

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

## Offentlige anskaffelser – følges regelverket?

Midtre Gauldal kommune

Januar 2015



## **Forord**

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Midtre Gauldal kommunes kontrollutvalg i perioden mai 2014 til januar 2015.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 23.1.2015

Arve Gausen /s/  
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Anne Gråberg /s/  
Prosjektmedarbeider

## Sammendrag

Revisjon Midt-Norge IKS har, på oppdrag av kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune, gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot offentlige anskaffelser i kommunen. Kontrollutvalget ønsker med denne forvaltningsrevisjonen å foreta en gjennomgang av praktiseringen av gjeldende lovverk når det gjelder anskaffelser og oppfyllelsen av inngåtte rammeavtaler.

Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at det offentlige opptrer med stor integritet, og at publikum har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Reglene skal sikre en effektiv ressursbruk i det offentlige, ved at det offentlige gjennom konkurranse foretar anskaffelser til en fornuftig pris. For å sikre at disse målsettingene nås i størst mulig grad, har regelverket et sett med grunnleggende prinsipper, som gjelder alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Dette gjelder blant annet kravene til konkurranse, god forretningsskikk, likebehandling av leverandører, forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

Hovedproblemstillingen for prosjektet har vært å undersøke om kommunen følger regelverket for offentlige anskaffelser, om inngåtte innkjøpsavtaler blir fulgt iht. avtalevilkår.

Revisor konkluderer på hovedproblemstillingen med at Midtre Gauldal kommune har noen mangler i gjennomføringen av egne anskaffelser. Det er flere mangler i anskaffelser mellom kr 100 000 til 500 000 enn for de over kr 500 000. Det er også noen mangler knyttet til systemet for journalføring og arkivering av saksdokumenter. Dette må følges opp av rådmannen. Kommunen har for de produkter vi har kontrollert varierende grad av avtalelojalitet til rammeavtalene. Kommunen har delegert innkjøpsansvaret i egen organisasjon. Det er hensiktsmessig, men for å redusere risikoen ved dette, bør kommunen styrke kompetansen samt følge bedre opp at anskaffelser utføres i samsvar med regelverket.

### **Delproblemstilling 1: Følges reglene om konkurranse og kunngjøring?**

Flere anskaffelser i undersøkelsen har mangler knyttet til det å gjennomføre konkurranse samt det å dokumentere hvordan anskaffelsesprosessen utføres. Dette medfører flere avvik til kravene i anskaffelsesregelverket.

### **Delproblemstilling 2: Følges regelverket om tilbudsåpning og journalføring?**

Kommunens rutiner for mottak, registrering og tilbudsåpning er etter vår vurdering i henhold til gjeldende krav. Revisors kontroller har vist at relevante dokumenter i noen anskaffelser

ikke er journalført og arkivert, og oppfyller dermed ikke krav til dette. Det er rutiner i kommunens arkivplan som gir generelle føringer på området. Kommunen bør foreta en helhetlig gjennomgang av praksis for journalføring og arkivering av anskaffelsesdokumentasjon, da undersøkelsen viser at det er utfordringer på området.

**Delproblemstilling 3: Følges regelverket ved inngåelse av rammeavtaler, og foretas det innkjøp i samsvar med rammeavtalene?**

Undersøkelser viser at Sør-Trøndelag fylkeskommune har fulgt regelverket ved inngåelse av rammeavtalene. Dette gjør at kommunen lovlig kan benytte disse. Kommunens avtale med STFK forplikter kommunen til å bruke leverandører i rammeavtalene. Vår gjennomgang viser at for en del produkter er avtalelojaliteten god, mens den er mer varierende for andre.

**Delproblemstilling 4: Har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelsesprosessen?**

Innkjøpsansvaret er delegert til enhetsledere og økonomisjef koordinerer kommunens innkjøpsarbeid. Det er etablert rutiner i økonomireglementet samt etiske retningslinjer som er viktig i dette arbeidet. Revisor savner en tettere oppfølging av egne anskaffelser for å sikre at disse utføres i samsvar med gitte føringer. Dette gjelder spesielt for anskaffelser mellom kr 100 000 til 500 000 samt å følge opp avtalelojaliteten til fylkesavtalen.

**Anbefaling**

- Sikre at kommunens anskaffelser utføres i samsvar med grunnleggende krav til konkurranse og dokumentasjon
- Etablere system for å følge opp avtalelojalitet til fylkesavtalen og sikre ansatte tilgang til disse i kommunens systemer

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Sammendrag .....	4
Innholdsfortegnelse .....	6
1 Innledning .....	8
1.1 Bestilling .....	8
1.2 Offentlige anskaffelser .....	8
1.3 Tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner på området .....	10
2 Undersøkesopplegget .....	11
2.1 Metode for datainnsamling og analyse .....	11
2.2 Avgrensning .....	11
2.3 Problemstilling .....	12
2.4 Revisjonskriterier .....	13
3 Følges regler om konkurranse og kunngjøring .....	14
3.1 Revisjonskriterier .....	14
3.2 Data .....	17
3.2.1 Anskaffelser mellom kr 100 000 til 500 000 .....	17
3.2.2 Anskaffelser over kr 500 000 .....	20
3.3 Revisors vurdering .....	22
4 Følges regelverket for tilbudsåpning og journalføring .....	26
4.1 Revisjonskriterier .....	26
4.2 Data .....	28
4.2.1 Tilbudsåpning .....	29
4.2.2 Journalføring .....	29
4.3 Revisors vurderinger .....	30
5 Følges regelverket ved inngåelse av rammeavtaler, og foretas det innkjøp i samsvar med rammeavtalene? .....	32
5.1 Revisjonskriterier .....	32
5.2 Data .....	33
5.2.1 Rammeavtaler i fylkesavtalen .....	34
5.2.2 Avtalelojalitet til fylkesavtalen .....	35
5.3 Revisors vurdering .....	37
6 Har kommunen kontrollrutiner som sikrer at anskaffelsesregelverket følges? .....	38
6.1 Revisjonskriterier .....	38
6.2 Data .....	38
6.2.1 Organisering av innkjøpsansvaret .....	39
6.2.2 Rutiner og oppfølging av egne anskaffelser .....	40
6.3 Vurderinger .....	41
7 Høring .....	42
8 Konklusjoner og anbefalinger .....	43
8.1 Anbefaling .....	43
Kilder .....	45
Vedlegg 1 – Kommunens høringssvar .....	46
Vedlegg 2 - Krav til anskaffelsesprotokoll .....	47
Vedlegg 3 - Organisasjonskart .....	49

## Tabell

Tabell 1: Krav til anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000 .....	16
Tabell 2: Krav til anskaffelser større enn kr 500 000 .....	17
Tabell 3: Anskaffelser fra kr 100 000 til kr 500 000 .....	18
Tabell 4: Resultatet av kontrollerte anskaffelser .....	18
Tabell 5: anskaffelser over kr 500 000 .....	20
Tabell 6: Resultat av kontrollerte anskaffelser over kr 500 000 .....	21
Tabell 7: Kontrollerte rammeavtaler i fylkesavtalen .....	34

## 1 Innledning

I dette kapittelet redegjør vi for bestillingen fra kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune og rammene for forvaltningsrevisjonen. Deretter viser vi generelt til offentlige anskaffelser. Avslutningsvis viser vi til tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i kommunen innenfor samme område.

### 1.1 Bestilling

I medhold av plan for forvaltningsrevisjon 2013/2014<sup>1</sup> vedtok kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune i sak 17/14<sup>2</sup> å bestille en forvaltningsrevisjon innenfor temaet offentlige anskaffelser. Følgende vedtak ble fattet:

*Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for 2013-2014 og bestiller en forvaltningsrevisjon med fokus på offentlige anskaffelser i Midtre Gauldal kommune.*

I brev datert 9.5.2014 bestilte Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS (KonSek) ovennevnte revisjon.

### 1.2 Offentlige anskaffelser

Offentlig sektor i Norge forestår anskaffelser for nærmere kr 400 milliarder årlig<sup>3</sup>, hvorav kommuneforvaltningens anskaffelser anslås til drøyt 145 milliarder kroner. Offentlige anskaffelser utgjør ca. 15 prosent av bruttonasjonalproduktet og står således for en betydelig del av verdiskapingen i samfunnet. Offentlige anskaffelser er et område som krever høy kompetanse, både regelverkskompetanse og anskaffelsesfaglig kompetanse. Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at disse midlene utnyttes best mulig, samtidig som de bidrar til utvikling av et konkurransedyktig norsk næringsliv.

Regelverket skal sikre at det offentlige opptrer med stor integritet, og at publikum har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte<sup>4</sup>. Reglene skal sikre en effektiv ressursbruk i det offentlige, ved at det offentlige gjennom konkurranse foretar anskaffelser til en fornuftig pris. I forlengelsen av dette regelverket vil dette forebygge korrupsjon.

