du rammeavtaler ved innkjøp og offentlig anskaffelser når slike avtaler foreligger?». Ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar svarte «ja, alltid» (6 av 12) eller «Ofte» (6 av 12) på dette, mens for ansatte med bestilleransvar var dette noe mer varierende: Halvparten (9 av 18) svarer de alltid bruker rammeavtaler, 4 av 18 oppgir at de «Ofte» gjør det, 4 av 18 oppgir at de gjør det «Av og til», mens én informant oppgir at «Nei, aldri».

På spørsmål om de ansatte har foretatt innkjøp på inntil kr 100 000 på et område hvor det ikke er inngått rammeavtale, svarer 6 personer totalt fra begge gruppene at de har gjort dette. Majoriteten (24 ansatte) oppgir at de ikke har gjort dette, og én «Vet ikke». Av de seks som har foretatt innkjøp på inntil kr 100 000, svarer tre at de gjennomførte innkjøpene ved at de kjøpte direkte fra leverandør, én innhentet tilbud fra en leverandør, og to innhentet tilbud fra flere leverandører. Når det kommer til dokumentasjon av disse innkjøpene, oppgir to personer at det ikke ble utarbeidet dokumentasjon, to oppgir at det ble utarbeidet et notat i saksbehandlingssystemet, én at det ble utarbeidet anskaffelsesprotokoll, og én oppgir at dokumentasjon ble utarbeidet på annen måte.

Ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar fikk spørsmål om de har foretatt innkjøp etter 1. mai 2018 med en kostnad mellom 100 000 kr og 1,3 mill. kr ekskl. mva. på områder der det ikke er inngått rammeavtaler. To ansatte svarer at de har gjort dette. Én innhentet tilbud fra leverandør og én kunngjorde konkurransen på Doffin. Av dokumentasjon ble det utarbeidet notat i saksbehandlingssystemet og anskaffelsesprotokoll.

Ingen ansatte oppgir å ha foretatt innkjøp med en verdi på over kr 1,3 mill. kr på områder der det ikke er inngått rammeavtale.

SKATTEATTEST

Ved gjennomgang av konkurransegrunnlaget for et utvalg anskaffelser i Tingvoll kommune på Doffin, ser vi at det stilles krav i konkurransegrunnlaget om at tilbydere skal legge fram attest for skatt og merverdiavgift. Dette kravet gjelder for norske leverandører, og inntre dersom anskaffelsen har en verdi over kr 500 000 ekskl. mva. Kravet om å levere skatteattest gjelder kun den leverandøren som er vinner av konkurransen.

Vi har bedt om skatteattest fra anbudene som er inkludert i denne forvaltningsrevisjonen, og dette har vi fått.

PROTOKOLL

Protokollen skal benyttes som dokumentasjon på at de grunnleggende prinsippene i regelverket er ivaretatt for alle innkjøp og anskaffelser over kr 100 000 ekskl. mva. Protokollen skal arkiveres og være lett tilgjengelig i saksmappen for den aktuelle anskaffelsen. Ut ifra tabellen med oversikt over investeringsprosjekt, ser vi at vi har mottatt protokoll for tre av prosjektene i 2018. To av prosjektene var samme prosjekt. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på protokoll for de resterende to prosjektene.

I spørreundersøkelsen fikk ansatte spørsmål om hvordan de forskjellige anskaffelsene ble gjennomført. To av seks ansatte svarte at det ikke ble utarbeidet dokumentasjon på innkjøp under kr 100 000. To svarte at det ble utarbeidet et notat i saksbehandlingssystemet, én utarbeidet anskaffelsesprotokoll og én oppga «annet».

To ansatte oppgir å ha gjennomført innkjøp mellom 100 000 kr og 1,3 mill. kr ekskl. mva. på områder det ikke er inngått rammeavtale. Én av disse dokumenterte innkjøpene med et notat i saksbehandlingssystemet, og én utarbeidet anskaffelsesprotokoll.

KRAV TIL LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR

På Difi sine nettsider står det følgende om lønns- og arbeidsvilkår i forbindelse med anskaffelser (Difi 2018):

Som oppdragsgiver har du plikt til å informere om at det i samsvar med forskriften stilles krav til:

- lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten
- dokumentasjon
- sanksjoner

Dette skal fremgå av kunngjøringen eller av konkurransegrunnlaget. Det er tilstrekkelig å legge ved kontrakten som inneholder krav til lønns- og arbeidsvilkår, men Difi anbefaler at du i tillegg opplyser om dette under «Spesielle kontraktvilkår» i Doffin/TED. Hvis en allmenngjøringsforskrift regulerer lønns- og arbeidsvilkårene for den bransjen som kontraktarbeidet gjelder, anbefaler vi at du informerer om den aktuelle allmenngjøringsforskriften, og opplyser at leverandøren er forpliktet til å sørge for at arbeidstakerne hos leverandøren, og hos eventuelle underleverandører, skal ha lønns- og arbeidsvilkår i tråd med allmenngjøringsforskriften.

I konkurransegrunnlaget for de to prosjektene som er utlyst i Doffin, næringsutvikling Saghøgda og oppgradering av miljøstasjoner, står lønns- og arbeidsvilkår omtalt under punkt 2.3: «Lønns- og arbeidsvilkår i henhold til «ILO 94» og «Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter» gjelder, og tilbyder skal framvise egenerklæring for dette før kontraktsinngåelse».

3.4 REVISORS VURDERING

Vi har undersøkt om anskaffelser som er gjort i 2018 er konkurranseutsatt, at de er kunngjort på Doffin, om skatteattest er innhentet, samt om det er skrevet anskaffelsesprotokoll.

- Tingvoll kommune skal sikre at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse.
- Tingvoll kommune skal sikre at anskaffelser til en verdi av over 1,3 mill. kr ekskl. mva. blir kunngjort på Doffin.no.
- Tingvoll kommune skal innhente skatteattest ved anskaffelser i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser.
- Tingvoll kommune skal utarbeide anskaffelsesprotokoll for innkjøp og anskaffelser i de tilfeller det er krav om dokumentasjonsplikt.

Tingvoll kommune skal sikre at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse.

Vi vurderer dette revisjonskriteriet som oppfylt med noen unntak.

Regelverket om offentlige anskaffelser krever at alle innkjøp og anskaffelser skal gjennomføres med utgangspunkt i prinsippet om konkurranse mellom flere leverandører, også innkjøp eller anskaffelser under innslagspunktet for anvendelse av forskriftens bestemmelser på kr 100 000 ekskl. mva. Dette medfører at alle innkjøp eller anskaffelser i prinsippet skal gjennomføres etter en forutgående konkurranse.

Med utgangspunkt i svarene via spørreundersøkelsen, ser vi at dette ikke nødvendigvis etterleves for alle innkjøp og anskaffelser i Tingvoll kommune. I de tilfeller der det er innhentet tilbud fra kun en leverandør under innkjøp, kan dette dreie seg om en direkte anskaffelse noe som i utgangspunktet ikke er i henhold til lovverket. Innkjøp eller anskaffelse direkte fra en leverandør kan være begrunnet i at det kun er en leverandør som kan levere det aktuelle produktet i markedet, eller at det haster med å gjennomføre innkjøpet eller anskaffelsen slik at det ikke er tid å sende forespørsel om tilbud til flere leverandører. Dersom konkurranseprinsippet skal fravikes er det viktig å dokumentere hvilke vurderinger som ligger til grunn for den valgte anskaffelsesmåten, slik at det i ettertid vil være mulig å vurdere om innkjøpet ble gjort i tråd med regelverket.

