

MRR

Møre og Romsdal Revisjon IKS

# INNKJØP – DRIFT OG MINDRE INVESTERINGSPROSJEKT

AVERØY KOMMUNE

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 7 | 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, Averøy, 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.

## 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

## FORORD

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter bestilling og vedtatt prosjektplan i kontrollutvalget i Averøy 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 Averøy 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 Averøy kommune for deres bidrag til denne forvaltningsrevisjonen.

Kristiansund, 14.08.2019

Marianne Hopmark

Oppdragsansvarlig revisor

Ingrid Walstad Larsen

Forvaltningsrevisor

## SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler «Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt» i Averøy kommune, og er gjennomført etter bestilling fra kontrollutvalget. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Averøy 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» blir belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. Har Averøy 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 Averøy kommune seg av de inngåtte rammeavtalene ved driftsinnkjøp?

## METODE

Vi har innhentet både muntlig og skriftlig informasjon og dokumentasjon fra Averøy kommune om hvilke system, rutiner og retningslinjer som er etablert for å ivareta lov- og forskriftskrav knyttet til innkjøp og anskaffelser i kommunen. Vi har i tillegg innhentet dokumentasjon fra nettportalen [www.doffin.no](http://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 slike innkjøp og anskaffelser 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 Averøy 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. Averøy kommune har per i dag ikke 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.

Det knytter seg stor risiko for feil og brudd på reglene innenfor offentlige innkjøp og anskaffelser generelt, og vi mener derfor at Averøy 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.

Våre undersøkelser viser at Averøy kommune sikrer at de fleste ansatte med bestillerfunksjon får nødvendig og helhetlig opplæring og oppdatering i regler og rutiner for innkjøp og anskaffelser, selv om dette ikke gjelder for alle.

### **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. Vi konkluderer med at Averøy kommune ikke sikrer at varer og tjenester blir anskaffet i samsvar med lov og regelverk på området fullt ut. Dette begrunnes i at Averøy kommune ikke sikrer at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse, at det blir innhentet skatteattest ved anskaffelser i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser.

Når det gjelder kravet om å innhente skatteattest for alle norske leverandører som vinner et tilbud over en verdi på kr 500 000 ekskl. mva., kan ikke Averøy kommune dokumentere at dette gjøres i alle tilfeller. Dette er i så fall et brudd på regelverket, og er et krav som må dokumenteres for etterfølgende innkjøp og anskaffelser.

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 forretningskikk og konkurranse vil vi poengtere viktigheten av at også dette ivaretas.

### **Benytter Averøy kommune seg av de inngåtte rammeavtalene ved driftsinnkjøp?**

Vår undersøkelse viser at Averøy kommune gjennom Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid har en oppdatert oversikt over alle rammeavtaler som de har inngått. Vi ser at kommunale innkjøpere benytter disse avtalene for sine driftsinnkjøp, men at det også foretas innkjøp på siden av disse avtalene blant annet fra lokale leverandører. Det er fra kommunens side uttrykt forventninger om at driftsinnkjøp skal foretas via e-handel. Vår spørreundersøkelse viser at ikke alle ansatte har fått opplæring i e-handelssystemet.

## ANBEFALINGER

Med bakgrunn i denne forvaltningsrevisjonen vil vi komme med følgende ni anbefalinger til Averøy kommune:

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

Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at Averøy kommune:

- Utarbeider og ferdigstiller et innkjøpsreglement.
- Utarbeider en formelt delegert anvisningsfullmakt og skriftlig videredelegering med beløpsgrense.
- Klarlegger hva som ligger i innkjøpsfullmakten og synliggjøre eventuelle begrensninger.
- Sikrer nødvendig opplæring av alle som forestår offentlige innkjøp og anskaffelser.

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

Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at:

- Det sikres at anskaffelser til en verdi over kr. 1 300 000 ekskl. mva. blir kunngjort på Doffin.no.
- Det sikres at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse.
- Skatteattest innhentes fra norske leverandører som vinner tilbud over kr 500 000 ekskl. mva.
- Det blir skrevet protokoll på alle anskaffelser over 100 000 kr.

### **Benytter Averøy kommune seg av de inngåtte rammeavtalene ved driftsinnkjøp?**

Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at Averøy kommune:

- Sikrer opplæring av e-handel til alle ansatte som skal benytte dette.

## INNHOOLD

1	Innledning .....	9
1.1	Bestilling og bakgrunn .....	9
1.2	Formål og problemstillinger .....	9
1.3	Definisjoner av begrep brukt i rapporten .....	9
1.4	Revisjonskriterier .....	10
1.5	Metode og gjennomføring .....	10
	Dokumentanalyse .....	11
	Spørreundersøkelse .....	11
1.6	Avgrensinger .....	12
1.7	Offentlige anskaffelser .....	12
	Grunnleggende prinsipp i lov om offentlige anskaffelser (KLEFF) .....	12
1.8	Oversikt over terskelverdier .....	13
2	Tiltak for etterlevelse av regelverk .....	15
2.1	Problemstilling .....	15
2.2	Revisjonskriterier .....	15
2.3	Funn .....	15
	Oppgave- og ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøp .....	15
	Opplæring og kompetanse hos innkjøper .....	17
	Kontrolltiltak .....	17
2.4	Revisors vurdering .....	18
	Anbefalinger .....	22
3	Anskaffelser etter regelverket .....	23
3.1	Problemstilling .....	23
3.2	Revisjonskriterier .....	23
3.3	Funn .....	23
	Anskaffelser basert på konkurranse .....	23
	Kunngjøring på <a href="http://www.doffin.no">www.doffin.no</a> .....	24
	Skatteattest .....	26
	Protokoll .....	27
3.4	Revisors vurdering .....	27
	Anbefalinger .....	30
4	Rammeavtaler .....	31
4.1	Problemstilling .....	31

4.2	Revisjonskriterier .....	31
4.3	Funn .....	31
	Inngåtte rammeavtaler .....	31
	Bruk av rammeavtalene .....	32
	Bruk av e-handel .....	33
4.4	Revisors vurdering .....	34
	Anbefaling .....	35
5	Konklusjon .....	36
6	Høring .....	37
	Litteratur.....	38
	Vedlegg 1: Høringsvar fra rådmann .....	39
	Vedlegg 2: Utledning av revisjonskriterier .....	40
	Problemstilling 1 .....	40
	Oppgave- og ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøp, opplæring og kontrolliltak .....	40
	Problemstilling 2.....	41
	Konkurransen .....	42
	Anskaffelser til under 100.000 kroner .....	42
	Kunngjøring på Doffin.no og TED .....	43
	Skatteattest .....	43
	Protokoll.....	43
	Problemstilling 3.....	44
	Rammeavtaler .....	44
	E-handel.....	44
	Vedlegg 3: Oversikt over inngåtte rammeavtaler via NII .....	45
	– Nordmøre Interkommunale Innkjøpsamarbeid.....	45
	Vedlegg 4: Spørsmål i spørreundersøkelsen.....	46
	Vedlegg 5: Oversikt over terskelverdier.....	47



## 1 INNLEDNING

### 1.1 BESTILLING OG BAKGRUNN

Kontrollutvalget i Averøy kommune bestilte forvaltningsrevisjon om innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt i møte 03.12.2017 (sak PS 33/18).

### 1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

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

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget (sak PS 33/18) og prosjektplan som ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 18. februar 2019 (sak PS 10/19) skal følgende problemstillinger besvares:

- *Har Averøy 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 Doffin<sup>1</sup>, om skatteattest er innhentet, samt at det er skrevet anskaffelsesprotokoll.

- *Benytter Averøy 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 rapporten<sup>2</sup>.