---

<sup>1</sup> Vedtatt i kommunestyre i sak KS-79/2012 på møte den 29.10.2012.

<sup>2</sup> Den 8.5.2014

<sup>3</sup> Statistisk sentralbyrå, publisert 7. desember 2012, Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, desember 2013

<sup>4</sup> Se Fornyings- og administrasjonsdepartementets rettleider til reglene om offentlige anskaffelser side 56.



For å sikre at disse målsettingene nås i størst mulig grad, har regelverket et sett med grunnleggende prinsipper, som gjelder alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Dette gjelder blant annet kravene til konkurranse, god forretningsskikk, likebehandling av leverandører, forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet<sup>5</sup>.

Formålet med de grunnleggende prinsippene er videre å ivareta rettssikkerheten til aktørene i anskaffelsesprosessen, og sikre at alle potensielle leverandører får de samme mulighetene til å få kontrakt med det offentlige.

Gjentatte undersøkelser over flere år har påvist hyppig brudd på regelverket for offentlige anskaffelser både i statlig og i kommunal sektor. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har tidligere uttalt at brudd på anskaffelsesregelverket i offentlig sektor kan ha ulike grunner, både manglende vilje, manglende kunnskap eller et komplisert og uoversiktlig regelverk.

Brudd på regelverket om offentlige anskaffelser kan få flere følger<sup>6</sup>. I visse tilfeller kan/skal retten, etter søksmål<sup>7</sup> ilegge oppdragsgiver sanksjoner. Det gjelder i følgende forskjellige typetilfeller:

- ved ulovlige direkte anskaffelser
- ved tildeling av kontrakt innenfor en rammeavtale eller en dynamisk innkjøpsordning i strid med prosedyrereglene
- ved andre alvorlige brudd på prosedyrereglene i sammenheng med brudd på bestemmelsene om karens eller suspensjon

Felles for de første tre typetilfellene er at kontrakten i disse tilfellene potensielt er inngått med «feil» leverandør, samtidig som øvrige leverandører ikke har hatt mulighet til å stoppe kontraktsinngåelsen. Med «feil» leverandør menes her en annen leverandør enn den som faktisk ville ha vunnet konkurransen, dersom konkurranse var avholdt i samsvar med regelverket.

Som sanksjoner kan retten kjenne en kontrakt uten virkning, avkorte kontraktens løpetid eller idømme oppdragsgiver et overtredelsesgebyr (inntil 15 % av kontraktsum). Hvilke sanksjoner som skal idømmes er imidlertid forskjellig for forskjellige typer av brudd.

---

<sup>5</sup> Jfr. Anskaffelseslovens § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1.

<sup>6</sup> Veileder til reglene om offentlige anskaffelser kapittel 18, desember 2013

<sup>7</sup> Det kan reises søksmål i inntil 2 år etter at kontrakt er inngått

For å gi en rask og rimelig klagemulighet på et lavere konfliktnivå enn domstolene, kan enhver som har saklig interesse, få vurdert<sup>8</sup> en overtredelse av anskaffelsesregelverket av Klagenemnda for offentlige Anskaffelser – KOFA. KOFA vil imidlertid kun uttale seg rådgivende om hvorvidt det har skjedd en ulovlig direkte anskaffelse eller ikke. Dersom saken senere kommer inn for domstolene vil det imidlertid være adgang til å legge frem uttalelsen fra klagenemnda for domstolen.

### **1.3 Tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner på området**

Det er gjennomført en forvaltningsrevisjon i 2007 som omhandlet kommunens anskaffelser. Denne viste at man ikke hadde tilstrekkelige rutiner for dokumentasjon av konkurranse ved protokollføring, innhenting av HMS-egenerklæring og skatteattest for anskaffelser under kr 500 000. For anskaffelser over kr 500 000 ble forskriftens bestemmelser om kunngjøring av anskaffelser delvis oppfylt. Protokollføring i anskaffelsesprosessen var ikke tilstrekkelig til å ivareta forskriftens krav. Undersøkelsen viste at kommunen hadde gode rutiner knyttet til mottak og registrering av mottatte anbud. Den viste til mangler i journalføring av anskaffelsesdokumenter og at det var behov for opplæring knyttet til bruk av saksbehandlingssystemet. Revisors undersøkelse av avtalelojalitet til inngåtte rammeavtaler viste en varierende grad av lojalitet på de kontrollerte varegruppene.

---

<sup>8</sup> Klage må fremsettes senest 6 måneder etter at kontrakt ble inngått. Hvis det er foretatt en ulovlig direkteanskaffelse kan klagen fremsettes inntil 2 år etter kontrakt er inngått.

## **2 Undersøkelsesopplegget**

I dette kapitlet konkretiserer vi problemstillingene for undersøkelsen og synliggjør hvilke avgrensninger vi gjør. Videre forankrer vi problemstillingene til de bestemmelsene som gjelder for området, og utleder revisjonskriterier for hver problemstilling. Først i kapitlet gjør vi rede for hvilke metoder som er brukt for datainnsamling og analyse.

### **2.1 Metode for datainnsamling og analyse**

Revisor har i prosjektet analysert et utvalg anskaffelser fra regnskapet for 2013. Ut fra dette er anskaffelser valgt ut basert på revisjonsfaglige vurderinger, og vurdert mot bestemmelsene i lov og forskrift.

Revisor har foretatt gjennomgang av dokumenter i innkjøpsprosessen for denne perioden og gjennomført e-post utveksling med de ansvarlige for de utvalgte anskaffelser. Det er gjennomført oppstartsmøte med rådmannen, intervju med økonomisjef, arkivleder og ansatte fra enhet for Eiendom og kommunalteknikk, som er den største innkjøperen i kommunen. Det er videre sendt ut en spørreundersøkelse til de resterende 10 enhetsledere i kommunen for å innhente ytterligere data om hvordan anskaffelser utføres, og utfordringer relatert til dette. Revisor har kartlagt rutineene for anskaffelser, mottak av tilbud, samt arkivering av dokumenter i anskaffelsesprosessen.

Revisor har gått gjennom et utvalg rammeavtaler og sett om sentrale bestemmelser i regelverket er fulgt ved inngåelse av disse. Det er gjennomgått et utvalg av anskaffelser fra regnskapet og sett på avtalelojaliteten overfor rammeavtalene i undersøkelsen. Denne kontrollen er basert på at bilag er ført riktig i regnskapet.

Innhentede data i undersøkelsen er etter vår vurdering tilstrekkelig for å gi svar på problemstillingene i undersøkelsen.

### **2.2 Avgrensning**

Anskaffelser er en vesentlig del av kommunenes utgifter og regelverket krever kompetanse til innkjøperne for å sikre at dette følges. Kommunen deltar i den fylkeskommunale innkjøpsordningen som STFK administrerer. Dette er rammeavtaler med ulike leverandører. Det er derfor i tillegg relevant å se på lojaliteten overfor avtalene og at inngåelsen av slike avtaler følger regelverket.

Det er nødvendig å avgrense prosjektet. Hensikten med delproblemstillingene er å spisse prosjektet, samtidig som det foretas en positiv avgrensning i innkjøpsområdet. Etter vår vurdering er direktekjøp den største risikoen i innkjøpsområdet. Der hvor det foretas kunngjøringer på Doffin, vil leverandørene være påpasselige.

Prosjektet vil ikke omfatte alle innkjøp og forutgående prosesser. Vi har foretatt et utvalg som er stort nok og bredt nok (fra ulike deler av kommunens enheter) for å sikre representativitet. Utvalgsriteriene vil ta utgangspunkt i anskaffelser mellom kr 100 000 – 500 000, eventuelt lokale terskelverdier. Utvalget vil også omhandle anskaffelser over kr 500 000, samt kommunens rammeavtaler. Kunngjøring av anskaffelsene er ikke vurdert mot terskelverdier i EØS.

Revisor vil i undersøkelsen vurdere om anskaffelser er utsatt for konkurranse, kunngjøring, og journalføring. I tillegg vil det vurderes om inngåelse av rammeavtaler ved anskaffelser er i samsvar med regelverket og om kommunen er lojale til disse, ved å ta uttrekk fra regnskapet til kommunen. Det er ikke gjennomført en bilagskontroll knyttet til avtalelojalitet. Avslutningsvis vil vi se om kommunen har etablert rutiner og oppfølging av egne anskaffelser.

I prosjektet har vi ikke sett på om anskaffelsen har universell utforming eller om det er foretatt ved e-handel. Vi har heller ikke sett på om alle prosedyrebestemmelsene i en innkjøpsprosess er fulgt. Prosjektet omfatter ikke anskaffelser foretatt etter forsyningsforskriften<sup>9</sup>. Prosjektet omfatter heller ikke vurdering av om arkiveringspraksis er i samsvar med regelverket om arkivering.