Kommuneledelsen fortalte også i oppstartsmøtet at de har et pågående dilemma i kommunen fordi de ikke har en formell bankavtale. Vi vil oppfordre kommunen til å poengtere viktigheten av at konkurranseprinsippet overholdes overfor alle som gjennomfører innkjøp og anskaffelser, også under kr 100 000 ekskl. mva. Dette med utgangspunkt i at prinsippet om god forretningsskikk og det grunnleggende prinsippet om konkurranse i enhver anskaffelse, deriblant konkurranseprinsippet, skal ivaretas for alle innkjøp og anskaffelser uansett verdi.

Søk på hjemmesiden til klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), har ikke resultert i treff på Tingvoll kommune. Dette betyr at kommunen ikke har vært innklaget for klageorganet i løpet av den perioden denne undersøkelsen gjelder for, noe som er positivt sett fra kommunens side. Dette gir imidlertid ingen garanti for at det ikke har forekommet feil eller avvik innenfor de forskjellige

innkjøps- og anskaffelsesprosessene i denne perioden. Likevel vurderer vi det som at denne informasjonen kan si noe om kvaliteten på kommunens innkjøp. Det at det ikke er sak i KOFA kan tolkes positivt.

Tingvoll kommune skal sikre at anskaffelser til en verdi av over 1,3 mill. kr ekskl. mva. blir kunngjort på Doffin.no.

Vi anser dette revisjonskriteriet som oppfylt. Oversikten over utvalgte prosjekt for 2018, viser at det er ett prosjekt som har en verdi på over 1,3 mill. kr ekskl. mva, og dette prosjektet er utlyst Doffin.no.

Tingvoll kommune skal innhente skatteattest ved anskaffelser i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser.

Vi anser dette revisjonskriteriet som oppfylt.

Vi har mottatt skatteattest på samtlige prosjekt som er forespurt i denne forvaltningsrevisjonen.

Ved gjennomgang av mottatte konkurransegrunnlag ser vi at det stilles krav om innlevering av skatteattest for den enkelte anskaffelse.

Kravet om innlevering av slik attest gjelder anskaffelser over kr 500 000 ekskl. mva., og gjelder kun for norske leverandører som vinner den aktuelle konkurransen. Innlevering av skatteattest må være et absolutt krav for oppdragsansvarlig å innhente fra den leverandøren som vinner tilbudet for å sikre at firmaet følger opp sine forpliktelser om innbetaling av skatt og merverdiavgift til staten. I denne sammenhengen kan det også nevnes at dersom skatteattest ikke leveres inn fra valgt leverandør, kan det være en grunn til å avvise tilbudet.

Tingvoll kommune skal utarbeide anskaffelsesprotokoll for innkjøp og anskaffelser i de tilfeller det er krav om dokumentasjonsplikt.

Med bakgrunn i mottatt informasjon anser vi dette revisjonskriteriet som delvis oppfylt.

Protokollen skal benyttes som dokumentasjon på at de grunnleggende prinsippene i regelverket er ivaretatt for alle innkjøp og anskaffelser over kr 100 000 ekskl. mva. Protokollen skal arkiveres og være lett tilgjengelig i saksmappen for den aktuelle anskaffelsen. Ut ifra tabellen med oversikt over investeringsprosjekt, ser vi at vi har mottatt protokoll for tre av prosjektene i 2018. To av prosjektene var samme prosjekt. Dette er med å sikre at kravet til god forretningsskikk og de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet blir ivaretatt også for disse anskaffelsene.

For to av prosjektene er det ikke utarbeidet formell anskaffelsesprotokoll, men det finnes dokumentasjon på anskaffelsene i saksbehandlingssystemet.

To ansatte oppgir å ha gjennomført innkjøp mellom 100 000 kr og 1,3 mill. kr ekskl. mva. på områder det ikke er inngått rammeavtale. Én av disse dokumenterte innkjøpene med et notat i saksbehandlingssystemet, og én utarbeidet anskaffelsesprotokoll.

På hvilken måte kommunen velger å dokumentere sine innkjøp/anskaffelser under kr 100 000 ekskl. mva. må tilpasses hva som er mest hensiktsmessig for den enkelte anskaffelse. Det som er viktig er å sikre at regelverkets prinsipp om konkurranse og prinsippet om god forretningskikk blir ivaretatt.

ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger vil vi anbefale:

- I og med at vi ser at ikke alle innkjøp og anskaffelser er gjenstand for konkurranse, anbefaler vi at Tingvoll kommune vurderer å gjøre dette.

RAMMEAVTALER

4.1 PROBLEMSTILLING

Den tredje og siste problemstillingen som blir undersøkt er: *Benytter Tingvoll kommune seg av de inngåtte rammeavtalene ved driftsinnkjøp?*

4.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier som kommunen er vurdert opp mot er:

- Tingvoll kommune skal ha en oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtaler
- Tingvoll kommune skal benytte de rammeavtaler som til enhver tid gjelder
- Tingvoll kommune bør benytte e-handel der dette er tilrettelagt

4.2 FUNN

INNGÅTTE RAMMEAVTALER

Tingvoll kommune er tilknyttet Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid (NII), som på vegne av Tingvoll og andre kommuner på Nordmøre har inngått rammeavtaler med leverandører innenfor enkelte varegrupper og tjenester. Det er blant annet gjennom disse rammeavtalene at innkjøpene skal håndteres. For varegrupper det ikke er inngått rammeavtaler for, skal innkjøpene foretas fra lokale eller andre aktuelle leverandører med utgangspunkt i det anskaffelsesregelverket som gjelder.

Informasjon på NII sine nettsider, viser at NII har inngått 18 rammeavtaler med leverandører av forskjellig type varer og tjenester⁹. I tillegg har Tingvoll kommune inngått egen rammeavtale på vintervedlikehold. Vi har fått tilsendt kontrakter på disse.

Alle rammeavtalene gjelder for 4 år. Det mest vanlige er rammeavtaler som gjelder for 2 år med mulighet for opsjon på 1 + 1 år. Vi har gjennomgått avtalene som tilgjengelig på Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid, og det er ingen som står oppgitt med varighet for mer enn fire år.

BRUK AV RAMMEAVTALENE

Gjennomgang av et utvalgte konti på driftsregnskapet for 2018¹⁰ for innkjøp over 100 000 kr, viser at Tingvoll kommune bruker de inngåtte rammeavtalene innenfor enkelte tjenesteområder. Mange innkjøp gjøres utenfor rammeavtalene, og mange innkjøp blir foretatt fra diverse leverandører der

⁹ Se vedlegg 3 eller: <https://www.nii.as/for-kommune/avtaler-for-kommune/?kommune=Tingvoll>

¹⁰ Liste utkjørt per 04.01.2019

det gjerne kunne vært inngått rammeavtaler. Tabellen under viser bruken av rammeavtaler for 2018:

LEVERANDØRER BRUKT I FORBINDELSE MED INNKJØP PÅ UTVALGTE KONTI:

Konto	Kontonavn	Beløp	Brukte leverandører	Leverandører i rammeavtalen
11000	Kontorutgifter, edb kontormateriell	189 326	Innkjøp fra rammeavtale, men også fra andre leverandører	Staples
11051	Midler til aktivitet	572 407	Div. leverandører	
11054	Fritt undervisningsmaterieell	125 721	Div. leverandører	
11055	Lærebøker	387 372	Rammeavtale i stor grad	BS Undervisning
11056	Lek- og sysselsettingsmaterieell	127 867	Div. leverandører	
11100	Medisinsk forbruksmaterieell	613 432	Rammeavtale i stor grad	Maske Gruppen AS
11140	Medikamenter	328 629	Rammeavtale i stor grad	Apotek 1
11150	Matvarer	1 704 547	Asko, Bama, Coop, Tine, TP, nærbutikker. Bruk av rammeavtale i tillegg til flere andre leverandører	ASKO
11203	Rengjøringsmaterieell	606 947	Rammeavtale i stor grad	Staples
11204	Arbeidstøy	265 175	Diverse	Ingen avtale
11209	Annet forbruksmaterieell	1 000 608	Div. leverandører	
11700	Transport – innleie utflukter, skoleskyss	2 336 491	Brukt leverandører som Nettbuss, taxi, MRFK	Ingen avtale
11801	Strømutgifter	4 095 006	NEAS	
11810	Fjernvarme	1 547 493	Leveres av Tingvoll flis	
12001	IT-utstyr (ikke datamaskiner)	456 357	Bruk av rammeavtale	Atea
12003	Inventar og utstyr drift	2 287 134	Div. leverandører	Ingen avtale
12403	Datamaskiner	368 034	Bruk av rammeavtale	Atea
12700	Konsulenttjenester	2 126 974	Div. leverandører ¹¹ . Kunngjort i Doffin.	
13705	Kjøp av vikartjenester PLO	4 969 226	Div. leverandører ¹² . Direktekjøp.	Ingen avtale