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

<sup>1</sup> Den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser: [www.doffin.no](http://www.doffin.no)

<sup>2</sup> Hentet fra Anskaffelsesforskriften kapittel 4 og [www.anskaffelser.no](http://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, Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) og KS (Kommunenes Sentralforbund). Vi har også innhentet aktuell styringsinformasjon fra Averøy 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. Det er i tillegg foretatt stikkprøvekontroll av anskaffelser basert på

gjennomgang av regnskap. Stikkprøven består av et utvalg av 24 kontoer for kontroll opp mot bruk av inngåtte rammeavtaler. I tillegg er det valgt ut 7 anskaffelser for kontroll opp imot valgte revisjonskriterier. Disse 7 ble valgt ut på grunn av gjennomføring av et begrenset antall investeringsprosjekt for 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 kr 1 300 000 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 Averøy kommune, og høringssvaret ligger ved rapporten i sin helhet i vedlegg 1.

---

## DOKUMENTANALYSE

Vi har gjennomgått:

- kommunens økonomireglement fra 2007
- delegasjonsreglement fra 2016
- utdrag av driftsregnskapet og investeringsregnskapet fra 2018
- vedtekter for Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid
- informasjon hentet fra Doffin.no med oversikt over Averøy kommunes utlysninger av offentlige anskaffelser/prosjekter
- innhentet informasjon fra KOFA – klageorganet for offentlige anskaffelser
- gjennomgang av konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoller og skatteattest

---

## SPØRREUNDERSØKELSE

Vi sendte ut en spørreundersøkelse til alle ansatte med bestiller- og innkjøpsansvar. 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 purring etter syv og 14 dager. Etter tre uker gikk undersøkelsen ut, og vi satt igjen med 15 svar, 1 ufullstendig svar og 2 ikke svart. Etter forespørsel på e-post sendte rådmann ut purring til gruppen, og vi endte opp med at det var 16 respondenter som svarte, dette utgjør en svarprosent på 89%. Spørreundersøkelsen var anonym, og respondentenes identitet kan ikke spores. På enkelte spørsmål er det kun 15 respondenter, som betyr at enkelte har hoppet over noen svar. Derfor vil svarantallet variere fra 15 til 16 på noen spørsmål.

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 lov, forskrift 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 anskaffelser<sup>3</sup>. I 2017 kom en ny lov med blant annet nye plikter på miljøhensyn, bekjempelse av barnarbeid og sosial dumping.

Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet en veileder til reglene om offentlige anskaffelser<sup>4</sup>.

---

### GRUNNLEGGENDE PRINSIPP I LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER (KLEFF)

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.

---

<sup>3</sup> 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>

**Etterprøvnbarhet:** Kravet om etterprøvnbarhet 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.

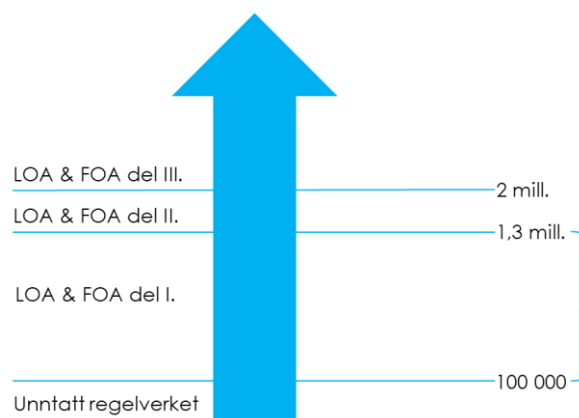
## 1.8 OVERSIKT OVER TERSKELVERDIER

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 ekskl. mva. Dette er innslagspunktet for når forskriftens bestemmelser får anvendelse.
2. 1 300 000 ekskl. mva. Dette er den nasjonale terskelverdien. Anskaffelser som er lik eller overstiger denne verdien må følge forskriftens bestemmelser<sup>5</sup>.
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 06.04.2018<sup>6</sup>.

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 terskel-verdiene. 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



<sup>5</sup> Bestemmelser i del II i forskriften.

<sup>6</sup> Jfr. tabell i vedlegg 6.

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 Averøy kommune iverksatt tiltak for å sikre at regelverket følges for innkjøp og offentlige anskaffelser?*

### 2.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier som kommunen er vurdert mot er:

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

Utlede revisjonskriterier ligger i vedlegg 2.

### 2.3 FUNN

#### OPPGAVE- OG ANSVARFORDDELING, MÅL, FORVENTNINGER OG STRATEGI FOR INNKJØP

Averøy 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.

Averøy 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.

Averøy kommune har ikke utarbeidet en egen skriftlig strategi for gjennomføring av innkjøp eller offentlige anskaffelser. I intervju forteller kommuneledelsen at de bruker Kristiansund kommune sin anskaffelsesstrategi som de har overført til sitt eget kvalitetssystem i Compilo. De har ikke en egen innkjøpshåndbok. Kommunen har få dokumenter som omtaler innkjøp og offentlige anskaffelser.

Kommunen bruker elektronisk handel i innkjøpsprosessen for driftsanskaffelser. Spesifikke prosedyrer for dette ligger på nettsiden til Nordmøre interkommunale innkjøps samarbeid. 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).

Serviceleder i Averøy kommune, som også er koordinator innenfor innkjøp, bekrefter at NII sender ut nyhetsbrev jevnlig til medlemmene i innkjøps samarbeidet. Disse nyhetsbrevne blir deretter videresendt på e-post til alle enhetslederne som driver med innkjøp.

På spørsmål om hvem som er innkjøpsansvarlig i kommunen, svarer kommuneledelsen at dette ikke er noe de har. Serviceleder fungerer som koordinator innenfor innkjøpsområdet, men det er ikke en rolle som er skriftlig delegert. Servicelederen sitter i styret til Nordmøre Interkommunale Innkjøps samarbeid. Rollen hun har som innkjøpskoordinator skal etter hvert tas over av økonomisjefen.

Kommunen har et reglement for delegering av myndighet og innstillingsrett i Averøy kommune fra 2016. I dokumentets punkt 3.8 *Videredelegasjon* står det at:

*Rådmannen kan delegere sin myndighet internt i administrasjonen, dersom ikke delegasjonsvedtak/-reglement har fastsatt noe annet. Rådmannen utarbeider selv, innenfor rammen av sin delegasjonsmyndighet, retningslinjer for intern delegasjon og utøvelse av slik myndighet. Slik intern delegasjon skal være skriftlig.*

Tilsendt liste med oversikt over hvem som har attestasjonsmyndighet (innkjøpsmyndighet) i Averøy kommune, viser at det totalt er 18 ansatte i organisasjonen som har denne myndigheten. På spørsmål om formelt delegert anvisningsfullmakt og skriftlig videredelegering, har kommunen gitt tilbakemelding på at de ikke har dette.

Svar mottatt i spørreundersøkelsen til ansatte med innkjøpsfullmakt i kommunen viser at 12 av 16 respondenter svarer *ja* på spørsmålet om de kjenner til om Averøy kommune har et innkjøpsreglement. 10 av disse vet hvor de finner kommunens innkjøpsreglement, og 6 svarer at de ikke vet. 11 av 15 svarer at deres fullmakt til å foreta innkjøp er delegert skriftlig, mens 3 svarer at den ikke er det, og 1 vet ikke. På spørsmål om det følger med en beløpsgrense med innkjøpsfullmakten er det kun 2 som svarer bekreftende på dette, mens 8 svarer nei og 6 svarer at de ikke vet.



---

## OPPLÆRING OG KOMPETANSE HOS INNKJØPER

Administrasjonen sier i møte at de som jobber med innkjøp og offentlige anskaffelser har vært på kurs, og at rådmann og flere fra teknisk avdeling var på kurs gjennom NII senest i januar 2019. Serviceleder i administrasjonen sitter i styret i innkjøpssamarbeidet, og passer på at informasjon formidles ut i organisasjonen. De sender ut e-post til enhetslederne når det kommer ny informasjon fra innkjøpssamarbeidet, men serviceleder er usikker på om dette blir lest.

I vedtektene for innkjøpssamarbeidet står det under § 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 innbygget 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 er sendt ut til alle ansatte med bestiller- og innkjøpsansvar, svarer alle unntatt én at de er kjent med regelverket for offentlige anskaffelser. 12 av respondentene kjenner til at Averøy kommune har et innkjøpsreglement, mens fire personer svarer nei på dette. 10 vet hvor de kan finne dette reglementet, mens 6 vet ikke hvor det ligger.