## 2.3 Problemstilling

Problemstillingen i undersøkelsen er:

*Følger kommunen regelverket for offentlige anskaffelser og blir inngåtte rammeavtaler etterlevd mht. avtalevilkår?*

Problemstillingen er konkretisert i følgende delproblemstillinger:

1. *Følges regler om krav til konkurranse og kunngjøring?*
2. *Følges regler om tilbudsåpning og journalføring?*

---

<sup>9</sup> Forskrift 7. april 2006 om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og posttjenester.

3. *Følges regelverket ved inngåelse av rammeavtaler, og foretas det innkjøp i samsvar med rammeavtalene?*
4. *Har kommunen kontrollrutiner som sikrer at anskaffelsesregelverket følges?*

## **2.4 Revisjonskriterier**

Revisjonskriteriene er aktuelle og autoritative normer som vi vurderer innsamlede data mot. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene hentet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Praxis rundt journalføring vurderes også opp mot reglene i arkivlovgivningen. Etablerte kontrollrutiner og etisk regelverk er også kriterier for deler av undersøkelsen.

Revisjonskriteriene vil bli nærmere omtalt under hver enkelt delproblemstilling.

### 3 Følges regler om konkurranse og kunngjøring

I dette kapitlet har vi belyst delproblemstilling 1 som handler om kommunen følger regelverket for konkurranse og kunngjøring. Kapitlet er delt inn etter terskelverdier. Først presenteres revisjonskriteriene, deretter følger innhenting av data og til slutt revisors vurdering.

I henhold til innkjøpsfunksjon i Midtre Gauldal kommune, kan den enkelte enhet selv foreta anskaffelser innenfor sin budsjetttramme. Ved vår kontroll må vi derfor ta hensyn til at terskelverdiene må vurderes innenfor den enkelte enhets rammeområde. Vi ser at størsteparten av anskaffelsene faller inn under resultatenheter for Eiendom og kommunalteknikk, andre enheter foretar i mindre grad egne anskaffelser.

#### 3.1 Revisjonskriterier

Her beskrives revisjonskriteriene for henholdsvis anskaffelser fra kroner 100 000 til 500 000 og over kroner 500 000.

##### *Anskaffelser fra kr 100 000*

Oppdragsgiver plikter å sørge for at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse, jf. lovens § 5 annet ledd og forskriftens § 3-1 første ledd. Bakgrunnen for kravet er at konkurranser anses som et egnet virkemiddel for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige, og bidrar til økt verdiskapning i samfunnet i samsvar med lovens formål.

##### *Beregning av terskelverdier*

Reglene for beregning av terskelverdier er fastsatt i forskriftens § 2-3. Oppdragsgiver plikter å foreta en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi for å vurdere om anskaffelsen kommer over eller under de aktuelle terskelverdiene, og for å kunne fastslå hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen. Reglene for beregning av terskelverdier gjelder både EØS-terskelverdiene og de nasjonale terskelverdiene. Det er et generelt forbud i lov om offentlige anskaffelser § 5 mot å dele opp anskaffelser, i den hensikt å unngå at bestemmelsene i loven eller forskriften kommer til anvendelse.

Oppdragsgiver må foreta et forsvarlig skjønn ved beregningen av anskaffelsens verdi. Om tilbudene i etterkant likevel viser seg å ligge over terskelverdiene, er dette ikke avgjørende hvis oppdragsgiver har foretatt et forsvarlig skjønn i forkant av denne. Vi benytter kriterier fra

forskrift om offentlige anskaffelser om forholdsmessig konkurranse § 3-1 (1) og (5), anskaffelsesprotokoll § 3-2, skatteattest § 3-3 og HMS-egenerklæring § 3-4

#### *Forholdsmessig konkurranse*

Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen størrelse, jf. forskriftens § 3-1 femte ledd. Dette blir ofte kalt forholdsmessighetsprinsippet eller proporsjonalitetsprinsippet.

Det følger av dette prinsippet at kravene til oppdragsgivers fremgangsmåte øker proporsjonalt med anskaffelsens verdi. Prinsippet kommer derfor inn ved fortolkningen av de øvrige grunnleggende prinsippene. Det følger for eksempel av forholdsmessighetsprinsippet at kravet til hvordan konkurransen skal gjennomføres, og hvor mange aktører som skal være med i konkurransen, øker med anskaffelsens verdi og betydning.

I enkelte unntakstilfeller vil oppdragsgiver kunne tildele en kontrakt til en leverandør uten konkurranse, forutsatt at det foreligger hjemmel for dette i anskaffelsesregelverket. Dette vil typisk gjelde der det kun er en leverandør i markedet, og oppdragsgiver kan anskaffe ytelsen direkte fra leverandøren. Jf. forskriftens § 1-3 annet ledd. Dersom anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp, kan forholdsmessighetsprinsippet i visse tilfeller også tilsi at det er tilstrekkelig å kontakte en leverandør.

#### *Anskaffelsesprotokoll*

Det er innført et krav om enkel protokollplikt for alle anskaffelser over 100 000 kroner eks. mva., jf. forskriftens § 3-2. Protokollplikten er noe mer omfattende for anskaffelser etter del II og III, enn for anskaffelser etter del I. Dette er med å sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for anskaffelsen er skriftlig og sikrer gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen.

For at protokollplikten skal kunne etterleves på en brukervennlig og kostnadseffektiv måte, har departementet laget skjema som oppdragsgiver kan velge å benytte. Skjemaene ligger som vedlegg til forskriften. I henhold til forskriftens vedlegg 3, stilles det bl.a. krav om at følgende skal beskrives i protokollen for anskaffelser mindre enn kr 500 000: anslått verdi, hvordan konkurransen sikres, begrunnelse for valg av leverandør m.m. Forskriftens vedlegg 4 stiller i tillegg sentrale tilleggskrav til protokoll for anskaffelser som er større enn kr 500 000, hvor blant annet navn på avviste leverandører og begrunnelse, samt årsak til avlysning av konkurranse.

Forskriften pålegger oppdragsgiver å føre protokoll gjennom hele anskaffelsesprosessen. Dette bidrar til at ulike instanser (nasjonale og internasjonale) kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutning er fattet i samsvar med regelverket. Protokollen gir økt gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i anskaffelsesprosessen, og kan dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon.

Oppdragsgiver skal for anskaffelser som overstiger kr 100 000 kreve at samtlige norske leverandører som leverer tilbud fremlegger skatteattest for merverdiavgift og for skatt. For arbeid som skal utføres i Norge, skal oppdragsgiveren kreve HMS-egenerklæring for valgt leverandør. Skatteattest og HMS-egenerklæring skal ikke være eldre enn 6 måneder.

#### *Oppsummering av krav*

I tabellen nedenfor oppsummeres krav til anskaffelser større enn kr 100 000.

**Tabell 1: Krav til anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000**

Anskaffelse	Krav iht. regelverket
Konkurranse	Ja, "så langt det er mulig"
Kunngjøring	Nei
Protokoll	Ja
HMS-egenerklæring	Ja
Skatte- og mva. attest	Ja

*Kilde: Forskrift om offentlige anskaffelser*

#### *Anskaffelser større enn kr 500 000*

De kravene som det er redegjort for i kapitel 3.1.1 ovenfor, gjelder også ved anskaffelser større enn kroner 500 000.

De kravene som det redegjøres for her, er de kravene som inntreffer når det skal gjennomføres en anskaffelse større enn kr 500 000.

#### *HMS-egenerklæring*

For alle anskaffelser over kr 500 000 er det et krav at alle tilbydere fremlegger HMS-egenerklæring. Dette følger av forskriftens §§ 8-8 og 17-15.



### *Kunngjøringskrav*

Kunngjøring er et virkemiddel for å gjøre leverandører i markedet oppmerksom på anskaffelsen. Reglene om gjennomføring av kunngjøring fremgår av forskriftens kapitel 9 og 18. Vi trekker her frem følgende pålegg om kunngjøring i anskaffelsesprosessen:

Forskriften krever i utgangspunktet at alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi (kr 500 000) skal kunngjøres. Kunngjøringen skjer i Doffin. Dette gjelder både for varekjøp, tjenestekjøp og bygge- og anleggskontrakter. Dersom anskaffelsen har en anslått verdi som ligger under nasjonale terskelverdier, er det ikke plikt til å kunngjøre anskaffelser<sup>10</sup>, men forskriftens del I må følges. Det betyr blant annet at det, så langt det er mulig, skal gjennomføres konkurranse om anskaffelsen. Man kan også unnlate å kunngjøre en anskaffelse dersom den omfattes av et av unntakene i § 2-1, eller vilkårene for å gjennomføre konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring er oppfylt, jf. § 14-4.