Tabell: Leverandører brukt i forbindelse med innkjøp på utvalgte konti 2018

Ser vi nærmere på driftskjøp som konsulenttjenester og kjøp av vikartjenester PLO, spurte vi om hvordan de konsulentene som er benyttet engasjert, og om det er skrevet protokoll. Vi fikk følgende svar på e-post fra økonomisjef:

Ansvar 40.

12700-4000-3250 (prosjekt 51044):

- To konsulentgrupper (400 000 x 2) ble benyttet i parallelloppdrag for Tingvollvågen etter anbud publisert på Doffin.no og nal.no. 17 grupper meldte seg, alle fikk poeng etter konkurransegrunnlaget.
- Resultatene ble offentliggjort i protokoll.
- En konsulent – BYLIVsenteret (150 000) ble benyttet uten konkurranse fordi de er de eneste i Norge som tilbyr denne spesialiserte tjenesten. BYLIVsenteret mottar støtte over Statsbudsjettet og skal gi råd (til kommuner) som er i tråd med statlige retningslinjer. De er en del av Norske Arkitekters Landsforbund.

¹¹ Leverandører: Engencia Norway AS, Noricom Nord AS, Momentum, Salita tolketjeneste, Hero tolk, Telemarkforskning

¹² Leverandører: Helseleverandøren AS, Konstali Helse AS, Helse Personal AS, Ambio Helse AS

12700-4050-3200

Visit Nordmøre & Romsdal AS – Kr. 107.882

- Er årsavgift og ikke konsulentbistand. Spørsmål om disse fakturaene burde vært ført et annet sted?

Ansvar 42

Flere mindre oppdrag og relativt små beløp – alle mindre enn kr 100.000,- pr prosjekt for 2018 (basert på rapportering VISMA).

Kommentar: Grunnet politisk press og ekstra bevilgning ifht oppstart på Einset Nord ble Arealtek AS engasjert direkte uten konkurranse. Dette ble imidlertid diskutert og forankret internt. Arealtek AS ble opprinnelig hyret inn som underleverandør til FesteNordØst som utarbeidet reguleringsplanen på Einset Nord, den gang for å utarbeide overordnet VA-plan. Kommunen kjørte konkurranse, utarbeidet protokoll og skrev kontrakt med FesteNordØst. Siden Arealtek AS allerede hadde utarbeidet overordnet VA-plan, hadde vært på befaring og hadde konkurransedyktige priser, mente vi at de også ville være billigst og best egnet til å gjøre en jobb med detaljprosjektering på Einset Nord (en jobb som for øvrig opprinnelig skulle vært en del av utarbeidelse med overordnet VA-plan, men som ble trukket ut den gangen).

Ansvar 43

80 % av lønnen til avdelingsleder for Kommunale bygg skal finansieres av prosjektledelse for investeringer. Dette utgjør kr. 155.000 i 2018.

Restbeløpet på eksterne konsulenter på kr. 125.704, er fordelt på flere mindre prosjekter.

Vi har ikke mottatt opplysninger om bruk av konsulenttenester innenfor pleie- og omsorgstjenesten.

I spørreundersøkelsen fikk både ansatte med bestilleransvar og de med budsjett- og innkjøpsansvar spørsmål om de har oversikt over de rammeavtaler som kommunen har inngått. 11 av 19 ansatte med bestilleransvar svarte at de har oversikt over dette, mens 5 av 19 svarte at de ikke har det, og 3 svarte at de ikke vet. For de med budsjett og innkjøpsansvar oppga 8 av 12 at de har oversikt over de inngåtte rammeavtalene, og 4 av 12 svarte at de ikke har det.

Begge gruppene ble spurt om de vet hvor de finner oversikt over de rammeavtalene som er inngått. De fleste ansatte med budsjett og innkjøpsansvar (9 av 11) svarte bekreftende på dette, mens to personer sa de ikke vet hvor de finner denne oversikten. Det var flere som ikke visste dette blant ansatte med bestilleransvar. 8 av 17 svarte at de vet hvor de finner oversikten, mens 5 svarer at de ikke vet og 4 oppga «vet ikke».

Ifølge kommuneledelsen er de ansatte informert om at rammeavtalene ligger på NII sine nettsider.

De ansatte fikk også spørsmålet «Bruker du rammeavtaler ved innkjøp og offentlig anskaffelser når slike avtaler foreligger?». Ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar svarte «ja, alltid» (6 av 12) eller «Ofte» (6 av 12) på dette, mens for ansatte med bestilleransvar var dette noe mer varierende: Halvparten (9 av 18) svarer de alltid bruker rammeavtaler, 4 av 18 oppgir at de «Ofte» gjør det, 4 av 18 oppgir at de gjør det «Av og til», mens én informant oppgir at «Nei, aldri».

På spørsmål om de ansatte har foretatt innkjøp på inntil kr 100 000 på et område hvor det ikke er inngått rammeavtale, svarer 6 stk totalt fra begge gruppene at de har gjort dette. Majoriteten (24

ansatte) oppgir at de ikke har gjort dette, og én «Vet ikke». Av de seks om har foretatt innkjøp på inntil kr 100 000, svarer tre at de gjennomførte innkjøpene ved at de kjøpte direkte fra leverandør, én innhentet tilbud fra en leverandør, og to innhentet tilbud fra flere leverandører. Når det kommer til dokumentasjon av disse innkjøpene, oppgir to personer at det ikke ble utarbeidet dokumentasjon, to oppgir at det ble utarbeidet et notat i saksbehandlingssystemet, én at det ble utarbeidet anskaffelsesprotokoll, og én oppgir at dokumentasjon ble utarbeidet på annen måte.

Ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar fikk spørsmål om de har foretatt innkjøp etter 1. mai 2018 med en kostnad mellom 100 000 kr og 1,3 mill. kr ekskl. mva. på områder der det ikke er inngått rammeavtaler. To ansatte svarer at de har gjort dette. Én innhentet tilbud fra leverandør og én kunngjorde konkurransen på Doffin. Av dokumentasjon ble det utarbeidet notat i saksbehandlingssystemet og anskaffelsesprotokoll.

Ingen ansatte oppgir å ha foretatt innkjøp med en verdi på over 1,3 mill. kr ekskl. mva. på områder der det ikke er inngått rammeavtale.

BRUK AV E-HANDEL

Kjøp via rammeavtalene skal gjennomføres ved hjelp av elektronisk handel¹³. E-handel omfatter ikke bare kjøp og salg av varer og tjenester, men gjelder alle former for handel. Alle rammeavtalene som er inngått på vegne av Tingvoll kommune i regi av NII ligger tilgjengelig i innkjøpssystemet Visma e-handel.