De fleste svarer at de har noe eller god kunnskap om innkjøp og offentlige anskaffelser. 8 personer mener at de har tilstrekkelig kunnskap, mens 5 personer mener de ikke har tilstrekkelig kunnskap om dette. Det er 3 som oppgir at de er usikre på om de har tilstrekkelig kunnskap om området. De fleste respondenter rangerer seg selv med god kunnskap eller noe kunnskap om innkjøp eller offentlige anskaffelser. Det er én som oppgir at vedkommende har lite kunnskap. Ingen oppgir at de har svært god kunnskap eller svært lite kunnskap.

I spørreundersøkelsen er det 13 av 16 som oppgir at de har fått tilbud om kurs eller annen opplæring innenfor innkjøp og offentlige anskaffelser, mens 3 personer oppgir at de ikke har fått det.

---

## KONTROLLTILTAK

Innhentet informasjon viser at etablert praksis med attestasjon og anvisning blir gjort gjennom Visma, slik at innkjøp og anskaffelser blir kontrollert av en annen ansatt enn den som foretok innkjøpet eller bestillingen.

Averøy kommune har et økonomireglement fra 2007, men dette er ikke oppdatert. Vi etterspurte attestasjon og anvisningsreglement for de som driver med innkjøp og anskaffelser i kommunen, om det finnes en skriftlig delegering av dette, og om det følger med en beløpsgrense til fullmakten. Ifølge økonomisjef er dette reglementet og kommunens rutiner mangelfulle på dette området. Kommunen vil sette i gang et arbeid for å oppdatere dette. Det er ifølge økonomisjefen litt tidlig å si når dette er ferdig, men det er naturlig at det er klart i forbindelse med nytt kommunestyre som konstitueres høsten 2019.

I samtale med serviceleder og koordinator for innkjøp i kommunen, spurte vi om det finnes noen kontrolltiltak i Compilo, eller noe skriftlig informasjon som skal forebygge, avdekke og rette opp avvik

i forbindelse med innkjøp. Ifølge servicelederen finnes det ingenting. Per telefon ble mappene som ligger i Compilo gjennomgått med serviceleder. Det var tomt innhold under mappene innkjøp og rammeavtaler. Av innhold i Compilo er det innkjøpsstrategien til Kristiansund kommune og vedtektene til NII. Vi spurte om kommunen har skriftlige dokument som enhetslederne kan forholde seg til, og det har de ikke ifølge serviceleder. Enhetslederne forholder seg til rammeavtalene. Inngår kommunen ny rammeavtale, for eksempel med en møbelprodusent, sender servicelederen e-post til alle om at de nå må handle gjennom disse. Enten handler de på nettbutikken til produsenten, i e-handel eller i butikken. Enhetslederne må ringe eller besøke nettsiden til NII, eller til servicelederen hvis det er noe de lurer på.

I spørreundersøkelsen svarer de fleste (8 respondenter) at det ikke følger med en beløpsgrense med innkjøpsfullmakten, mens 6 personer svarer at de ikke vet, og 2 svarer at det er en beløpsgrense. På vårt spørsmål om alle innkjøp blir kontrollert av en annen ansatt enn den som foretok innkjøpet, svarer 12 av 16 bekreftende på at dette alltid blir gjort. 2 svarer at det noen ganger blir gjort, og 2 vet ikke. Den er ingen som svarer at dette aldri blir gjort.

På spørsmål om de ansatte med fullmakt til å gjøre innkjøp har tilgang til nødvendig støtte fra leder eller andre ansatte når de har spørsmål om innkjøpsrutiner og regelverk for offentlige anskaffelser, svarer 14 av 16 at de har det, 1 svarer at de har det noen ganger, mens én svarer at vedkommende ikke vet.

Ifølge ansatte på plan/teknisk i Averøy kommune har ansatte som gjennomfører anskaffelser på denne avdelingen fått tilgang til konkurranseansegjenomsføringsverktøyet Merzell. De har også gjennomført kurs i bruk av dette i 2019. Alle kommende konkurranser vil bli gjennomført ved bruk av dette verktøyet, noe som ifølge de ansatte vil kvalitetssikre anskaffelsene.

## 2.4 REVISORS VURDERING

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

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

**Averøy 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, vurderer vi det slik som at dette revisjonskriteriet ikke er oppfylt.

Averøy 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. Kommunen bruker Kristiansund kommune sin anskaffelsesstrategi som de har overført til sitt kvalitetssystem Compilo, men de har få eller ingen dokument som viser hvordan innkjøp og anskaffelser skal ivaretas ut over dette. Kommunen har ikke en innkjøpsansvarlig, men en koordinator som tar for seg innkjøpsområdet. Denne rollen er ikke skriftlig delegert, og skal etter hvert tas over av økonomisjefen.

Averøy 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. Her ligger også prosedyrer om e-handel, et tema som også vil bli vurdert i kapittel 4.

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 (ks.no).

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.

Tilsendt liste med oversikt over hvem som har attestasjonsmyndighet (innkjøpsmyndighet) i Averøy kommune, viser at det totalt er 18 ansatte i organisasjonen som har denne myndigheten. Kommunen har imidlertid ikke et delegasjonsreglement med formelt delegert anvisningsfullmakt og skriftlig videredelegering. Kommunen har et reglement for delegering av myndighet og innstillingsrett i Averøy kommune fra 2016, der det står at videredelegasjon skal være skriftlig. Kommunen sier de må sette i gang et arbeid for å oppdatere dette, noe vi mener de bør gjøre så snart som mulig.

Svar mottatt i spørreundersøkelsen til ansatte med innkjøpsfullmakt i kommunen viser at 12 av 16 sier at de kjenner til at kommunen har et innkjøpsreglement. Kommunen sier selv at dette ikke er noe de har. Averøy kommune bør presisere eventuelle uklarheter i forbindelse med dette.

Svarene vi har fått fra spørreundersøkelsen om de ansattes fullmakt til å foreta innkjøp er delegert skriftlig, framstår som om det er uklarhet til om det er beløpsgrense med fullmakten eller ikke. Kommunen må presisere overfor alle med innkjøpsfullmakt hva fullmakten innebærer av ansvar, forpliktelse og eventuelt beløpsgrense for det enkelte innkjøp.

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

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

I vedtektene for innkjøpssamarbeidet står det under § 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 innbygget 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. For at ansatte med tildelt innkjøpsfullmakt skal kunne foreta innkjøp etter regelverket om offentlige anskaffelser, må de ha nødvendig kompetanse på området. Dette kan være i form av interne eller eksterne kurs og oppdateringer, eller det kan være opplæring eller oppdatering på regelverket for eksempel via innkjøpssamarbeidet.

Administrasjonen i Averøy kommune sier at de som jobber med innkjøp og offentlige anskaffelser har vært på kurs, og at de får informasjon om innkjøpssamarbeidet på e-post.

De fleste av respondentene i denne forvaltningsrevisjonen har fått tilbud om kurs eller annen opplæring innenfor innkjøp/offentlige anskaffelser, men dette gjelder ikke alle. Tre personer sier de ikke har fått kurstilbud eller opplæring, noe vi mener alle som skal jobbe med innkjøp og offentlige anskaffelser burde få.

Majoriteten av de ansatte uttrykker i spørreundersøkelsen at de er kjent med regelverket for offentlige anskaffelser. De fleste oppgir at de har noe eller god kunnskap om innkjøp eller offentlige anskaffelser, selv om enkelte mener de ikke har tilstrekkelig kunnskap (31%).

Vi mener at Averøy kommune må ivareta at alle som forestår innkjøp og anskaffelser får nødvendig opplæring som sikrer tilstrekkelig kunnskap innenfor området.

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

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

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.

De fleste innkjøpere i spørreundersøkelsen svarer at de har støtte internt hvis de har spørsmål om rutiner eller regelverk i forbindelse med innkjøp og offentlig anskaffelser. Vi anser det som positivt at innkjøpere lærer ved å spørre og får støtte fra andre i prosessen. Majoriteten svarer også at de innkjøpene kontrolleres av en annen ansatt i kommunen. Disse kontrolltiltakene vil kunne ha en innvirkning på å avdekke feil som er i ferd med å skje.