### *Oppsummering av krav*

I tabellen nedenfor oppsummeres krav til anskaffelser større enn kr 500 000.

**Tabell 2: Krav til anskaffelser større enn kr 500 000**

Anskaffelse	Krav iht. regelverket
Konkurranse	Ja
Kunngjøring	Ja, i Doffin
Protokoll	Ja
HMS-egenerklæring	Ja, skal innhentes fra tilbyderne
Skatteattest	Ja, skal innhentes fra tilbyderne

*Kilde: Forskrift om offentlige anskaffelser*

## **3.2 Data**

Nedenfor beskrives kontrollerte anskaffelser som kommunen har gjennomført i 2013.

### *3.2.1 Anskaffelser mellom kr 100 000 til 500 000*

Vår kontroll er basert på regnskapsrapporter for anskaffelser fra regnskapet. For de utvalgte anskaffelsene har vi innhentet dokumentasjon på om det er foretatt konkurranse; anskaffelsesprotokoll, skatteattest og HMS-egenerklæring. I tillegg er kontrakten som er knyttet til den enkelte anskaffelse, innhentet. Vi har i de neste to tabellene vist hvilke

<sup>10</sup> Det er anledning til frivillig kunngjøring i Doffin for anskaffelser under kr 500 000

anskaffelser vi har valgt og resultatet av dette. Revisor har valgt ut følgende anskaffelser for nærmere kontroll.

**Tabell 3: Anskaffelser fra kr 100 000 til kr 500 000**

Anskaffelser	Leverandør	Innkjøper	Beløp u/mva i 2013.
1. Utstyr Støren barnehage	Milas	Støren Barnehage	Kr 209 511
2. Utviklingsprosjekt plan	Multiconsult	Næring, plan og forvaltning	Kr 204 660
3. Leie av lydutstyr	Norsk Produksjon	Kultur og fritid	Kr 267 954
4. Veivedlikehold	Rise Transport	EKT	Kr 281 429
5. Rørleggertjenester	Harald Larsen AS	EKT	Kr 172 382
6. Bedriftshelsetjeneste	Midtnor / Driv Bedriftshelsetjeneste	Personal	Kr 401 536

Kilde: Kommunens regnskap for 2013, samt mottatte anskaffelsesdokumenter

**Tabell 4: Resultatet av kontrollerte anskaffelser**

	1. Utstyr Støren barnehage	2. Utviklings- prosjekt plan	3. Leie av lydutstyr	4. Ve- vedlikehold	5. Rørlegger- tjenester	6. Bedrifts- helse- tjeneste
Protokoll	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei
Konkurransen	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja
HMS	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei
Skatte- og Mva. attest	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei
Kontrakt	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja

Kilde: Midtre Gauldal kommune

I tabellen betyr ja at vi har mottatt etterspurt dokumentasjon, nei betyr at vi ikke har mottatt dokumentasjon. For raden «konkurransen», betyr ja at det er gjennomført konkurranse og nei det motsatte.

#### *Kjøp av utstyr – Støren barnehage*

Høsten 2013 ble det startet opp ei ny barnehageavdeling på Støren barnehage. I den forbindelse ble det gjort en del anskaffelser. Disse anskaffelsene kom i tillegg til det som ble kjøpt i ordinær drift i følge innkjøpsansvarlig. Det vises i e-post til at Milas ble valgt fordi det var den leverandøren som kunne levere de produktene som ønsket. Revisor har mottatt fakturaer fra anskaffelser fra Milas. Utover dette har ikke kommunen oversendt dokumenter som bekrefter anskaffelsesprosessen tilknyttet kjøp fra Milas.

### *Utviklingsprosjekt plan*

Det ble sendt ut en begrenset tilbudskonkurranse for utarbeidelse av kommunedelplan for Støren. Tilbudet ble sendt ut til tre tilbydere. Det var kun Multiconsult AS som leverte tilbud og ble valgt som leverandør for anskaffelsen. De to andre ga skriftlig tilbakemelding om at de ikke kunne levere et tilbud. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon på etterspurt HMS, skatte og mva. attest og ser av tilbudsdokumentet til leverandørene at dette ikke er etterspurt, noe som bekreftes av ansatte i kommunen.

### *Leie av lydutstyr til ungdommens kulturmønstring, Støren kulturhus*

Enheten for kultur og fritid har informert om at Norsk Produksjon var leverandør av tjenester til et stort arrangement i 2013, ungdommens kulturmønstring. Kommunen etterspurte et pristilbud fra kun Norsk Produksjon og aksepterte tilbudet på kr 167 700 eks. mva., ifølge enheten.

### *Veivedlikehold*

Rambøll AS har på oppdrag fra kommunen foretatt anbudsåpning og utført vurdering av tilbud for snøbrøyting for alle rodene i kommunen for 2011. Det er inngått kontrakt med Rise Transport AS for utførelse av brøyting av rode 7 i kommunen. Dette er en anskaffelse som går over fire år og startet i 2011. Alle etterspurte dokumenter er oversendt.

### *Rørleggertjenester*

Eiendom og kommunalteknikk har kjøpt tjenester fra Rørlegger Harald Larsen AS knyttet til drift og vedlikehold av mange tjenestesteder innen enhetens ansvarsområder. Tjenesten er ikke vært lagt ut til konkurranse. Dette skal gjennomføres i 2015, ifølge enheten. Enheten har imidlertid dokumentert alle etterspurte attester.

I rådmannens høringsuttalelse til undersøkelsen ble det informert om at anskaffelser av rørleggertjenester er gjort ut fra at disse er akutte forhold knyttet til hele kommunen bygningsmasse. Disse må ordnes for å unngå ytterligere skade på bygningsmassen. Hvert enkelt oppdrag knyttet til det enkelte bygg er av mindre beløp.

### *Bedriftshelsetjeneste*

Kommunen tegnet avtale med Midt-Nor bedriftshelsetjeneste den 18.1.2010. Kontrakten er gjeldende til man bringer medlemskapet til opphør med 6 mnd. oppsigelsesfrist. Rådmannen sier at det ble foretatt en sjekk per telefon på hvilke bedriftshelseordninger som det var aktuelt å tegne kontrakt med. Tilsvarende bedrifter i Trondheimsområdet så det som uaktuelt å gi tilbud den gangen grunnet avstand og kapasitet i følge rådmannen. Kommunen har ikke

vurdert om det bør tas en ny utlysning av tjenesten. Midt-Nor bedriftshelsetjeneste endret navn til Driv HMS SA i 2013 og formålet til selskapet ble endret samtidig, ifølge brønnøysundregistrene. Selskapet har i dag ca. 115 medlemsbedrifter i privat/offentlig sektor fra Oppdal, Rennebu og Midtre Gauldal, i følge bedriftens hjemmeside.

### 3.2.2 Anskaffelser over kr 500 000

Vår kontroll er basert på regnskapsrapporter fra investeringsregnskapet og driftsregnskapet for anskaffelser over kr 500 000.

For de utvalgte anskaffelsene har vi innhentet dokumentasjon på om det er foretatt konkurranse; kunngjøring, anskaffelsesprotokoll, skatteattest og HMS-egenerklæring for leverandørene i utvalget i neste tabell. Deretter vises resultatet av undersøkelsen i påfølgende tabell.

*Tabell 5: anskaffelser over kr 500 000*

Anskaffelser	Leverandør	Innkjøper	Beløp u/mva i 2013
1. Soknedal tjenestesenter*	Rørleggertjenester	EKT	Kr 441 700
2. Skade forsikring	KLP	EKT	Kr 1 684 272
3. Vannverk Rognes	VA-Prosjekt AS	EKT	Kr 1 695 411
4. Medisin	Apotek 1	Pleie og omsorg	Kr 709.847
5. Vaskeritjenester	NorTekstil AS	Økonomi	Kr 725 568
6. Budal flerbrukshus	B§B Entreprenør	EKT	Kr 5 070 473
7. Utvidelse Støren barnehage	Utleiecompagniet Bjerkset entreprenør	EKT	Kr 1 010 690

*Kilde; kommunens regnskap*

Totale investeringer for overnevnte prosjekter ligger over kr 500 000.

\*Vi har for anskaffelse nr. 1 sett på rørleggertjenesten og vurdert om denne er i samsvar med regelverket.

**Tabell 6: Resultat av kontrollerte anskaffelser over kr 500 000**

Anskaffelser	1. Soknedal tjeneste- senter	2. Skade- for- sikring	3. Vann- verk Rognes	4. Medisin	5. Vaskeritje neste	6. Budal flerbruks- hus	7. Utvidelse Støren barnehage
Kunngjøring	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei
Tilbudsprotokoll	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei
Anskaffelses Protokoll	Nei	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei
Konkurranse	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei
HMS	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei
Skatteattest	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei
Kontrakt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Kilde: Midtre Gauldal kommune

I tabellen betyr ja at vi har mottatt etterspurt dokumentasjon, nei betyr at vi ikke har mottatt dokumentasjon.