Vi har mottatt informasjon fra administrasjonen i Tingvoll kommune om at kommunen har dårlige resultat på statistikk av bruk av elektronisk handel, og at det er tatt grep tilknyttet dette. I oppstartsmøtet trakk økonomisjefen frem at det er viktig å få frem hvorfor det er lite brukt slik at kommunen kan lære av det. Som et eksempel viste økonomisjefen til at de har opplevd at det er enklere å bruke e-handel på renhold enn vaktmestertjenester.

Avdelingsingeniør på kommunalteknisk avdeling fortalte at det de har innkjøp av rørdeler og liknende via e-handel. Det har hendt at de behøver spesielle rørdeler, noe som er vanskelig å kjøpe på internett fordi det blant annet har kommet feil deler. De har da gjort innkjøp direkte i butikken men fra samme leverandør. Dette blir da ikke registrert i e-handel, og han er usikker på om statistikken blir misvisende.

Tilbakemeldinger fra administrasjonen er at det er en del utfordringer innenfor e-handel, og at dette må meldes tilbake til innkjøpssamarbeidet. Innkjøpene blir ifølge administrasjonen gjort etter lover og regler, men det blir på denne måten ikke registrert i statistikken. Imidlertid får vi tilbakemelding på at dette ikke er tilfellet på avdeling for helse og oppvekst. De ansatte synes her at det er for dårlig

¹³ Begrep som favner alle former for kommersielle transaksjoner og forretningsvirksomhet over elektroniske nett. Reguleres av E-handelsloven (i kraft 1. juli 2003) som skal sikre fri bevegelse mellom EØS-stater.

utvalg og dyre produkter i e-handelssystemet, at de heller handler lokalt. Disse følger ikke regelverket, ifølge rådmann.

Det er økonomisjefen som delegerer tilgangen og som laster inn katalogene i e-handelssystemet. Hun mener det er for mange som har tilgang til å gjøre innkjøp i e-handel, og at dette burde begrenses. Økonomisjefen mener denne forvaltningsrevisjonen gir kommunen en god anledning til å ta tak i utfordringene og forbedre området.

Vi etterspurte en oversikt over statistikk i e-handel, og fikk tilsendt en rapport hentet ut fra Visma. Vi ba også om en prosentvis oversikt over bruk av e-handel per måned for å vise i hvor stor grad dette blir benyttet, men vi fikk ikke tilbakemelding på dette.

Det er uttrykt forventninger fra ledernivået til at bestillere eller innkjøpere i kommunen skal benytte seg av e-handel ved sine driftsinnkjøp.

Alle ansatte som har svart på spørreundersøkelsen oppgir at de er kjent med e-handel. For ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar oppgir 8 av 12 at de har fått opplæring i e-handel, og 4 oppgir at de ikke har fått det. 14 av 19 ansatte med bestilleransvar sier at de har fått opplæring, mens 5 oppgir at de ikke har fått det. Alle ansatte med budsjett- og innkjøpsansvar oppgir at rådmannen har uttrykt forventning om at de skal benytte e-handel. 14 av 19 ansatte med bestilleransvar oppgir at deres leder har uttrykt forventning om å bruke e-handel, mens 4 oppgir at leder ikke har uttrykt dette, og én oppgir «vet ikke» som svar. Alle unntatt to ansatte benytter e-handel når dette er mulig (31 respondenter totalt med begge gruppene). De resterende to oppgir «Vet ikke» om de benytter e-handel når dette er mulig.

Ifølge kommuneledelsen blir tema om e-handel jevnlig tatt opp i ledermøtene.

4.3 REVISORS VURDERING

Vi har i den siste problemstillingen sett på inngåtte rammeavtaler, bruken av disse, og innkjøp gjennom systemet elektronisk handel (e-handel).

- Tingvoll kommune skal ha en oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtaler.
- Tingvoll kommune skal bruke de rammeavtaler som til enhver tid gjelder.
- Tingvoll kommune bør benytte e-handel der dette er tilrettelagt.

Tingvoll kommune skal ha en oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtaler.

Med bakgrunn i våre vurderinger, anser vi dette revisjonskriteriet som oppfylt.

Vi mener det er bra at NII, på vegne av Tingvoll kommune, har inngått rammeavtaler innenfor de mest aktuelle varegruppene kommunen har behov for. Dette er i utgangspunktet en effektiv og kostnadsbesparende måte å gjennomføre innkjøp på, men som krever god struktur og planlegging. Det er også bra at Tingvoll kommune selv har inngått rammeavtaler for kjøp av driftsmidler og

tjenester på områder de i tillegg har stor bruk for, som vintervedlikehold. Etablering av rammeavtaler skal følge anskaffelsesregelverkets regler, noe som gir trygghet for at kjøp via disse avtalene gjøres på korrekt måte.

Flere av de ansatte gir i spørreundersøkelsen uttrykk for at de ikke vet hvor de finner oversikt over rammeavtalene som er inngått. Dette gjelder flest innenfor gruppen med bestilleransvar. Vi mener alle bør ha oversikt over dette. Hvis ikke alle er godt kjent med rammeavtalene, kan det øke risikoen for ulovlige direkteanskaffelser.

Tingvoll kommune skal bruke de rammeavtaler som til enhver tid gjelder.

Med bakgrunn i innhentede opplysninger, anser vi dette revisjonskriteriet som delvis oppfylt.

Vår gjennomgang av utvalgte konti på driftsregnskapet for 2018 viser at enkelte innkjøp kan ennå forekomme ved bruk av lokale leverandører. Dette kan være på grunn av at innkjøpet haster å gjennomføre eller at det er snakk om så små mengder at det er uhensiktsmessig å benytte den aktuelle rammeavtalen. Det kan også være andre forhold som gjør at enkelte innkjøp må gjøres lokalt.

Med bakgrunn i spørreundersøkelsen mener vi at kommunen har et forbedringspotensial når det kommer til bruk av rammeavtalene. Vi mener også at Tingvoll kommune må jobbe med å få alle ansatte til å bruke rammeavtalene ved innkjøp og offentlige anskaffelser. Kommunen bør vurdere hvorfor ikke alle ansatte bruker alle rammeavtalene til enhver tid.

I oppstartsmøtet fortalte rådmann at det er enkelte grupper som kjøper utenom rammeavtalene. Vi mener at kommunen må sørge for at dette ikke skjer, og at alle ansatte bruker de rammeavtalene som til enhver tid gjelder. I de tilfeller det kjøpes direkte fra lokal leverandør, er det viktig å begrunne hvorfor direkte kjøp er benyttet.

I spørreundersøkelsen gir de ansatte uttrykk for at det er ulik praksis knyttet til hvordan innkjøp der det ikke er inngått rammeavtale blir gjort både over og under kr 100 000 ekskl. mva. I mangel på reglement i kommunen, vil det bli mer opp til hver enkelt ansatt hvordan de gjør innkjøp. Dette mener vi underbygger viktigheten å ha et felles reglement og prosedyrer for hvordan innkjøp skal gjøres. Det er ikke et krav om å følge de grunnleggende prinsippene for kjøp under 100 000,-, men kommunene bør se hen til og opptre i henhold til de grunnleggende prinsippene eller god forretningsskikk for alle anskaffelser, også under 100 000,-

Tingvoll kommune bør benytte e-handel der dette er tilrettelagt.

Vi vurderer dette revisjonskriteriet som oppfylt med noen unntak.

Vi har mottatt informasjon fra administrasjonen i Tingvoll kommune om at kommunen ikke har gode nok resultat på statistikk av bruk av elektronisk handel, og at det er tatt grep tilknyttet dette. I

oppstartsmøtet trakk økonomisjefen frem at det er viktig å få frem hvorfor det er lite brukt slik at kommunen kan lære av det.