Averøy kommune har en ansatt som fungerer som koordinator innenfor innkjøpsområdet. Denne rollen er ikke skriftlig delegert. Denne rollen skal overtas av økonomisjef, som også skal sitte i styret i innkjøps samarbeidet. Vi mener at kommunen bør vurdere å ha en innkjøpsansvarlig, og at denne rollen er skriftlig delegert.

Innhentet informasjon viser at rutinen med attestasjon og anvisning fungerer tilfredsstillende i kommunen, noe som innebærer at innkjøp og anskaffelser blir kontrollert av en annen ansatt enn den som foretok bestillingen. Dette er et tiltak for å sikre at det gjøres korrekte innkjøp og anskaffelser, og noe som bør bidra til å redusere risikoen for ubevisste eller bevisste feil, kameraderi og korrupsjon. Vi mener at styrking av kompetansen til de ansatte innenfor attestasjon og anvisning kan i tillegg bidra til bedre forståelse av viktigheten av å forebygge, avdekke og til å rette opp eventuelle feil eller avvik fra lovverket. Vi vurderer det som positivt at rutinen med attestasjon og anvisning ser ut til å fungere godt. Vi oppfordrer kommunen om å vurdere å utdype mer hva som ligger både i signering for attestasjon og anvisning, og å synliggjøre dette overfor alle innkjøpere og bestillere.

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.

Averøy kommune har et økonomireglement fra 2007 som ikke er oppdatert. Ifølge økonomisjef skal kommunen sette i gang et arbeid for å oppdatere dette. Vi mener dette arbeidet må starte så fort som mulig, og at et slikt reglement må inneholde attestasjon og anvisningsreglement for de som driver med innkjøp og anskaffelser i kommunen. I spørreundersøkelsen gir flere av de som har svart uttrykk for at de ikke vet om det følger beløpsgrense med innkjøpsfullmakten. Det kan være uheldig at innkjøpere ikke vet eller ikke har blitt informert om hvilke eventuelle begrensninger som ligger til fullmakten. For å unngå usikkerheter knyttet til innkjøps- og anskaffelsesprosessen, mener vi dette er et forhold som må avklares overfor alle som forestår innkjøp og anskaffelser i kommunen.

Vi mener det bør kontrolleres at delegert innkjøpsfullmakt følges av et skriftlig vedtak om hvilke forhold fullmakten gjelder for, om det følger beløpsgrense med fullmakten og at det utdypes nærmere hvilket ansvar attestasjonsmyndigheten innebærer. Dette er viktig, ikke bare for å kontrollere at innkjøpet og anskaffelsen er korrekt ut fra avtaler og pris, men også som en forsikring som kan bidra til å motvirke kameraderi og eller korrupsjon. Det samme gjelder for ansatte med fullmakt til å anwise.

På vårt spørsmål om alle innkjøp blir kontrollert av en annen ansatt enn den som foretok innkjøpet, svarer de fleste at dette alltid blir gjort. Dette vurderer vi som positivt.

På spørsmålet om de ansatte med fullmakt til å gjøre innkjøp har tilgang til nødvendig støtte fra leder eller andre ansatte når de har spørsmål om innkjøpsrutiner og regelverk for offentlige anskaffelser, svarer de fleste at dette blir gjort, noe vi også vurderer som positivt.

## ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at Averøy kommune:

- Utarbeider og ferdigstiller et innkjøpsreglement.
- Utarbeider en formelt delegert anvisningsfullmakt og skriftlig videredelegering med beløpsgrense.
- Klarlegger hva som ligger i innkjøpsfullmakten og synliggjøre eventuelle begrensninger.
- Sikrer nødvendig opplæring av alle som forestår offentlige 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:

- Averøy kommune skal sikre at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse
- Averøy kommune skal sikre at anskaffelser til en verdi av over kr. 1 300 000 ekskl. mva. blir kunngjort på Doffin.no.
- Averøy kommune skal innhente skatteattest ved anskaffelser i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser.
- Averøy 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 Averøy kommune. Dette betyr at kommunen ikke har vært innklaget for klageorganet i løpet av den perioden denne undersøkelsen gjelder for.

Det ble opplyst at det kan forekomme enkeltkjøp hos lokal leverandør i de tilfeller det enten ikke er tid til å gjennomføre en konkurranse, at det er snakk om små mengder eller at det ikke finnes mer enn en leverandør i markedet på det etterspurte produktet. Det kan også være andre årsaker til at det foretas lokale innkjøp.

Innkjøp over den nasjonale terskelverdien på kr 1 300 000 ekskl. mva. som skal kunngjøres på Doffin.no håndterer kommunen selv. Kommunen leier som hovedregel inn konsulentbistand for utarbeidelse av disse dokumentene. Gjennomgang av kommunens utlysninger på Doffin.no underbygger den informasjonen vi har fått via samtaler som viser at Averøy kommune bruker denne portalen for å sikre konkurranse om oppdragene over den nasjonale terskelverdien på kr 1 300 000 ekskl. mva.

I spørreundersøkelsen er det to som oppgir at de har foretatt innkjøp i kommunen på inntil kr 100 000 på et område der det ikke er inngått rammeavtale. Den ene av dem sier at vedkommende innhentet tilbud fra én leverandør, og den andre innhentet tilbud fra flere leverandører. Den ene dokumenterte innkjøpet ved et notat i saksbehandlingssystemet, mens den andre svarte at innkjøpene ble dokumentert på «annen» måte.

Spørreundersøkelsen viser videre at det er ingen respondenter som oppgir å ha foretatt innkjøp med en kostnad mellom kr 100 000 og kr 1 300 000 mill. kr på områder der det ikke er inngått rammeavtaler. Spørsmålet er stilt for den tidsperioden som er valgt ut i denne forvaltningsrevisjonen, etter 01.05.2018. Det er heller ingen som oppgir å ha foretatt innkjøp på over 1 300 000 millioner kroner.

---

#### KUNNGJØRING PÅ WWW.DOFFIN.NO

Ifølge kommuneledelsen blir investeringsprosjekter over nasjonal terskelverdi lagt ut på [www.doffin.no](http://www.doffin.no)<sup>7</sup> for å sikre konkurranse om oppdragene. Dette dokumenteres via en gjennomgang av de anskaffelser Averøy kommune har lyst ut på anskaffelsesportalen.

På Doffin.no ligger disse prosjektene på Averøy kommune fra 1.1.2018 til dags dato 01.07.2019:

- Kopi av Utvidelse av parkeringsplass - Bruhagen barneskole (kunngjøring av konkurranse 10. mai 2019)
- Rammeavtale innleie av gravemaskin, lastebil til Averøy kommune (kunngjøring av konkurranse 21. mai 2019, tildeling 18. juni 2019)
- Taksering av eiendommer Averøy kommune (kunngjøring av konkurranse 14. mars 2019, tildeling 12. juni 2019)
- Intensjonskunngjøring - Drift av manuelt bompengesystem ved Atlanterhavstunnelen 28. november 2018
- Tomannsbolig på Hammaren (kunngjøring av konkurranse 13. november 2018, tildeling 13. november 2018)
- Anskaffelse - Skolebøker og skolemateriell (kunngjøring av konkurranse. Kunngjøringsdato 25. april 2018, tildeling 16. juli 2018)
- Skolebøker og skolemateriell (kunngjøring av konkurranse. Kunngjøringsdato 19. april 2018, tildeling 24. april 2018).
- Dam Vassdalsvatnet - rehabilitering (kunngjøring av konkurranse. Kunngjøringsdato 08. mars 2018).
- Rammeavtale for pelletsleveranse (kunngjøring av konkurranse. Kunngjøringsdato 25. januar 2018).