#### *Soknedal tjenestесenter*

Det er i denne anskaffelsen gjort avtale med tre entreprenører for utførelse ved ombygging av tre omsorgsboliger på Soknedal tjenestесenter. Vi har sett nærmere på anskaffelsen av rørleggertjenester. Vi har mottatt de fleste dokumenter fra kommunen med unntak av anskaffelsesprotokoll eller dokumenter som viser evaluering av tilbudene for rørleggertjenester knyttet til anskaffelsen. EKT sier at de ikke finner skjema for evaluering av tilbud til rørlegger.

#### *Skadeforsikring*

KLP er kommunens leverandør av skadeforsikring. Anskaffelsen er utlyst av Aon på oppdrag fra flere kommuner, deriblant Midtre Gauldal kommune. Det er inngått avtale 1.1.2011 med opsjon på ytterligere 1+1+1 år. Vi har mottatt alle etterspurte dokumenter vedrørende denne anskaffelsen.

#### *Vannverket Rognes*

Det er Asplan Viak som har utført anskaffelsesprosessen av vannverket på vegne av kommunen. Vi har mottatt alle etterspurte dokumenter vedrørende denne anskaffelsen.

#### *Apotek 1*

Kommunen sier at det har i lengre tid vært planlagt en ny anbudsrunde av legemidler innen pleie og omsorg, men av ulike årsaker har det ikke blitt gjennomført. Den siste dokumenterte

avtalen om levering av legemidler mellom kommunen og Støren Apotek gjelder i perioden 1.7.2001 til 1.7.2002. Det foreligger også en anbudsinnbydelse på legemidler fra desember 2002. som har en varighet fra 1.3.2003 til 1.3.2006. Det foreligger ingen dokumentasjon på tilbudsåpning, anskaffelsesprotokoll, attester eller kontrakt knyttet til denne anskaffelsen.

I rådmannens høringsuttalelse til undersøkelsen ble det informert om at anskaffelser av legemidler til pleie og omsorg er utsatt i påvente av ny administrativ organisering i enheten som må avklares før denne kan utlyses.

#### *Kjøp av Vaskeritjenester*

Kommunen har inngått en rammeavtale med Nor Tekstil AS om vaskeritjenester for perioden 2013-2016. Alle etterspurte dokumenter er oversendt.

#### *Budal flerbrukshus*

Kommunen har i forbindelse med tilbygg og ombygging av Budal flerbrukshus inngått avtale med B&B Entreprenør AS for oppdraget. Alle etterspurte dokumenter er oversendt.

#### *Utvidelse Støren barnehage*

Bygging av midlertidig lokaler til barnehage Støren ble vedtatt i K-sak 37/2013 den 17.06 2013. Barnehagen skulle være i drift fra 20.8.2013. Dette medførte at EKT valgte å bruke de kontaktene de hadde for å kunne skaffe midlertidig lokaler til Støren barnehage innen fristen.

I rådmannens høringsuttalelse til undersøkelsen ble det informert om at ved anskaffelser av midlertidige lokaler til barnehagen på Støren ble det benyttet samme leverandør som ved tilsvarende anskaffelse ved Soknedal skole. Anskaffelsen ved Soknedal skole ble utlyst og i var konkurranse med andre leverandører. Leie av lokaler til Barnehagen i Støren var ikke nevnt i utlysningen knyttet til Soknedal skole.

### **3.3 Revisors vurdering**

Det er et sentralt krav i hver anskaffelse å føre anskaffelsesprotokoll jf. forskriftens § 3-2, vedlegg 3 og 4. Dette sikrer gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen.

Vår gjennomgang har vist mangler i flere anskaffelser. Dette omhandler at anskaffelsesprotokollen mangler, ikke dokumentert til revisor eller at innholdet har mangler. Forskriftens vedlegg 3 og 4 viser hva anskaffelsesprotokollen skal opplyse om (rapportens vedlegg 2) for å være i samsvar med gitte føringer.

*Anskaffelser mellom kr 100 000 til 500 000.*

Ved offentlige anskaffelser er det et grunnleggende krav at det skal være konkurranse. Revisor har plukket ut seks anskaffelser fra regnskapet for nærmere kontroll. Når det gjelder anskaffelsene, kan kommunen dokumentere at det er gjennomført konkurranse for tre av seks anskaffelser, det er dokumentert anskaffelsesprotokoll for to av seks anskaffelser, dokumentert skatte- og mva. attest samt HMS-egenerklæring for to av seks anskaffelser. Overnevnte mangler er å betrakte som avvik på anskaffelsesreglene i forskriftens §§ 3-2, 3-3 og 3-4, og er ikke i samsvar med prinsippet om etterprøvbarehet av anskaffelsesprosessen i lovens § 5.

Anskaffelsen av utstyr til *Støren barnehage* ser ikke ut til å være utsatt for konkurranse etter vår vurdering, og er ikke i samsvar med anskaffelsesregelverket. Det foreligger ikke anskaffelsesdokumentasjon tilknyttet denne anskaffelsen.

Anskaffelsen av *utviklingsprosjekt plan* i forbindelse med kommunedelplan for Støren er utført i all hovedsak i samsvar med anskaffelsesregelverket og konkurranse er dokumentert. Det er ikke innhentet HMS, skatte og mva. attest fra valgt leverandør, noe som er et avvik på anskaffelsesreglene.

Anskaffelsen av *leie lydutstyr* til ungdommens kulturmønstring ser ikke ut til å være utsatt for konkurranse etter vår vurdering. Det foreligger ikke anskaffelsesdokumentasjon tilknyttet denne anskaffelsen.

Anskaffelsen av *snøbrøyting på rode 7* og for de andre rodene i kommunen er utført i samsvar med anskaffelsesregelverket og konkurranse er dokumentert.

Anskaffelsen av rørlegger tjenester innen drift og vedlikehold i enhet for Eiendom og kommunalteknikk ser ikke ut til å være utsatt for konkurranse etter vår vurdering. Det foreligger ikke anskaffelsesdokumentasjon med unntak av attester. Dette er ikke i samsvar med forskriftens krav til rammeavtaler § 6-1.

Anskaffelsen av *bedriftshelsetjeneste* har vært en løpende avtale siden 1.8.2010. og ser ikke ut til å være utsatt for konkurranse på nytt. Kommunen bør vurdere om anskaffelsen skal kunngjøres i samsvar med forskriftens krav til rammeavtaler § 6-1, (4) hvor det vises til at rammeavtaler ikke kan inngås for mer enn fire år.

### **Anskaffelser over kr 500 000**

Revisor har plukket ut sju anskaffelser fra regnskapet for nærmere kontroll. Revisor har mottatt dokumentasjon på at fem av sju er kunngjort, anskaffelsesprotokoll er i samsvar med regelverket for fire av sju anskaffelser. Skatteattest og HMS-egenerklæring er mottatt for fem av sju anskaffelser. Kontrakt er mottatt for alle anskaffelser. For de anskaffelser kommunen ikke kan fremvise etterspurte dokumenter, er dette å betrakte som avvik på anskaffelsesreglene i forskriftens §§ 3-2, 3-3 og 3-4, og er ikke i samsvar med prinsippet om etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen jf. lov om offentlige anskaffelser § 5.

#### *Rørleggertjenester Soknedal Tjenestesenter*

For disse anskaffelsene er dokumentasjonen i hovedsak i samsvar med føringer med unntak av anskaffelsesprotokollen eller evaluering dokumentet av tilbudet som mangler og dermed ikke er i samsvar med kravene i forskriftens § 3-2.

#### *Skadeforsikring*

Midtre Gauldal kommune har inngått kontrakt med KLP Forsikring. Aon Grieg har utført anskaffelsen på forsikringer i oppdrag fra flere kommuner. Oversendt dokumentasjon er i samsvar med regelverket etter vår vurdering.

#### *Vannverk Rognes*

Midtre Gauldal kommune har inngått kontrakt med entreprenør VA-Prosjekt AS. Asplan Viak har utført anskaffelsen på vannverket på oppdrag fra kommunen. Etterspurt dokumentasjon er i henhold til regelverket etter vår vurdering.

#### *Medisin*

Kommunen har en avtale med Apotek 1 som har blitt forlenget regelmessig uten at tjenesten har blitt kunngjort og at nye avtaler er blitt inngått. Anskaffelsen ser ikke ut til å være utsatt for konkurranse. Den burde vært kunngjort jevnlig i samsvar med forskriftens krav til rammeavtaler i § 6-1, (4) hvor det vises til at rammeavtaler ikke kan inngås for mer enn fire år.