Tilbakemeldinger fra administrasjonen er at det er en del utfordringer innenfor e-handel, og at dette må meldes tilbake til innkjøpssamarbeidet. Innkjøpene blir ifølge administrasjonen gjort etter lover og regler, men det blir på denne måten ikke registrert i statistikken. Imidlertid får vi tilbakemelding på at dette ikke er tilfellet på avdeling for helse og oppvekst. De ansatte synes her at det er for dårlig utvalg og dyre produkter i e-handelssystemet, at de heller handler lokalt.

Det er uttrykt forventninger fra ledernivået til at bestillere eller innkjøpere i kommunen skal benytte seg av e-handel ved sine driftsinnkjøp. De fleste ansatte sier seg enig i dette i spørreundersøkelsen. Likevel oppgir flere ansatte at de ikke har fått opplæring i e-handelssystemet, noe vi mener alle må få.

ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger vil vi anbefale:

- At Tingvoll kommune sørger for at de inngåtte rammeavtalene som til enhver tid gjelder blir benyttet.
- At Tingvoll kommune sørger for at alle som har behov for opplæring i e-handel, får dette.

5 KONKLUSJON

Vi har i denne forvaltningsrevisjonen undersøkt hvordan Tingvoll kommune har organisert arbeidet og hvilke kontrollrutiner som er etablert for sikre at regelverk etterleves i forbindelse med innkjøp og offentlige anskaffelser. Vi har i tillegg sett på om anskaffelser som er gjort i 2018 er konkurranseutsatt, at de er kunngjort på Doffin, om skatteattest er innhentet, samt om det er skrevet anskaffelsesprotokoll. Vi har i den siste problemstillingen sett på inngåtte rammeavtaler og bruken av disse, samt innkjøp gjennom systemet elektronisk handel (e-handel).

Har Tingvoll kommune iverksatt tiltak for å sikre at regelverket følges for innkjøp og offentlige anskaffelser?

Vi konkluderer med at Tingvoll kommune har mange gode tiltak som bidrar at regelverket følges for innkjøp og offentlige anskaffelser, men at disse tiltakene ikke er nok for å sikre at regelverket følges fullt ut. Disse tiltakene er ikke skriftliggjort, noe vi konkluderer med at Tingvoll kommune bør gjøre.

Blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med lov og regelverk på området?

Vi konkluderer med at Tingvoll kommune stort sett følger regelverket når det kommer til innkjøp og offentlige anskaffelser, men at det med noen unntak ikke er tilfellet.

Benytter Tingvoll kommune seg av de inngåtte rammeavtalene ved driftsinnkjøp?

Vi konkluderer med at Tingvoll kommune har oversikt over de inngåtte rammeavtalene, men at flere av de ansatte ikke vet hvor de finner disse. Våre undersøkelser viser at ikke alle ansatte bruker rammeavtaler som er inngått. Vi konkluderer også med at det må sørges for at alle ansatte får opplæring i e-handelssystemet, og at eventuelle avvik i forbindelse med systemet må fanges opp under kontrolltiltak.

6 HØRING

Før rapporten ble sendt på høring til Tingvoll kommune den 13.08.2019, ble rapporten sendt ut til faktasjekk. Tilbakemeldingene fra faktasjekken ble innarbeidet i høringsrapporten som ble utsendt 13.08.2019. Det ble gjennomført et høringsmøte den 14.08.2019. I høringsmøtet fikk vi tilbakemeldinger og nye opplysninger som ble innarbeidet i rapporten, og vi mottok et hørings svar fra rådmann på rapportens vurderinger og anbefalinger den 20.08.2019.

Hørings svaret er lagt ved denne rapporten i sin helhet i vedlegg 1.

LITTERATURLISTE

- Difi (2019a). Anskaffelser.no. Nettside av Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/> [lesedato: 21.01.2019].
- Difi (2019b). «Tilbudskonkurranse – åpen og begrenset». Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/anskaffelsesprosedyrer/tilbudskonkurranse-åpen-og-begrenset> [lesedato: 20.06.2019].
- Difi (2018). «Kontraktskrav for lønns- og arbeidsvilkår». Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/verktoy/kontrakter-og-avtaler/kontraktskrav-lonns-og-arbeidsvilkar> [lesedato: 05.08.2019].
- Difi (2016). «Digitalisering av anskaffingsprosessen». Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/digitalisering> [lesedato: 26.03.2019].
- NII (2019a). “Nyhetsbrev med status og oppdateringer fra innkjøpstjenesten». Hentet fra: <https://www.nii.as/om-nii/nyhetsbrev-med-status-og-oppdateringer-fra-innkjoepstjenesten> [lesedato: 01.07.2019].
- NII (2019b). «E-handel». hentet fra nettsiden: <https://www.nii.as/for-kommune/e-handel> [lesedato: 27.06.2019].
- St. melding nr. 36 (2008-2009). *Det gode innkjøp*. Hentet fra regjeringen sine nettidder: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8ef0e9956186499098252736d4af3335/nn-no/pdfs/stm200820090036000dddpdfs.pdf> [lesedato: 18.12.2018].

VEDLEGG 1: HØRINGSSVAR FRA RÅDMANN

Rådmannens høringssvar til forvaltningsrevisjonsrapport «Innkjøp - drift og mindre investeringsprosjekt i Tingvoll kommune» - Rapport nr. 8/19.

Rådmannen viser til fremlagte rapport.

Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid (NII) har en innkjøpsstrategi med et mål om at NII skal ha en avtaledekning på 70% av alle innkjøp deltakerkommunene fortar. De fleste innkjøp og innkjøpsprosesser Tingvoll kommune foretar er derfor forankret i NII.

Innkjøpsstrategi / innkjøpsreglement

NII har en innkjøpsstrategi. Tingvoll kommune har ennå ikke vedtatt sin egen. Dette er en prosess rådmannen vil starte i 2019. NII sin innkjøpsstrategi vil være førende for vår strategi.

Lov om offentlige anskaffelser legges til grunn for de innkjøpene som kommunen gjør i egenregi. Rådmannen har det overordnede ansvaret. Virksomhetsledernes ansvar knyttet til innkjøp ligger i de ulike lederavtalene som er inngått og i de budsjetttrammene som kommunestyret vedtar i årsbudsjettene for den enkelte virksomhet. Rådmannens oppfølging av dette skjer:

- I de månedlige ledermøtene der temaet innkjøp er på dagsorden (rådmann, stabsledere og virksomhetsledere)
- Ved konkret veiledning i enkeltsaker/anskaffelser
- Henvisning til NII som en veiledende instans
- Jevnlig formidling av ny informasjon om de ulike rammeavtalene kommunen har; «Status innkjøpstjenesten» fra NII.
- Vise til at det ligger informasjon om de ulike rammeavtalene i kvalitetssystemet Compilo

Kompetanse

Offentlige innkjøp er krevende og krever god kunnskap om lov og forskrift for den som gjennomfører prosessen. NII tilbyr kurs finansiert av samarbeidet som den enkelte ansatte med innkjøpsansvar blir oppfordret til å delta på.

Offentlige innkjøp (over terskelverdi) gjennomføres ved bruk av verktøyet «MerCell». Dette benyttes av NII og av medlemskommunene når større innkjøp foretas i egenregi. Dette verktøyet ivaretar de prosessene som lov og forskrift krever for et innkjøp, og er slik sett en «sjekkliste» på at dette blir riktig. Dette gir en trygghet for at lov og forskrift overholdes.

Dokumentasjon / rutinebeskrivelser

I kommunens økonomisystem Visma ligger det tilganger og oppgavefordeling til ansatte som foretar kommunale innkjøp. På denne måten styrer rådmannen hvem som gjør hva. Alle bevegelser blir dokumentert og kan kontrolleres. Kommunen har ikke spesifikke rutiner for innkjøp ut over det som ligger i Visma- systemet. Behovet for nye rutiner vil fremkomme som et resultat av en lokal innkjøpsstrategi.

Rådmannen tar funnene i rapporten til etterretning.