---

<sup>7</sup> Database for offentlige innkjøp



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

Prosjektnr.	Investeringsprosjekt	Kostnad 2018
4854	Dam Folland vannverk	8 787 358
4394	Kjøp av bolig Djupmyrveien 16	2 365 302
4050	ENØK-tiltak	1 750 000
4637	Oppgradering Naustvollvegen	1 120 112
4135	Riving gml kommunehus	915 632
4501	Toalett ved Bremsneshatten	823 200
4258	Påkostning skolekjøkken AUS	745 391
4030	IKT skoler	555 294
4834	Avløpsplan	510 023
4212	Ny barneskole Rangøykrysset	368 283
4021	Orkide- div investeringer IT	366 504
4610	Bil oppmåling	268 500
4380	El- bil hjemmetjenesten	248 000
4393	To-mannsboliger Hammeren	199 069
4283	Påkostning Bremsnes barnehage	144 250
4600	Flyfotografering	131 235

Tabell 1: Investeringsprosjekt 2018 over kr 100 000 ekskl. mva.

Vi etterspurte dokumentasjon for sju investeringer i Averøy kommune fra 2018. Disse sju ble valgt ut på grunn av gjennomføring av et begrenset antall investeringsprosjekt for 2018, og er fremstilt i følgende tabell:

Prosjekt	Kontonavn	Beløp	Gjennomført konkurranse	Skatteattest	Anskaffelsesprotokoll
4050	ENØK-tiltak	1 750 000	Begrenset tilbudskonkurranse	Vi har ikke mottatt skatteattest	Utarbeidet anskaffelsesprotokoll og tilbudsevaluering
4135	Riving gml kommunehus	915 632	Gjennomført konkurranse ivaretatt	Vi har ikke mottatt skatteattest	Det er utarbeidet åpningsprotokoll, mottaksprotokoll, tilbudsevaluering og evalueringsprotokoll.
4212	Ny barneskole i Rangøykrysset	368 283	<i>Det ble ikke gjort anskaffelser over 100 000 kr i 2018.</i>	<i>Det ble ikke gjort anskaffelser over 100 000 kr i 2018.</i>	<i>Det ble ikke gjort anskaffelser over 100 000 kr i 2018.</i>
4258	Påkostning skolekjøkken AUS	745 391	Konkurranse gjennomført via forespørsel.	Vi har ikke mottatt skatteattest	Vi har ikke mottatt anskaffelsesprotokoll
4501	Toalett ved Bremsneshatten	823 200	Kunngjøring om begrenset anbudskonkurranse fra ÅF Solid Consult AS.	Vi har ikke mottatt skatteattest	Utarbeidet mottaksprotokoll. Vi har ikke mottatt anskaffelsesprotokoll.
4637	Oppgradering Naustvollveien	1 120 112	Det ble ikke gjennomført konkurranse - direktekjøp	Vi har ikke mottatt skatteattest	Vi har ikke mottatt anskaffelsesprotokoll
4834	Avløpsplan	510 023	Det ble ikke utlyst konkurranse.	Vi har ikke mottatt skatteattest	Vi har ikke mottatt anskaffelsesprotokoll

Tabell 2: Investeringer for Averøy kommune 2018 utvalgt for gjennomgang.

Vi har fått følgende kommentarer til prosjektene pr e-post:

4050 ENØK-tiltak: Det ble utarbeidet en begrenset tilbudskonkurranse. Dette betyr at leverandører som oppfyller kravene til kvalifikasjoner som oppdragsgiver har satt som blir invitert til å levere tilbud i konkurransen (Difi 2019b).

4135 Riving gamle kommunehus: Det var bedriften ÅF Solid Consult AS som utarbeidet konkurransegrunnlaget og gjennomført anbudskonkurransen for rivning av gamle kommunehuset og etablering av parkeringsplass.

4212 Ny barneskole ved Rangøykrysset: Det ble ikke gjort anskaffelser over kr 100.000,- i 2018. Første konkurranse vil bli gjennomført vår/sommer 2019. Hovedsakelig er det en ansatt sin lønn som er belastet prosjektet i 2018. Ut over dette er det gjort et tjenestekjøp på ca. kr 75.000,- i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan. Normalt ville vi gjennomført en begrenset konkurranse også på dette selv om det er under grenseverdi, men her hadde Statens Vegvesen bedt om en trafikkanalyse etter en bestemt metode som er utviklet av denne tjenesteleverandøren.

4258 Påkostning skolekjøkken: Det ble innhentet bare et par tilbud for å levere kjøkkenmøbler.

4501 Toalett ved Bremsneshatten: På grunn av at innkjøpet ble antatt å ligge under terskelverdiene, gikk vi ut med en direkteforespørsel til fire leverandører ref. vedlagte e-poster. Til tross for utsatt tilbudsfrist, fikk vi aldri inn tilbud via forespørselen. Vi gikk derfor i en direkte dialog med en leverandør, som var den eneste av tilbyderne som viste en viss interesse. Etter mange runder frem og tilbake, fikk vi endelig tilbud fra leverandøren i oktober 2017, som ble lagt til grunn for kontrakt/bestilling.

4637 Oppgradering Naustvollveien: Det var egentlig 2 prosjekter under samme navn. Veioppgradering for strekning Naustvollveien og for strekning Brevikveien. Vi har innleid gravemaskin her inkl. gravemaskinfører. Oppsummerte kostnader for begge to var til slutt kronebeløp 227.400,- NOK. Det var ingen utløst konkurranse.

4834 Avløpsplan, pumpestasjon på Bae: det var vel en defekt stasjon som måtte utbedret snarest av drift (forsyningsforskriften). Av entreprenører på Averøya valgte den ene er som laget gode pumpeløsninger for oss tidligere, brukt (med kjent kvalitet).

Vil betyr det var ingen konkurranse utløst for denne saken.

---

## SKATTEATTEST

Ved gjennomgang av konkurransegrunnlaget for et utvalg av anskaffelser ser vi at det stilles krav i konkurransegrunnlaget om at tilbydere skal legge fram attest for skatt og merverdiavgift.

Vi ba også om dokumentasjon på innhentet skatteattest på investeringsprosjektene med norske leverandører hvor det er inngått kontrakt på over 500 000 kr eks. mva. av de prosjekt som er utlyst på Doffin i 2018. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på innhentede skatteattester.

## PROTOKOLL

På oppstartmøte med Averøy kommune opplyste kommuneledelsen om at de fører anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser i ePhorte. 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 fire av prosjektene i 2018. En av disse var kun mottaksprotokoll. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på protokoll for de resterende tre prosjektene.

På mottatt dokumentasjon på rammeavtale på elektrikertjenester og serviceavtale ser vi at det er skrevet protokoll.

I spørreundersøkelsen fikk de ansatte spørsmål om hvordan de forskjellige anskaffelsene ble gjennomført på innkjøp hvor det ikke var inngått rammeavtale. To ansatte svarte på dette spørsmålet. Den ene oppga at dokumentasjon ble utarbeidet som et notat i saksbehandlingssystemet, mens den andre svarte «annet» på dette spørsmålet. Alternativene var «Dokumentasjon ble ikke utarbeidet, «Notat i saksbehandlingssystemet», «Utarbeidet anskaffelsesprotokoll» og «Annet».

### 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.

- Averøy kommune skal sikre at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse.
- Averøy kommune skal sikre at anskaffelser til en verdi av over kr. 1 300 000 ekskl. mva. blir kunngjort på Doffin.no.
- Averøy kommune skal innhente skatteattest ved anskaffelser i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser.
- Averøy kommune skal utarbeide anskaffelsesprotokoll for innkjøp og anskaffelser i de tilfeller det er krav om dokumentasjonsplikt.

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

Vi vurderer dette revisjonskriteriet som ikke oppfylt.

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

I de tilfeller der det er innhentet tilbud fra kun en leverandør, 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.

Ut ifra de 7 utvalgene som er gjort i denne forvaltningsrevisjonen, er det to som det ikke ble gjennomført konkurranse på. Den ene var ifølge kommunen et hasteoppdrag. Når det gjelder det andre prosjektet, vurderer vi det ut ifra innhentet informasjon at lovkravet er brutt og kriteriet ikke er oppfylt.