#### *Vaskeritjenester*

Midtre Gauldal kommune har inngått kontrakt med Nor Tekstil AS. Etterspurt dokumentasjon er i henhold til regelverket etter vår vurdering.



*Budal Flerbrukshus*

Midtre Gauldal kommune har inngått kontrakt med B&B Entreprenør AS. Etterspurt dokumentasjon er i henhold til regelverket etter vår vurdering.

*Utvidelse Støren Barnehage*

Kommunen inngikk en avtale med utleiecompagniet og Bjerkset Entreprenør om utvidelsen Støren barnehage da de hadde en avtale med dem i en anskaffelse knyttet til Soknedal skole. Utvidelsen ved Støren barnehage var ikke nevnt i anskaffelsen vedrørende Soknedal skole. Anskaffelsen er derfor ikke utført i samsvar med forskriftens krav til dette.

## 4 Følges regelverket for tilbudsåpning og journalføring

I dette kapitlet vil vi belyse delproblemstilling 2 som omhandler om kommunen følger regelverket for tilbudsåpning og journalføring. Først presenteres revisjonskriteriene, deretter følger innhenting av data og til slutt revisor vurdering.

### 4.1 Revisjonskriterier

Nedenfor presenteres revisjonskriteriene for tilbudsåpning og journalføring.

#### **Krav til tilbudsåpning**

Kapitlet omhandler hvordan innkomne tilbud blir registrert, samt praksis i forbindelse med åpningen. Reglene om tilbudets utforming, samt tilbakekalling og endring av tilbud beskrives også.

##### *Tilbudets utforming*

Reglene for tilbudets utforming er nedfelt i anskaffelsesforskriftens §§ 11-2 og 20-2.

Tilbudet skal avgis skriftlig i en lukket konvolutt, enten direkte, eller med post. Bestemmelsen skal ivareta notariatets<sup>11</sup>- og anonymitetshensyn. Bestemmelsen gjelder uavhengig av hvilken konkurranse en har valgt. Dersom tilbudet ikke er levert i samsvar med disse kravene, for eksempel fordi det er levert muntlig, eller med telefaks, plikter oppdragsgiver å avvise tilbudet, jf. §§ 11-11 første ledd bokstav b og 20-13 første ledd bokstav b.

Tilbudet kan også avgis med elektronisk middel dersom oppdragsgiver har besluttet at dette skal være tillatt, og innleveringen er i samsvar med forskriftens kapittel 7 og 16. Konkurranses grunnlaget må angi at det er tillatt å levere inn tilbudet elektronisk, og hvordan et slikt tilbud skal avgis. Dersom tilbudet ikke oppfyller disse kravene, plikter oppdragsgiver å avvise tilbudet etter den samme avvisningsbestemmelsen som angitt ovenfor.

##### *Registrering av innkomne tilbud*

Reglene for registrering av innkomne tilbud er nedfelt i forskriftens §§ 11-6 og 20-6.

Oppdragsgiver skal merke tilbudet med tidspunkt for mottakelse etter hvert som de kommer inn. Bestemmelsen skal sikre gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og likebehandling, slik at det

---

<sup>11</sup> Muligheten for å kunne bevise hva som er sendt, mellom hvilke parter og når det er sendt

blir mulig å kontrollere i ettertid at tilbudene faktisk ble innlevert innen tilbudsfristens utløp, og at leverandørene blir behandlet likt.

Bestemmelsen er en ordensforskrift som retter seg mot oppdragsgiver. Dersom oppdragsgiver skulle glemme å merke de innkomne tilbudene, er dette uheldig til de grunnleggende prinsippene, men tilbudet vil likevel anses som rettidig innkommet.

På anmodning skal oppdragsgiver skriftlig bekrefte at tilbudet er mottatt.

#### *Tilbudsåpning ved anbudskonkurranser*

Reglene for tilbudsåpning er nedfelt i anskaffelsesforskriftens §§ 11-7 og 20-7.

Tilbudsåpning skal foretas av minst to representanter for oppdragsgiver på det tidspunkt og sted som er angitt i konkurransegrunnlaget. Bestemmelsene gjelder ved alle typer konkurranseformer, og refererer seg til oppdragsgivers interne tilbudsåpning.

Oppdragsgiver kan velge om tilbudsåpningen skal være åpen for leverandørene. Dette vil bidra til økt gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Åpen tilbudsåpning vil imidlertid bare kunne benyttes i anbudskonkurranser og konkurransepreget dialog. Ved konkurranse med forhandlinger vil tilbudene holdes hemmelig, slik at den videre konkurranse ikke påvirkes. Hvis oppdragsgiver velger å ha en åpen tilbudsåpning, skal det opplyses om tid og sted i konkurransegrunnlaget, jf. §§ 8-1 og 17-1, annet ledd bokstav c.

For å ivareta hensynet til etterprøvnbarhet og gjennomsiktighet er det krav om at oppdragsgiver skal føre en protokoll fra tilbudsåpningen.

#### *Krav til journalføring*

Korrekt journalføring av dokumenter i anskaffelsesprosessen vil kunne bidra til etterlevelse av de grunnleggende kravene til etterprøvnbarhet og gjennomsiktighet i anskaffelsesloven § 5. At plikten til journalføring overholdes vil gi allmennheten større mulighet for å begjære innsyn i en innkjøpsprosess. Innsynsrett er bl.a. en viktig kontrollmekanisme for at det ikke tas utenforliggende hensyn i innkjøpsprosessen.

I følge arkivforskriften (forskrift av 11. desember 1998 nr. 1993) § 2-6, første ledd, første punktum, skal et offentlig organ ha *“ein eller flere journaler for registrering av dokumenter i dei sakene organet opprettar.”* Det følger videre av bestemmelsens først ledd annet punktum at *“alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova §§ 2 og 3 må reknas som*

saksdokument for organet, skal registreres i journalen *“dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.* Organinterne dokumenter registreres i journalen så langt organet *“finner det teneleg”*, jf. bestemmelsens første ledd, tredje punktum.

Særskilte bestemmelser om behandling av telefaks og e-post er fastsatt i forskriftens § 3-2. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

*“Dokument som blir avsende eller mottakne via telefaks og e-post, og som etter form og innhold må reknast for saksdokument for organet, skal arkivmessig behandlast som andre saksdokument etter denne forskrifta, jf. særleg §§ 2-6 og 3-8”.*

Det er dermed det reelle innholdet som er avgjørende for om en e-post eller telefaks skal journalføres.

Arkivforskriften § 2-7 sier at *“innføring i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov, eller som elles kan unntakas frå offentlige innsyn etter §§ 5 eller 6 i offentlegheitslova”.*

I medhold av offentlighetsloven § 23, tredje ledd, gis forskrift om at følgende kan unntas fra offentlighet: *“Det kan gjerast unntak frå innsyn for tilbud og protokoll etter regelverket som er gitt i medhald av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, til valet av leverandør er gjort.”*

Dette betyr at tilbud og protokoller skal registreres i journalen, men at disse ikke er offentlig. Om den øvrige korrespondanse er offentlig, må vurderes av arkivar og saksbehandler.

Arkivforskriften § 3-5 sier følgende om registrering og fordeling *“Saksdokument skal registrerast i journalen før dei går til saksbehandling. Dette gjeld også for hastesaker, sjølv om desse kan vere underlagde særskilde behandlingsprosedyrar”.*

*Vi har ved tilbudsåpning og journalføring sett om kommunen har etablert rutiner som sikrer at regelverket etterleves.*

## **4.2 Data**

Her presenteres revisors data vedrørende rutinene for tilbudsåpning og journalføring.

#### 4.2.1 Tilbudsåpning

Vi har innhentet data om kommunens rutiner for tilbudsåpning. Informasjon er innhentet ved intervju av ansatte fra Eiendom og kommunalteknikk, samt rutiner for tilbudsåpning som beskrives i konkurransegrunnlaget for anskaffelser over kr 500 000.

I intervju og dokumentgjennomgang vises det til at kommunen krever at tilbud skal leveres i samsvar med kravene i konkurransegrunnlaget til den enkelte anskaffelse. Vi har også innhentet rutiner for tilbudsåpning beskrevet i anbudskonkurranse for rivning av bygninger på Korsen, totalentreprise. Der vises det til at tilbudet må være levert den 3.10.2014 til Midtre Gauldal rådhus innen kl. 15:00. Det vises videre til at det ikke vil gjennomføres en åpen tilbudsåpning hvor tilbyderne kan være til stede. Konvolutt leveres ved Servicetorget, enten via ordinær postgang eller personlig oppmøte fra anbyder. Ved mottak skal konvolutt med anbudet ikke åpnes, men påføres dato og tid for mottak. Anbudet leveres omgående til saksbehandler på kunngjørende enhet. Konvoluttene med anbud oppbevares lukket på kunngjørende enhet frem til anbudsåpning som er angitt i konkurransegrunnlaget. Ved åpning er det minst 2 personer fra kunngjørende enhet som gjennomfører dette.