Rådmannskontoret 20.08.2019.

Bjørn Sletbakk

Assisterende rådmann

VEDLEGG 2: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

PROBLEMSTILLING 1

- Tingvoll kommune bør ha et reglement som omhandler en tydelig oppgave- og ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøp og anskaffelser.
- Tingvoll kommune bør ivareta at ansatte med bestillerfunksjon får opplæring i regler og rutiner for innkjøp og anskaffelser.
- Tingvoll kommune skal ha kontrolltiltak som forebygger, avdekker og retter opp avvik i forbindelse med innkjøp og anskaffelser.

OPPGAVE- OG ANSVARFORDELING, MÅL, FORVENTNINGER OG STRATEGI FOR INNKJØP, OPPLÆRING OG KONTROLLTILTAK

Kommunens rådmann skal påse at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll jfr. kommuneloven § 23 nr. 2. Kommunale anskaffelser er et administrativt ansvar underlagt rådmann. Som en naturlig følge av dette vil alle som deltar i anskaffelser og innkjøp på vegne av Tingvoll kommune, plikte å gjøre seg kjent med og følge bestemmelsene i anskaffelsesregelverket.

Videre vil det følge av dette ansvaret at det bør utarbeides en innkjøps- eller anskaffelsesinstruks som inneholder en klar oppgave- og ansvarsfordeling innenfor innkjøp og offentlige anskaffelser, der det fastsettes mål og forventninger, samt etableres en strategi innenfor innkjøpsområdet som viser hvordan innkjøp og anskaffelser skal gjennomføres med utgangspunkt i forskriftens bestemmelser, og som oppdateres i forhold til endringer i regelverket. Samtidig må det ivaretas at de innkjøpsansvarlige har nødvendig, oppdatert kompetanse innenfor innkjøp/offentlige anskaffelser. Tingvoll kommune bør derfor ha et reglement som omhandler en tydelig ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for sine innkjøp.

En innkjøps- eller anskaffelsesstrategi bør også inneholde tiltak for å forebygge, avdekke og rette opp avvik eller feil ut ifra regelverket. Krav til dette kan utledes fra St.meld. nr. 36 (2008-2009), lov, forskrift og veileder om offentlige anskaffelser og kommuneloven § 23 nr. 2. En innkjøpsinstruks bør omhandle følgende forhold:

- ledelsens ansvar, mål og strategier for innkjøp,
- ansvar, oppgaver og kompetansebehov hos medarbeidere,
- strategier for å forebygge, avdekke og rette opp avvik.

I henhold til kommunelovens bestemmelser kan kommunestyret delegerere ansvar om blant annet innkjøp og anskaffelser til kommunens rådmann eller administrasjonssjef som igjen kan delegerere videre til andre ansatte å gjennomføre innkjøp og anskaffelser på dennes vegne.

Kommuneloven § 23 nr.2 lyder som følger: «Administrasjonssjefen skal påse at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

PROBLEMSTILLING 2

Vi har undersøkt om Tingvoll kommune har foretatt innkjøp og anskaffelser i samsvar med lov og regelverk på området.

Revisjonskriterier som kommunen er vurdert opp mot:

- Tingvoll kommune skal sikre at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse
- Tingvoll kommune skal sikre at anskaffelser til en verdi av over 1,3 mill. kr ekskl. mva. blir kunngjort på Doffin.no etter mai 2018.
- Tingvoll kommune skal innhente skatteattest ved anskaffelser i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser (gjelder for anskaffelser over en gitt kostnad).
- Tingvoll kommune skal utarbeide anskaffelsesprotokoll for innkjøp og anskaffelser i de tilfeller det er krav om dokumentasjonsplikt.

Revisjonskriteriene er gitt i lov om offentlig anskaffelser, forskrift om offentlige anskaffelser, kommuneloven § 23 og Stortingsmelding 36 (2008-2009).

Krav til anskaffelser (beløp oppgitt ekskl. mva.)		
	Krav til anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 1,3 mill.	Krav til anskaffelser større enn kr 1,3 mill.
Konkurranse	Ja, "så langt det er mulig"	Ja, i Doffin.no.
Kunngjøring	Nei	Ja (forskrift 2016 § 8-17)
Protokoll	Ja (forskrift 2016 § 10-5)	Ja (forskrift 2016 § 25-5)
Skatte- og mva. attest	Ja (anskaffelser over kr. 500 000, forskrift 2016 § 7-2)	Ja (forskrift 2016 § 7-2)

Tabell: Krav til anskaffelser.

KONKURRANSE

Krav til konkurranse er regulert i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Konkurranse	Krav til konkurranse
Anskaffelsesverdi (beløp ekskl. mva.)	
Under kr 100 000	Skal så langt som mulig være basert på konkurranse, likebehandling og god forretningskikk.
Mellom 100 000 kr og 1,3 mill. kr ekskl. mva.	Tilbud innhentes fra to eller flere eller man benytter frivillig offentliggjøring på www.Doffin.no
Varer og tjenester mellom kr 1,3 mill. kr og 2 mill. kr	Kunngjøring på www.Doffin.no
For anskaffelser over 2 mill. kr og 51 mill. kr	Kunngjøres både på www.Doffin.no og den internasjonale basen TED. Dette ordnes via utlegging på Doffin.no .

Tabell: Krav til konkurranse.

I lov om offentlig anskaffelser § 4 står det at: «Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.» Konkurranser anses som et eget virkemiddel for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige¹⁴.

Hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift, både over og under terskelverdiene. 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. Dersom oppdragsgiveren velger å lyse ut konkurransen kan dette gjøres gjennom en forenklet frivillig kunngjøring i Doffin.no. Oppdragsgiveren kan innhente tilbud fra så mange leverandører som vedkommende selv ønsker og som anses formålstjenlig for å få det beste tilbudet.¹⁵

ANSKAFFELSER TIL UNDER 100.000 KRONER

Når det gjelder anskaffelser under 100.000 kroner eksklusiv moms, bør også oppdragsgiver opptre i henhold til de grunnleggende prinsippene. Ved behandling av lov om offentlige anskaffelser påpekte Stortinget at det er viktig at all offentlig ressursbruk skal fremme det offentliges måloppnåelse. Dette innebærer å opptre 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 kan ivareta dette. Som hovedregel vil det være fornuftig for oppdragsgiver å hente inn tilbud fra flere leverandører for å sikre effektiv ressursbruk og motvirke korrupsjon.

¹⁴ Veilederen, regjeringen.no

¹⁵ Veilederen, regjeringen.no

KUNNGJØRING PÅ DOFFIN.NO OG TED

Forskrift om offentlige anskaffelser har i § 8-17 bestemmelser om kunngjøring på Doffin.no for anskaffelser over den nasjonale terskelverdien på kr 1,3 mill. ekskl. mva. for anskaffelser. Hvis plikten til å kunngjøre ikke overholdes, er det en ulovlig direkteanskaffelse. Dette regnes som et særlig grovt brudd på regelverket siden det unndrar kontrakten fra åpen konkurranse. En ulovlig direkte anskaffelse foreligger også i de tilfeller oppdragsgiveren bare har kunngjort konkurranse i Doffin.no når det etter regelverket foreligger en plikt til å kunngjøre i TED-databasen. Et slikt tilfelle kan være problematisk, fordi utenlandske leverandører ikke følger med på det som kunngjøres i Doffin.no og derfor ikke vil kunne respondere på kunngjøringen (regjeringen.no).

SKATTEATTEST

Forskrift om offentlige anskaffelser har bestemmelser om skatteattest. Bestemmelsen går ut på at skatteattest skal innhentes for alle anskaffelser over kr. 500 000 ekskl. mva. I dette ligger at det kun er den valgte leverandøren som vinner konkurransen som skal levere skatteattest. Dette kravet gjør seg kun gjeldende for norske leverandører.