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 Averøy kommune. Dette betyr at kommunen ikke har vært innklaget for klageorganet i løpet av den perioden denne undersøkelsen gjelder for. Dette gir imidlertid ingen garanti for at det ikke har forekommet feil eller avvik innenfor de forskjellige innkjøps- eller 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.

**Averøy kommune skal sikre at anskaffelser til en verdi av over kr. 1 300 000 ekskl. mva. blir kunngjort på Doffin.no.**

Slik vi vurderer det ut ifra mottatt dokumentasjon, anser vi dette revisjonskriteriet for delvis oppfylt. Vi vurderer det som delvis oppfylt på grunn av at tilbudskonkurransen for ENØK-tiltak etter vår vurdering burde vært utlyst på Doffin.no, og med at prosjektets totalsum ble over terskelverdien på 1 300 000 millioner kr ekskl. moms.

Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at vi ser at kommunen bruker Doffin.no som portal for utlysning av konkurranser, men vi kan ikke være sikker på at dette blir gjort for alle tilfeller. Averøy kommune må sikre at anskaffelser til en verdi over kr. 1 300 000 ekskl. mva. blir kunngjort på Doffin.no.

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

Ut ifra våre vurderinger er dette revisjonskriteriet ikke oppfylt.

Vi har, på forespørsel, ikke mottatt noen skatteattester fra Averøy kommune for de anskaffelsene vi har gjennomgått i tilknytning til dette prosjektet med en verdi over kr 500 000 ekskl. mva.

Kravet om innlevering av slik attest gjelder anskaffelser med en verdi 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.

I to rammeavtaler (sanitæranlegg og elektrikertjenester) ser vi at det i konkurransegrunnlaget stilles krav om at tilbydere skal legge frem attest for skatt og merverdiavgift.

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

Med bakgrunn våre vurderinger anser vi dette revisjonskriteriet som ikke oppfylt.

Krav om protokollplikt gjelder for alle innkjøp og anskaffelser over kr 100 000 ekskl. mva. Av de sju utvalgene vi gjorde, mottok vi protokoller for to prosjekt. Ett av prosjektene mottok vi mottaksprotokoll på. Det ble ikke gjort anskaffelser over 100 000 kr for ett av de sju prosjektene, og tre prosjekt har vi ikke mottatt dokumentasjon på anskaffelsesprotokoll.

Det er ikke protokollplikt for anskaffelser under kr 100 000 ekskl. mva. For disse innkjøpene eller anskaffelsene skal det likevel utarbeides en viss dokumentasjon som viser om det er utøvd god forretningsskikk ved gjennomføring av det aktuelle kjøpet og om det grunnleggende kravet til konkurranse er ivaretatt. 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. På hvilken måte kommunen velger å dokumentere sine innkjøp og 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 forretningsskikk blir ivaretatt.

Vi mener Averøy kommune må sikre at det blir utarbeid anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over 100 000 kroner.

## ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at Averøy kommune at:

- Det sikres at anskaffelser til en verdi over kr. 1 300 000 ekskl. mva. blir kunngjort på Doffin.no.
- Det sikres at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse.
- Skatteattest innhentes fra norske leverandører som vinner tilbud over kr 500 000 ekskl. mva.
- Det blir skrevet protokoll på alle anskaffelser over 100 000 kr.

## 4 RAMMEAVTALER

### 4.1 PROBLEMSTILLING

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

### 4.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier som kommunen er vurdert opp mot:

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

Utlede revisjonskriterier ligger i vedlegg 2.

### 4.3 FUNN

#### INNGÅTTE RAMMEAVTALER

Averøy kommune er tilknyttet Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid (NII), som på vegne av Averøy 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 nettsiden til NII viser at NII på vegne av Averøy kommune har inngått 20 rammeavtaler med leverandører av forskjellig type varer og tjenester<sup>8</sup>.

I tillegg får vi opplyst at Averøy kommune selv har inngått enkelte rammeavtaler. Dette gjelder rammeavtaler for kjøp av elektrikertjenester og transport. I e-post fikk vi opplysninger om at tilbudskonkurransen for elektrikertjenester ble gjennomført på Doffin.no. Vi har mottatt dokumentasjon på dette. Averøy kommune en rammeavtale på 2 år med opsjon 1+1. Det blir snart kunngjort en ny tilbudskonkurranse for kjøp av elektrikertjenester fordi den eksisterende går ut. Transportavtalen (dagsenterkjøring) ble gjennomført på Doffin. Denne har også en varighet 2 år med opsjon på 1 + 1 år.

Når det kommer til vedlikehold av kommunal vei, utfører kommunen ordinært sommervedlikehold hovedsakelig selv. I år har Averøy kommune signert en rammeavtale for innleie av gravemaskiner og lastebil med varighet for 2 år (med opsjon for forlengelse 1+1 år). Når det kommer til

<sup>8</sup> Se vedlegg 3 eller: <https://www.nii.as/for-kommune/avtaler-for-kommune/?kommune=Averøy>

vintervedlikehold eller vintertjeneste i forbindelse med snøbrøyting og sandstrøing var det en anbudskonkurranse i 2014. Denne var utlyst i Doffin for vintersesonger 2014-2020. Det ble inngått kontrakt med 9 tilbydere for 14 roder.

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

Vi har gjennomgått følgende utvalgte konti på driftsregnskapet for 2018 og sammenliknet de opp mot brukte leverandører, og leverandørene som skal brukes i henhold til rammeavtalen. Dette viser hvilke leverandører som er benyttet ved innkjøp på de forskjellige driftskontoene.

### LEVERANDØRER BRUKT I FORBINDELSE MED INNKJØP PÅ UTVALGTE KONTI:

Konto	Kontonavn	Beløp	Brukte leverandører	Leverandør i rammeavtalen
11000	Kontormateriell	150 322	Maske Gruppen AS, Staples, Ødegaard Engros	Maske AS
11100	Medisinsk forbruksmaterieil	303 362	Maske AS	Maske AS
11001	Kopieringsmaterieil	25 445	Staples, Ødegaard Engros AS	Staples AS
11002	Lærebøker	370 350	BS Undervisning	BS Undervisning
11005	Undervisningsmaterieil	165 318	Mange leverandører	BS Undervisning
11140	Medikamenter	848 181	Apotek 1 Norsk medisinaldepot, Sykehusapotekene	Apotek 1
11150	Matvarer	466 130	Coop Orkla Møre, Tine, Bama, div.	ASKO
11302	Telefoni	321 871	Telenor AS	Telenor
12702	Bedriftshelsetjenester	150 537	Kristiansund felles bedriftshelsetjeneste (KFBH)	KFBH
11005	Læremidler og digitale læremidler	169 584	BS Undervisning	BS Undervisning
11155	Matvarer institusjon	2 967 874	Coop, Tine, Bama, Rema 1000, Nortura, TP Engros, ASKO	ASKO
11200	Annet forbruksmaterieil	1 035 357	Kiwi, Coop, Staples, + flere	
11201	Papir og plast	131 394	Julius Maske	Julius Maske
11303	Datakommunikasjon (ingen avtale)	318 840	NEAS AS	
11305	Linjeleie brannalarm	207 667	110-sentralen Ålesund, Safetel AS	
11800	Strøm	4 491 731	NEAS	Ingen avtale
12000	Kjøp av Inventar og utstyr	696 129	Mange leverandører	Lindbak AS
12004	IT-utstyr (avtale med ATEA AS)	879 308	Atea	Atea
12100	Leasing av transportmidler	1 021 427	Slatlem	Slatlem
12402	Snøbrøyting, beredskap	992 393	Div leverandører	
12403	Snøbrøyting	1 135 671	Div leverandører	
12600	Renholds- og vaskeritjenester	752 046	UNIKA AS	Ingen avtale
12700	Konsulenttjenester	1 163 961	Noricom selvkost AS/Momentum	
12701	Juridisk bistand	191 651	KSU kommune, KS	Ingen avtale