Deretter viser rutinene til at anbudsprotokoll fra åpning skrives. Protokollen inneholder informasjon om anbudssum og navn på anbyder. Eventuelle forbehold av anbyder noteres også i protokollen. I tillegg underskrives protokollen av de som sto for anbudsåpningen og klokkeslett for åpning.

#### 4.2.2 Journalføring

Vi har innhentet informasjon om kommunens rutiner for journalføring av anskaffelsesdokumenter. Informasjon er innhentet ved intervju og gjennomgang av arkivering av disse i kommunens arkiv- og saksbehandlingssystem e-Phorte.

Kommunen har etablert rutiner gjennom arkivplan som er bindende for behandling av all informasjon og dokumentasjon. Dette skal lagres i e-Phorte som fullelektronisk saksarkiv i kommunen. Systemet er godkjent som arkivsystem og det hentes ut informasjon til fjernarkivering. Arkivleder sier at arkivplanen oppdateres to ganger i året og systemet for fjernarkivering og arkivplan fungerer tilfredsstillende, ifølge arkivleder.

Arkivleder sier at arkivsituasjonen tidligere var noe uryddig, men at det har vært en positiv utvikling på at systemet brukes de siste årene. Arkivtjenesten har fått ressurser til å følge opp saksbehandlerne og jobber kontinuerlig med å kvalitetssikre at arkivet fungerer på en hensiktsmessig måte.

Kommunen har ikke utarbeidet egne rutiner for arkivering av anskaffelsesdokumenter utover de rutiner som er i arkivplanen. Arkivleder sier at enhet for Eiendom og kommunalteknikk har flest anskaffelsesdokumenter i kommunen. Arkivleder ser en positiv utvikling når det gjelder å journalføre og arkivere hos enheten, men at det trengs noe tid før dette er på plass.

Ansatte som er intervjuet fra Eiendom og kommunalteknikk gir inntrykk av varierende praksis for journalføring og lagring av anskaffelsesdokumenter. Utfordringen her er:

- Store dokumenter som kommer i papirutgave og må skannes i systemet,
- Manglende kunnskap om e-Phorte
- Vanskelig å følge opp restanser i e-Phorte
- Det opprettes flere saker for samme anskaffelse i e-Phorte
- Alle som ble intervjuet gir uttrykk for at anskaffelsesdokumentasjonen lagres, men ikke nødvendigvis i e-Phorte

Revisor har hentet ut informasjon om anskaffelsesdokumenter som er arkivert i saksbehandlingssystemet vedrørende fire anskaffelser knyttet til utvalget i undersøkelsen. Disse er anskaffelse av Multiconsult, Budal skole og barnehage, utvidelse Støren barnehage og bedriftshelsetjeneste. Ved anskaffelse av Multiconsult og Midtnor bedriftshelsetjeneste er anskaffelsesdokumentasjon journalført. De resterende har mangler.

### **4.3 Revisors vurderinger**

#### *Tilbudsåpning*

I henhold til informasjon fra kommunen, samt opplysninger i konkurransegrunnlag og utlysning, skal anbud/tilbud leveres enten pr. post eller direkte til kommunen i lukket og merket konvolutt. Ved mottak blir dato og tidspunkt for mottak påført konvolutt. Etter revisors vurdering er kommunens rutiner vedrørende mottak og registrering i tråd med gjeldende forskrift.

Tilbudsåpning har blitt foretatt av minst 2 personer fra kommunen til fastsatt tidspunkt i konkurransegrunnlag eller utlysning. Ved tilbudsåpning blir tilbudene registrert i en tilbudsprotokoll. Rutinene for tilbudsåpning er etter revisors vurdering i tråd med gjeldende forskrift.

### *Journalføring*

I henhold til kommunens arkivrutiner skal alle dokumenter i anskaffelsesprosessen journalføres/registreres i kommunens elektroniske post- og saksbehandlingssystem. Arkivforskriften § 3-5 sier at alle dokumenter skal journalføres før dokumentene går videre til saksbehandler. Etter revisors vurdering skal derfor alle dokumenter i anskaffelsesprosessen journalføres fortløpende, dvs. når de mottas eller utarbeides internt.

Kommunens generelle rutiner for journalføring og arkivering i arkivplan oppdateres og fungerer hensiktsmessig. Når det gjelder praksisen for journalføring og arkivering av anskaffelsesdokumenter er ikke dette utført og i samsvar med rutinene for alle anskaffelser. Intervjudata fra ansatte i eiendom og kommunalteknikk viser at for større investeringsprosjekt er dokumentmengden betydelig og at det er utfordringer med å journalføre samt arkivere denne. Det er etter revisors vurdering viktig at kommunen startet et arbeid og ser på rutiner for journalføring og arkivering av anskaffelsesdokumenter for å løse utfordringer. Dette for å sikre en felles praksis for journalføring og arkivering av anskaffelsesdokumenter som er i samsvar med gitte føringer i anskaffelsesregelverket, arkivforskriften og offentlighetsloven.

Etter revisors vurdering har kommunen mangler knyttet til journalføring og arkivering av dokumenter i anskaffelsesprosessen, i henhold til arkivforskriften og kommunens egen arkivplan. Kravet om etterprøvbarhet og gjennomsiktighet i anskaffelsesprosessen jf. anskaffelseslovens § 5 blir på denne måten heller ikke innfridd for alle anskaffelser og kommunen må vurdere om rutiner og praksis er tilstrekkelig for å tilfredsstillere disse kravene.

## 5 Følges regelverket ved inngåelse av rammeavtaler, og foretas det innkjøp i samsvar med rammeavtalene?

I dette kapitlet vil vi belyse problemstilling 3 som omhandler om kommunen følger regelverket ved inngåelse av rammeavtaler og om det foretas innkjøp i samsvar med disse. Først presenteres revisjonskriteriene, deretter følger innhenting av data og til slutt revisors vurdering.

### 5.1 Revisjonskriterier

#### *Innledning om rammeavtaler*

En rammeavtale er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Bruk av rammeavtaler kan gi administrative besparelser både for oppdragsgivere og leverandører. Rammeavtaler kan gi oppdragsgiver stor fleksibilitet der anskaffelser skal skje jevnlige over et tidsrom.

Kommunen er tilsluttet Sør-Trøndelag fylkeskommunes innkjøpsavtaler. Dette innebærer at kommunen er tilsluttet en avtale med Sør-Trøndelag fylkeskommune, for en rekke rammeavtaler som er fremforhandlet av fylkeskommunen. Fylkeskommunen er ansvarlig for at anskaffelsesprosedyren og avtaleinngåelsen er i samsvar med gjeldende lover og regler. Dette innebærer at det er fylkeskommunen som foretar kunngjøringen mv., men Midtre Gauldal kommune er selv ansvarlig for at regelverket følges. Kommunen foretar selv anskaffelser i henhold til den enkelte rammeavtale.

I dette kapitlet ser vi på om Midtre Gauldal kommune er identifisert i kunngjøringen av rammeavtalen. Bestemmelsene om rammeavtaler fremgår av forskrifts bokstav f, §§ 6-1 til 6-3 og 15-1 til 15-3. Loven og forskriften fikk tilsvarende anvendelse på rammeavtalene. Rammeavtaler er ikke en type prosedyre, men en kontraktstype som kan benyttes gjennom bruk av de alminnelige prosedyrene, herunder reglene om kunngjøring, tidsfrister, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, jf. forskriftens §§ 6-1 første ledd og 15-1 første ledd.

#### *Hvem kan benytte seg av rammeavtalen(e)?*

Kontrakter innenfor en rammeavtale kan bare inngås mellom de opprinnelige partene i rammeavtalen, jf. forskriftens §§ 6-1 tredje ledd og 15-1 tredje ledd. Rammeavtalene er med andre ord et lukket system, der verken nye oppdragsgivere eller nye leverandører kan slutte seg til rammeavtalen i løpet av avtaleperioden. Dette er en viktig begrensning for å hindre at



nye oppdragsgivere eller leverandører bruker en allerede inngått rammeavtale, hvor det ellers skulle vært gjennomført ny konkurranse.

Når en rammeavtale skal benyttes av flere oppdragsgivere, må det fremgå av kunngjøringen hvem som skal kunne benytte rammeavtalen. I EU-kommisjonens notat<sup>12</sup> fremgår det at navnene på oppdragsgiverne enten må fremgå direkte av kunngjøringen, eller gjennom referanse til andre dokumenter som for eksempel i konkurransegrunnlaget eller en liste som er tilgjengelig hos en av oppdragsgiverne. Kunngjøringen må altså gjøre det mulig å identifisere hvilke oppdragsgivere som skal inngå i rammeavtalen.<sup>13</sup>

### *Kjøpeplikt/leveringsplikt*

Kommunen har inngått avtale med Sør-Trøndelag fylkeskommune om bruk av fylkeskommunens inngåtte rammeavtaler. I avtalen er det angitt at kommunens virksomheter er forpliktet til å benytte disse avtalene, både nåværende og eventuelle fremtidige avtaleområder.