Ved bygg- og anleggskontrakter skal leverandørene tilsvarende kreve skatteattest fra alle norske underleverandører ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget. Dersom den valgte leverandøren ikke leverer skatteattest, skal leverandøren avvises fra konkurransen. Oppdragsgiver bør oppgi på forhånd om det vil kunne medføre avvisning dersom den valgte leverandøren har restanser på attestene (regjeringen.no).

PROTOKOLL

Forskrift om offentlig anskaffelser av 12.08.2016 (trådte i kraft 01.01.2017) har bestemmelser om dokumentasjonsplikt: *«Oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS – terskelverdier, skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten.»*

Forskriften har videre bestemmelser om at *«Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll»*. Selv om oppdragsgiveren oppfyller et av vilkårene for fritak om konkurranse, er vedkommende likevel forpliktet til å overholde de andre grunnleggende prinsippene, som det å fylle ut anskaffelsesprotokoll, jf. § 25-5, og kunngjøre inngåelse av kontrakt, jf. § 21-6.

Oppdragsgiveren må sørge for at kravet til etterprøvbarehet overholdes. Både leverandører og andre skal kunne etterprøve at også anskaffelser med verdi ned til 100 000 kr. har vært gjennomført korrekt i henhold til regelverket. Oppdragsgiver må gi en begrunnelse for valg av leverandør som gjør det mulig å bedømme om tildelingen er foretatt i samsvar med reglene fastsatt for konkurransen (regjeringen.no).

PROBLEMSTILLING 3

- Tingvoll kommune skal ha en oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtaler
- Tingvoll kommune skal benytte de rammeavtaler som til enhver tid gjelder
- Tingvoll kommune bør benytte e-handel der dette er tilrettelagt

RAMMEAVTALER

Rammeavtaler inngås for kjøp av varer og tjenester kommunen ofte har behov for. Å benytte inngåtte rammeavtaler kan innebære store administrative besparelser for oppdragsgiver. Dette fordi en slipper å kunngjøre de enkelte kontraktene, men heller bestille varer eller tjenester med utgangspunkt i en framforhandlet rammeavtale.

Utstrakt bruk av rammeavtaler kan virke konkurransehemmende og kan ikke inngås for lenger enn fire år ifølge forskriften om offentlig anskaffelser § 11-1 (4). En rammeavtale er ikke å anse som en selvstendig kontrakt, men heller et sett med avtalte vilkår som skal gjelde i avtaleperioden for enkelte kontrakter. Inngåelse av rammeavtaler følger de samme kravene som stilles til inngåelse av enkeltanskaffelser med tanke på kunngjøring, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier jfr. forskriften § 6-1 (1) og § 15-1 (1).

Verdien på rammeavtalen skal basere seg på den anslåtte verdien av alle forventede enkeltkontrakter i rammeavtalens løpetid jamfør forskriftens § 2-3 (15). Dette for at tilbyderne skal kunne vurdere om det er grunnlag for dem til å sende inn tilbud. Bestillinger må gjøres innenfor den tidsrammen som er avtalt og det må være kjøp av varer som faller inn under avtalen.

E-HANDEL

E-handel står for elektronisk handel og vil si å bruke elektronisk verktøy i planlegging, gjennomføring og oppfølging av et kjøp. Det dreier seg om å ta i bruk ulike programvarer mellom intern virksomhet og eksterne leverandører. Målet er at e-handel skal gi nytte i form av:

- Mer effektive og enklere prosesser, mindre tidsbruk og lavere kostnader ved innkjøp.
- Bedre behovsdekning ved at riktige varer eller tjenester kjøpes til riktig kvalitet og beste pris.
- Mer lovmessige riktige innkjøp ved at kravene i lovverk blir fulgt og rettighetene til leverandørene blir ivaretatt og dermed unngår korrupsjon og mislighold av regelverket.
- Effektiv fakturabehandling, hvor man sparer tid, porto og kontorrekvisita.

For å kunne oppnå dette må følgende forutsetninger være tilstede:

- Prosjektet må være godt forankret og ledelsen må være interessert i å oppnå dette.
- Virksomheten må sette seg oppnåelige mål.
- Oppfølgingen underveis må være systematisk og basere seg på gode analyser (Difi 2016).

VEDLEGG 3: OVERSIKT OVER INNGÅTTE RAMMEAVTALER VIA NII¹⁶**Interkommunale avtaler¹⁷**

Oppdatert 01.11.2018

Egne avtaler	
Asfalt	Leie av biler
Bedriftshelsetjenester (Gjemnes, Eide, Averøy, Smøla, Kristiansund, Halså)	Matvarer - Meieriprodukter
Bedriftshelsetjenester (Aure, Rindal, Sunndal, Tingvoll, Surnadal)	Matvarer - Frukt, grønt og poteter
Bedriftshelsetjenester (Fræna)	Matvarer - Kjøtt og kjøttprodukter
Catering	Matvarer - Kolonialvarer, egg og fjørfe
Datarekvisita	Medisinske forbruksvarer
Forsikringsmeglingstjenester	Møbler
Kontorrekvisita og fritt skolemateriell	PC og utstyr
Kopipapir	Rengjøringsmidler og tørk
Legemidler og multidose	Rør og rørdeler
Avtaler gjennom samarbeidspartnere	
Hotellovernattinger (FKN)	Telefoni - Fasttelefoni (FKN)
Lærebøker (Ålesund)	Telefoni - Mobiltelefoni (FKN)
Læremidler - digitale (Ålesund)	

¹⁶ Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid¹⁷ Hentet fra: <https://www.nii.as/media/1457/interkommunale-avtaler-enkel-oversikt-for-nedlastning.pdf>

VEDLEGG 4: SPØRSMÅL I SPØRREUNDERSØKELSEN DEL 1 – ANSATTE MED BUDSJETT OG INNKJØPSANSVAR

1. Innenfor hvilket tjenesteområde er du ansatt i?
2. Hvor lenge har du hatt fullmakt til å foreta innkjøp?
3. Er fullmakten din til å foreta innkjøp delegert skriftlig?
4. Følger det med en beløpsgrense til fullmakten?
5. Er du kjent med regelverket for offentlige anskaffelser?
6. Kjenner du til om Tingvoll kommune har et innkjøpsreglement?
7. Vet du hvor du finner Tingvoll kommunes innkjøpsreglement?
8. Har du fått tilbud om kurs eller annen opplæring innenfor innkjøp og offentlige anskaffelser?
9. På en skala fra 1-5 (1 =svært lite kunnskap og 5 = svært god kunnskap): Hvordan vil du rangere dine egne kunnskaper om innkjøp/offentlige anskaffelser?
10. Synes du at du har tilstrekkelig kunnskap om innkjøp/offentlige anskaffelser?
11. Har du tilgang til nødvendig støtte fra andre personer internt med kunnskap om innkjøp når du har spørsmål om regelverk for innkjøp og offentlige anskaffelser?
12. Har du tilgang til nødvendig støtte fra andre personer internt med kunnskap om innkjøp når du har spørsmål om rutiner for innkjøp og offentlige anskaffelser?
13. Har du oversikt over de rammeavtaler som kommunen har inngått?
14. Vet du hvor du finner oversikt over de rammeavtalene som kommunen har inngått?
15. Bruker du rammeavtaler ved innkjøp/offentlige anskaffelser når slike avtaler foreligger?
16. Er du kjent med e-handel?
17. Har du fått opplæring i e-handel?
18. Har rådmannen uttrykt forventning om at du skal benytte e-handel?
19. Benytter du e-handel når det er mulig?
20. Hvorfor benytter du ikke e-handel?
21. Hva er grunnen til at du ikke benytter e-handel?
22. Har du foretatt innkjøp på inntil kr 100 000 på et område hvor det ikke er inngått rammeavtale?
23. Hvordan gjennomførte du innkjøpene?
24. Hvordan dokumenterte du innkjøpene?
25. Har du foretatt innkjøp etter 01.05.2018 med en kostnad mellom kr 100 000 og kr 1 300 000 mill. på områder der det ikke er inngått rammeavtaler?
26. Hvordan gjennomførte du innkjøpene?
27. Hvordan dokumenterte du innkjøpene?
28. Har du foretatt innkjøp etter 01.05.2018 med en verdi på over kr 1 300 000 på områder der det ikke er inngått rammeavtale?
29. Hvordan gjennomførte du innkjøpene?
30. Hvordan dokumenterte du innkjøpene?
31. Har du andre kommentarer?