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

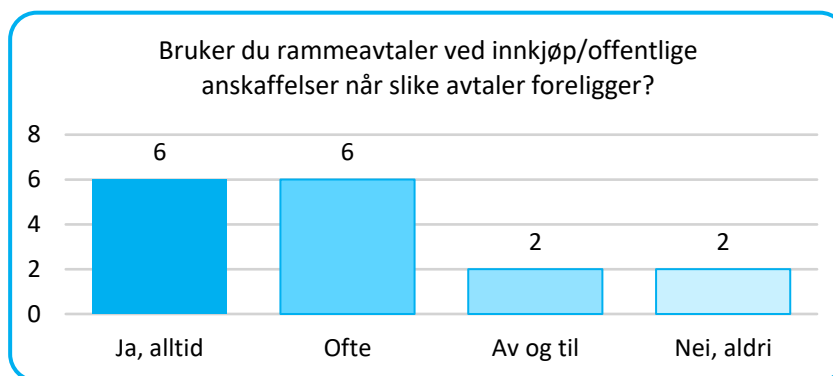


Ser vi nærmere på driftskjøp som *konsulenttjenester*, består denne i stor grad av kjøpte tjenester fra Noricom Selvkost AS (selvkost-beregning innen VARF-området). Noricom selvkost AS bistår mange kommuner med beregning av selvkost innenfor kommunens forretningskapitler (vann, avløp, renovasjon og feiing), og er det eneste leverandøren som leverer denne type tjeneste til kommunene.

Kostnader til juridisk bistand for 2018 er utgiftsført med kr 191 651, og gjelder kjøp av juridiske tjenester/bistand fra Kristiansund kommune og fra Kommunenes sentralforbund.

I spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmål om kommunens rammeavtaler og praksis knyttet til dette. De fleste, 75%, har oversikt over de rammeavtalene som kommunen har inngått, resten har svart at de ikke har oversikt over dette, eller at de ikke vet. Samtlige som har svart vet hvor de finner oversikt over de rammeavtalene som kommunen har inngått.

På spørsmål om de bruker rammeavtaler ved innkjøp/offentlige anskaffelser når slike avtaler foreligger, er svarene mer spredt. 12 personer svarte *ja, alltid og ofte*, mens 4 svarte *av og til og nei, aldri*.



## BRUK AV E-HANDEL

Kjøp via rammeavtalene skal gjennomføres ved hjelp av elektronisk handel<sup>9</sup>. E-handel omfatter ikke bare kjøp og salg av varer og tjenester, men gjelder alle former for handel. Mange av de rammeavtalene som er inngått på vegne av Averøy kommune ligger tilgjengelig i innkjøpssystemet Visma e-handel.

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

På nettsiden til NII står det at kommunene i NII «konkurrerer hele tiden for å være best på bruk av ehandel på sine anskaffelser» (NII 2019b). På nettsiden finner en også nyttige dokumenter og veiledere til Visma e-handel. Referater, statistikk og andre skjermede dokumenter kan hentes fra en innlogget nettside. NII sender jevnlig ut nyhetsbrev til alle medlemskommunene.

<sup>9</sup> 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 bevegelighet for e-handel mellom EØS-stater.

Vi har etterspurt oversikt over bruk av e-handel, men ikke fått tilsendt dette. Ifølge serviceleder er det lenge siden de har fått statistikk på bruk av e-handel i nyhetsbrevene til NII.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at alle respondenter er kjent med e-handel, og 10 av disse har fått opplæring i systemet. 5 har ikke fått opplæring, og 1 svarer at vedkommende ikke vet. Alle respondentene unntatt én svarer også at deres leder har uttrykt forventning om å benytte e-handel. Alle respondentene unntatt én benytter seg av e-handel når det er mulig. Vedkommende oppgir at hun eller han ikke bruker e-handel fordi det ikke er tilrettelagt for bruk av e-handel.

#### 4.4 REVISORS VURDERING

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

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

#### **Averøy 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 Averøy 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.

Averøy kommune har selv inngått rammeavtaler for kjøp av driftsmidler og tjenester på områder de i tillegg har stor bruk for, som innenfor elektrikertjenester og transport. Etablering av rammeavtaler følger anskaffelsesregelverkets regler, noe som gir trygghet for at kjøp via slike avtaler gjennomføres på korrekt måte.

Våre funn viser at Averøy kommune har oversikt over rammeavtalene inngått av Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid. De rammeavtaler Averøy kommune selv har inngått skal også ligge lett tilgjengelig for de som skal foretar den type innkjøp. Majoriteten av de som har svart på spørreundersøkelsen svarer de har oversikt over de rammeavtaler som kommunen har inngått, eller at de vet hvor de finner oversikt over disse.

**Averøy kommune skal benytte de rammeavtaler som til enhver tid gjelder.**

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

Vi tolker funnene våre dit hen at Averøy kommune har fokus på å benytte de inngåtte rammeavtalene, selv om vi også ser at andre leverandører benyttes til innkjøp av rammeavtalens varespekter. Dette vil i en viss grad være naturlig for å få den daglige driften til å fungere.

Gjennomgang av et utvalgt konti på driftsregnskapet for 2018 viser hvilke leverandører som er benyttet ved innkjøp på de forskjellige driftskontoene. Gjennomgangen viser at Averøy kommune i relativt stor grad benytter seg av de inngåtte rammeavtalene med noen tilfeller av kjøp fra andre leverandører.

**Averøy kommune bør benytte e-handel der dette er tilrettelagt**

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

Det er uttrykt forventning fra ledernivå om at det skal benyttes e-handel. De ansatte svarer i spørreundersøkelsen at alle er kjent med e-handel, men en tredjedel oppgir at de ikke har fått opplæring i det.

---

ANBEFALING

**Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at Averøy kommune:**

- Sikrer opplæring av e-handel til alle ansatte som skal benytte dette.

## 5 KONKLUSJON

Vi har i denne forvaltningsrevisjonen undersøkt hvordan Averøy 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 Averøy 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 Averøy kommune ikke har iverksatt tilfredsstillende tiltak for å sikre at regelverket følges for innkjøp og offentlig anskaffelser. Dette med bakgrunn i at kommunen ikke har et innkjøpsreglement som omhandler en tydelig oppgave- og ansvarsfordeling, mål og forventninger i forbindelse med kommunens innkjøp og anskaffelser, og at de ikke har tilstrekkelig med kontrolltiltak for å forebygge, avdekke og rette opp avvik i forbindelse med innkjøp. Kommunen har ikke en formelt delegert anvisningsmakt og skriftlig videre delegering med beløpsgrense. Våre undersøkelser viser at Averøy kommune sikrer at de fleste ansatte med bestillerfunksjon får nødvendig og helhetlig opplæring og oppdatering i regler og rutiner for innkjøp og anskaffelser, selv om dette ikke gjelder for alle.

### ***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, at de er kunngjort på Doffin, om skatteattest er innhentet, samt at det er skrevet anskaffelsesprotokoll. Vi konkluderer med at Averøy kommune ikke sikrer at varer og tjenester blir anskaffet i samsvar med lov og regelverk på området fullt ut. Dette begrunnes i at vi ikke med sikkerhet kan konkludere med at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse, at det blir innhentet skatteattest ved anskaffelser i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser og at det blir utarbeidet anskaffelsesprotokoll for alle innkjøp og anskaffelser i de tilfeller det er krav om dokumentasjonsplikt.

### ***Benytter Averøy kommune seg av de inngåtte rammeavtalene ved driftsinnkjøp?***

Her har vi sett på inngåtte rammeavtaler, bruken av disse, og innkjøp gjennom systemet elektronisk handel (heretter kalt e-handel). Vi konkluderer med at Averøy kommune benytter seg av de inngåtte rammeavtalene ved driftsinnkjøp, og at kommunen benytter e-handel der dette er tilrettelagt. I vår spørreundersøkelse gir noen av de ansatte uttrykk for at de ikke har fått opplæring i e-handelssystemet, noe vi mener alle må få.