VEDLEGG 5: SPØRSMÅL I SPØRREUNDERSØKELSEN DEL 2 – ANSATTE MED BESTILLERANSVAR

1. Innenfor hvilket tjenesteområde er du ansatt i?
2. Hvor lenge har du hatt fullmakt til å foreta innkjøp?
3. Er fullmakten din til å foreta innkjøp delegert skriftlig?
4. Følger det med en beløpsgrense til fullmakten?
5. Har du fått tilbud om kurs eller annen opplæring innenfor innkjøp og offentlige anskaffelser?
6. Synes du at du har tilstrekkelig kunnskap om innkjøp/offentlige anskaffelser?
7. Har du tilgang til nødvendig støtte fra andre personer internt med kunnskap om innkjøp når du har spørsmål om rutiner for innkjøp og offentlige anskaffelser?
8. Kontrolleres de innkjøpene du foretar av en annen ansatt i kommunen?
9. Har du oversikt over de rammeavtaler som kommunen har inngått?
10. Vet du hvor du finner oversikt over de rammeavtalene som kommunen har inngått?
11. Bruker du rammeavtaler ved innkjøp/offentlige anskaffelser når slike avtaler foreligger?
12. Er du kjent med e-handel?
13. Har du fått opplæring i e-handel?
14. Har din leder uttrykt forventning om at du skal benytte e-handel?
15. Benytter du e-handel når det er mulig?
16. Hvorfor benytter du ikke e-handel?
17. Hva er grunnen til at du ikke benytter e-handel?
18. Har du foretatt innkjøp på inntil kr 100 000 på et område hvor det ikke er inngått rammeavtale?
19. Hvordan gjennomførte du innkjøpene?
20. Hvordan dokumenterte du innkjøpene?
21. Har du andre kommentarer?

VEDLEGG 6: OVERSIKT OVER TERSKELVERDIER

I anskaffelsesforskriften er det i utgangspunktet tre typer terskelverdier som gjør seg gjeldende. Den første verdien er på kr 100 000 ekskl. mva., og får betydning for når forskriften kommer til anvendelse. Den andre verdien er den nasjonale terskelverdien på kr 1,3 mill. kr ekskl. mva. Anskaffelser som er lik eller overstiger denne verdien må følge forskriftens bestemmelser¹⁸. Den tredje type terskelverdi er EØS-terskelverdiene, som er gjengitt i tabellen på neste side. Terskelverdiene ble forhøyet med virkning fra 06.04.2018¹⁹.

Reglene for beregning av terskelverdier er fastsatt i forskriften om offentlig anskaffelser § 5-4 (1). Oppdragsgiver plikter å foreta en beregning av kontraktens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva. Beregningen skal være forsvarlig på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen.

Oppdragsgiver skal vurdere verdien for å kunne komme frem til om anskaffelsen kommer under eller over de aktuelle terskelverdiene og for å kunne fastslå hvilke regler som gjelder for anskaffelsen. Reglene for beregning av terskelverdier gjelder både EØS-terskelverdiene og de nasjonale terskelverdiene. Det er et generelt forbud mot å dele opp anskaffelser, i den hensikt å unngå at bestemmelsene i lovverket kommer til anvendelse. Oppdragsgiver må foreta et forsvarlig skjønn ved beregning av verdien på anskaffelsen. Hvis tilbudene likevel skulle vise seg å ligge over terskelverdiene, er dette uansett ikke avgjørende hvis oppdragsgiver har handlet forsvarlig i forkant.

Tabellene nedenfor oppsummerer krav til anskaffelsene etter verdi. Terskelverdiene er oppgitt i norske kroner ekskl. mva.

Nasjonale terskelverdier etter 06.04.2018 (beløp oppgitt ekskl. mva.)

Terskelverdi	Type anskaffelse	Henvisning til anskaffelsesforskriften
100.000	Alle anskaffelser som er omfattet av forskriften	§ 1-1 (og anskaffelsesloven § 2) -
1,3 mill.	Anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid	§ 5-1 (2) bokstav a

Kilde: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) (Næringsdepartementet 7.12.2017) og nye terskelverdier per 06.04.2018.

¹⁸ Bestemmelser i del II i forskriften.

¹⁹ Jfr. tabell nedenfor.

EØS-terskelverdier etter 06.04.2018 (beløp oppgitt ekskl. mva.)

Terskelverdi	Type anskaffelse
1,3 mill. kr.	Statlige myndigheters vare- og tjenestekjøp og plan- og designkonkurranser.
2,0 mill. kr.	Andre oppdragsgiveres vare- og tjenestekjøp og plan- og designkonkurranser.
51 mill. kr.	Bygge- og anleggskontrakter.
6,95 mill. kr.	Kontrakter om helse- og sosialtjenester Kontrakter om særlige tjenester.
700 000 kr.	Delkontrakt (varer og tjenester) som kan unntas EØS-kunngjøring.
9,25 mill. kr.	Delkontrakt (bygge- og anleggsarbeid) som kan unntas EØS-kunngjøring.

Kilde: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) (Næringsdepartementet 7.12.2017) og skriv om nye terskelverdier per 06.04.2018.

Anvendelsesområder for de ulike delene i forskriften (beløp oppgitt ekskl. mva.)

	Del 1	Del 2	Del 3
Anvendelsesområde	Anskaffelser mellom 100 000 - 1,3 mill. kr	Anskaffelser over 1, 3 mill. kr og under EØS-terskelverdi – jfr. del 3	Anskaffelser over 2 mill. kr for vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkontrakter samt 51 mill. for bygge- og anleggskontrakter.
Prosedyrekrav	Ingen formelle (til tre tilbydere)	Åpen eller begrenset tilbudskonkurranse	Åpen eller begrenset anbudskonkurranse (hovedregel)
Frister	Ikke kunngjøringskrav	Kunngjøringskrav nasjonalt. Ved fristfastsettelse skal det tas hensyn til kontraktens kompleksitet og tiden det tar for en leverandør å lage forespørslor og tilbud.	Kunngjøringskrav innenfor EØS-området. Minimumsfrist 30 dager.
Klagefrist/ kontrahering	Ikke krav om klagefrist	Rimelig karensperiode kan benyttes (oppdragsgiver bestemmer)	Karensperiode – minimum 10 dager
Dokumentasjon	Krav til oppbevaring av dokumentasjon	Protokollplikt	Protokollplikt

For anskaffelser over en verdi av kr 500 000 ekskl. mva. plikter alle norske leverandører å levere skatteattest jfr. lovens § 7-2.

Det er verd å merke seg kravet til hva en anskaffelsesprotokoll skal inneholde. Denne skal angi alle vesentlige forhold knyttet til anskaffelsen, blant annet begrunnelse for de ulike valgene som ble gjort i anskaffelsesprosessen. Det skal også opplyses om hvem som har forespurt om å få delta i konkurransen, hvem som er valgt med begrunnelse, hvem som har gitt tilbud, hvem som eventuelt er avvist eller har fått sitt tilbud forkastet med begrunnelse, samt navn på valgt leverandør med begrunnelse for valget.