6 HØRING

Før rapporten ble sendt på høring til Averøy kommune den 08.08.2019, ble rapporten sendt ut til faktasjekk. Vi fikk ingen tilbakemeldinger på faktasjekken, og våre vurderinger og konklusjoner tar derfor utgangspunkt i at alle fakta som ligger til grunn i rapporten er korrekte. Det ble gjennomført et høringsmøte den 12.08.2019, og vi mottok et hørings svar fra rådmann på rapportens vurderinger og anbefalinger den 12.08.2019. Hørings svaret legges ved denne rapporten i sin helhet i vedlegg 1.

## LITTERATUR

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 (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



Averøy kommune

MØRE OG ROMSDAL REVISJON IKS  
Kaibakken 1  
6509 KRISTIANSUND N

Deres ref.

Vår ref.  
19/00483-3

Saksbehandler  
Berit Hannasvik  
+47 71513504

Dato  
12.08.2019

### Høringssvar forvaltningsrevisjon innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt

I forbindelse med overnevnte forvaltningsrevisjon har rådmannen i Averøy gjennomgått dokumentene faktasjekk og høringsrapport. Etter de korrigeringer som kom fram i dagens høringsmøte, har ikke rådmannen ytterligere merknader til rapporten.

Med hilsen

Berit Hannasvik  
Rådmann  
+47 71513504

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*

**Postadresse**

Postboks 152, 6538 AVERØY

**E-post**

post@averoy.kommune.no

**Besøksadresse**

Bruvollveien 4, 6530 Averøy

www.averoy.kommune.no

**Telefon**

+47 71513500

**Org.nr**

962 378 064

## VEDLEGG 2: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

### PROBLEMSTILLING 1

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

---

### OPPGAVE- OG ANSVARSFORDELING, 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/innkjøp på vegne av Averøy 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. Averøy 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 delegere ansvar om blant annet innkjøp og anskaffelser til kommunens rådmann eller administrasjonssjef som igjen kan delegere 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 Averøy kommune har foretatt innkjøp og anskaffelser i samsvar med lov og regelverk på området.

Revisjonskriterier som kommunen er vurdert opp mot:

- Averøy kommune skal sikre at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse
- Averøy kommune skal sikre at anskaffelser til en verdi av over kr. 1 300 000 eks. mva. blir kunngjort på Doffin.no etter mai 2018.
- Averøy kommune skal innhente skatteattest ved anskaffelser i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser (gjelder for anskaffelser over en gitt kostnad).
- Averøy 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.
<b>Konkurranse</b>	Ja, "så langt det er mulig"	Ja, i Doffin.no.
<b>Kunngjøring</b>	Nei	Ja (forskrift 2016 § 8-17)
<b>Protokoll</b>	Ja (forskrift 2016 § 10-5)	Ja (forskrift 2016 § 25-5)
<b>Skatte- og mva. attest</b>	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.

<b>Konkurranse</b>	<b>Krav til konkurranse</b>
<b>Anskaffelsesverdi (beløp ekskl. mva.)</b>	
<b>Under kr 100 000</b>	Skal så langt som mulig være basert på konkurranse, likebehandling og god forretningskikk.
<b>Mellom kr 100 000 og kr 1 300 000 mill.</b>	Tilbud innhentes fra to eller flere eller man benytter frivillig offentliggjøring på <a href="http://www.Doffin.no">www.Doffin.no</a>
<b>Varer og tjenester mellom kr 1 300 000 mill. og kr 2 000 000 mill.</b>	Kunngjøring på <a href="http://www.Doffin.no">www.Doffin.no</a>
<b>For anskaffelser over kr 2 000 000 mill. og kr 51 mill.</b>	Kunngjøres både på <a href="http://www.Doffin.no">www.Doffin.no</a> og den internasjonale basen TED. Dette ordnes via utlegging på <a href="http://Doffin.no">Doffin.no</a> .

*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 offentlige<sup>10</sup>.

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](http://Doffin.no). Oppdragsgiveren kan innhente tilbud fra så mange leverandører som vedkommende selv ønsker og som anses formålstjenlig for å få det beste tilbudet.<sup>11</sup>

---

**ANSKAFSELSE 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.

---

<sup>10</sup> Veilederen, [regjeringen.no](http://regjeringen.no)

<sup>11</sup> Veilederen, [regjeringen.no](http://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 offentlige 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

- Averøy kommune skal ha en oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtaler
- Averøy kommune skal benytte de rammeavtaler som til enhver tid gjelder
- Averøy 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 NII  
– NORDMØRE INTERKOMMUNALE INNKJØPSSAMARBEID**

## Interkommunale avtaler<sup>12</sup>

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)	

<sup>12</sup> Hentet fra: <https://www.nii.as/media/1457/interkommunale-avtaler-enkel-oversikt-for-nedlastning.pdf>

#### VEDLEGG 4: SPØRSMÅL I SPØRREUNDERSØKELSEN

1. Innenfor hvilket tjenesteområde er du ansatt i?
2. Er du leder med budsjettansvar?
3. Hvor lenge har du hatt fullmakt til å foreta innkjøp?
4. Er fullmakten din til å foreta innkjøp delegert skriftlig?
5. Følger det med en beløpsgrense til fullmakten?
6. Er du kjent med regelverket for offentlige anskaffelser?
7. Kjenner du til om Averøy kommune har et innkjøpsreglement?
8. Vet du hvor du finner Averøy kommunes innkjøpsreglement?
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 fått tilbud om kurs eller annen opplæring innenfor innkjøp/offentlige anskaffelser?
12. Har du tilgang til nødvendig støtte fra innkjøpssjef (eller andre ressurser) når du har spørsmål om rutiner og regelverk for innkjøp og offentlige anskaffelser?
13. Kontrolleres de innkjøpene du foretar av en annen ansatt i kommunen?
14. Har du oversikt over de rammeavtaler som kommunen har inngått?
15. Vet du hvor du finner oversikt over de rammeavtalene som kommunen har inngått?
16. Bruker du rammeavtaler ved innkjøp/offentlige anskaffelser når slike avtaler foreligger?
17. Er du kjent med e-handel?
18. Har du fått opplæring i e-handel?
19. Har din leder uttrykt forventning om at du skal benytte e-handel?
20. Benytter du e-handel når det er mulig?
21. Hvorfor benytter du ikke e-handel?
22. Hva er grunnen til at du ikke benytter e-handel?
23. Har du foretatt innkjøp på inntil kr 100 000 på et område hvor det ikke er inngått rammeavtale?
24. Hvordan gjennomførte du innkjøpene?
25. Hvordan dokumenterte du innkjøpene?
26. 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?
27. Hvordan gjennomførte du innkjøpene?
28. Hvordan dokumenterte du innkjøpene?
29. 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?
30. Hvordan gjennomførte du innkjøpene?
31. Hvordan dokumenterte du innkjøpene?
32. Har du andre kommentarer?

## VEDLEGG 5: 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 1 300 000 ekskl. mva. Anskaffelser som er lik eller overstiger denne verdien må følge forskriftens bestemmelser<sup>13</sup>. Den tredje type terskelverdi er EØS-terskelverdiene, som er gjengitt i tabellen på neste side. Terskelverdiene ble forhøyet med virkning fra 06.04.2018<sup>14</sup>.

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
<b>100.000</b>	Alle anskaffelser som er omfattet av forskriften	§ 1-1 (og anskaffelsesloven § 2) -
<b>1,3 mill.</b>	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.

<sup>13</sup> Bestemmelser i del II i forskriften.

<sup>14</sup> 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
<b>Anvendelsesområde</b>	Anskaffelser mellom 100 000 - 1 300 000	Anskaffelser over 1 300 000 og under EØS-terskelverdi – jfr. del 3	Anskaffelser over 2 000 000 for vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkontrakter samt 51 mill. for bygge- og anleggskontrakter.
<b>Prosedyrekrav</b>	Ingen formelle (til tre tilbydere)	Åpen eller begrenset tilbudskonkurranse	Åpen eller begrenset anbudskonkurranse (hovedregel)
<b>Frister</b>	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.
<b>Klagefrist/ kontrahering</b>	Ikke krav om klagefrist	Rimelig karensperiode kan benyttes (oppdragsgiver bestemmer)	Karensperiode – minimum 10 dager
<b>Dokumentasjon</b>	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.