## **5.2 Data**

Midtre Gauldal kommune har avtale med Sør-Trøndelag fylkeskommune om å delta i innkjøpsavtalen, heretter omtalt som fylkesavtalen. Fylkesavtalen favner et vidt spekter av varer og tjenester, og dekker en stor del av de varer og tjenester kommunen har behov for i sin daglige drift. Gjennom fylkesavtalen er kommunen forpliktet til å benytte leverandører som inngår i avtalene. Det er totalt 20 kommuner, 4 folkehøgskoler og 7 virksomheter som er tilsluttet fylkesavtalen. Denne avtalen sparer kommunen for mye arbeid mot å kjøre egne anbudsrunder på ulike produkter og tjenester. Ordningen er et godt eksempel på interkommunalt samarbeid som gir økonomisk gevinst. Midtre Gauldal kommune betaler kr 25 000,- for tilknytning til fylkeskommunens innkjøpsavtaler for 2013<sup>14</sup>.

Det inngås mange rammeavtaler gjennom deltakelse i fylkesavtalen. For tiden er det inngått avtaler med i underkant av 100 leverandører. Det skiftes jevnlig leverandører, som følge av at avtalene løper en tidsbegrenset periode, og det gjennomføres nye anbud.

Innkjøperne i kommunen går inn og sjekker lister over leverandører i fylkesavtalen, og kjøper fra de leverandørene som det er inngått avtale med. Leverandørene ligger inne med forskjellige avtaler, for eksempel rabattavtaler.

---

12 CC/2005/03

13 Se KOFA sak 2004/220 og 2005/240

14 faktura nr. 53104390

I spørreundersøkelsen besvarte alle enhetsledere at de benytter fylkesavtalen og de fleste sier at informasjonen knyttet til denne er tilgjengelig. En enhet benytter kommunens kontaktperson for å få informasjon om fylkesavtalen, en annen enhet har problemer med å få tilgang på nettsiden til innkjøpsavtalen.

### 5.2.1 Rammeavtaler i fylkesavtalen

Revisor har sett på et utvalg av de rammeavtalene som kommunen er tilsluttet som oppdragsgiver. Kunngjøring fra Doffin har revisor funnet ved søk på Doffin. Konkurransgrunnlag, protokoller samt signerte avtaler ligger åpent på Sør-Trøndelag fylkeskommunes nettsider.

Neste tabell viser en oversikt over resultatet av de kontrollhandlinger som revisor har foretatt av 3 rammeavtaler i fylkesavtalen.

**Tabell 7: Kontrollerte rammeavtaler i fylkesavtalen**

Kontroller	Frukt og grønt	Arbeidsklær	Kjøp av møbler og Inventar
Leverandør	Odd Langdalen Frukt & Grønt	Tools Nord AS	EFG Hov+Dokka Fagerhaug & Olstad Kinnarps
Avtaleperiode til	31.05.2015 Med mulighet for forlengelse 1+1 år	30.06.2014 Med mulighet for forlengelse 1+1 år	28.02.2015 Med mulighet for forlengelse 1+1 år
Kunngjøring	Ja - Doffin	Ja – Doffin	Ja – Doffin
Identifisering av oppdragsgiver i kunngjøring	Oppdragsgiver: STFK m/ tilsluttede kommuner og virksomheter. Under pkt. 1.2 i konkurransegrunnlaget er alle kommuner listet opp, også Midtre Gauldal.	Oppdragsgiver: STFK m/ tilsluttede kommuner og virksomheter. Under pkt. 1.2 i konkurransegrunnlaget er alle kommuner listet opp, også Midtre Gauldal.	Oppdragsgiver: STFK m/ tilsluttede kommuner og virksomheter. Under pkt. 1.2 i konkurransegrunnlaget er alle kommuner listet opp, også Midtre Gauldal.
Konkurransgrunnlag	Foreligger. Oppdragsgiver er listet opp i kap. 1.2, samt i vedlegg 6.	Foreligger. Oppdragsgiver er listet opp i kap. 1.2, samt i vedlegg 6.	Foreligger. Oppdragsgiver er listet opp i kap. 1.2, samt i vedlegg 6.
Tilbud levert innen fristen	Tilbudsfrist 24.04. 2013 kl. 12.15. Ingen avvist pga for sent mottatt tilbud.	Tilbudsfrist 02.05. 2012 kl. 13.45. Ingen avvist pga for sent mottatt tilbud.	Tilbudsfrist 10.12. 2012 kl. 12.00. Ingen avvist pga for sent mottatt tilbud.
Anskaffelsesprotokoll	Foreligger, og nødvendige opplysninger fremkommer og er iht. lov og forskrift.	Foreligger, og nødvendige opplysninger fremkommer og er iht. lov og forskrift.	Foreligger og nødvendige opplysninger fremkommer og er iht. lov og forskrift.
Kontrakt/avtale	Foreligger - signert	Foreligger - signert	Foreligger - signert

Det foreligger anskaffelsesprotokoll i alle de utvalgte rammeavtalene. Protokollen inneholder informasjon om at kunngjøring, og tilbud er levert i henhold til fastsatte frister. Anskaffelsesprotokoll er signert av protokollfører. Det foreligger signerte kontrakter ved alle anskaffelsene.

### 5.2.2 Avtalelojalitet til fylkesavtalen

Midtre Gauldal kommune har en forpliktende avtale med fylkeskommunen, som tilsier at kommunen skal være lojal mot fylkesavtalen. Kommunen har ikke etablert egne systemer for å følge opp avtalelojaliteten, ifølge økonomisjef.

I spørreundersøkelsen oppga 9 av 10 enhetsledere at de foretar mindre innkjøp utenfor innkjøpssamarbeidet. Årsaken til at enhetene foretar innkjøp hos leverandører utenfor innkjøpssamarbeidet oppgis til å være for det er flere varer som ikke fins i innkjøpsavtalen. Noen viser til at pris kan også være lavere lokalt og at avtalen ikke omhandler lokale leverandører noe som medfører lengre reiseavstand og tidsbruk for å hente varen. En enhetsleder vises til at innkjøpsavtalen bør avvikes da den fungerer mot sin hensikt. En annen enhetsleder viser til at innkjøpsavtalen er helhetlig det billigste alternativet for kommunen å delta i.

I rådmannens høringsuttalelse til rapporten vises det til at det har vært noen datatekniske problemer som har medført at ikke alle har fått tilgang til inngåtte innkjøpsavtaler med fylket. Dette har medført at disse ikke har blitt brukt i så mange tilfeller som mulig.

Ansatte som er intervjuet fra EKT sier at den daglige utfordringa vedrørende småkjøp er at leverandører kan være for langt unna i geografisk avstand. Fylkesavtalen fungerer greit på de fleste områder, men enheten har hatt problemer med kvaliteten på noen varer, dette oppleves som frustrerende. I de tilfellene, får ansatte medhold til å handle lokalt. Enheten kan ikke se at det er noen stor økonomisk gevinst ved fylkesavtalen. En sier at økonomisjefen er orientert om frustrasjon på noen områder. Økonomisjefen har kontakt med fylkeskommunens administrasjon og kommuniserer erfaringer med fylkesavtalen. Kommunen har ingen faste evalueringer for å diskutere erfaringer med fylkesavtalen. Kommunen har fått tilbud om å delta i referansegruppa som jobber med fylkesavtalen. Dette ble ikke prioritert da det tar mye tid og det kan være vanskelig å få gjennomslag for egne produktønsker.

Ved kontroll knyttet til avtalelojalitet til fylkesavtalen har vi i denne problemstillingen valgt å se kommunens innkjøp samlet, uavhengig av hvilken enhet som har foretatt innkjøpene.

Revisor har foretatt lojalitetskontroll for et fem utvalgte anskaffelser for perioden 1.1.2013 til 31.12.2013, disse er:

- Matvarer
- Medisinsk forbruksmateriell
- Forbruksmateriell – renhold
- IT-utstyr
- Inventar

#### *Matvarer – frukt og grønt*

Regnskapsrapporten viser at kommunen i stor grad handler matvarer, frukt og grønt gjennom fylkesavtalen. Det er totalt utgiftsført kr 3 990 000 på kjøp av matvarer. 85 % av kjøp på disse artene er fra leverandører det er inngått rammeavtale med. Den leverandører utenfor rammeavtalen det ble handlet mest fra er Coop Oppdal. Dette utgjør ca. 8 % av totalt innkjøp av matvarer.

#### *Medisinsk forbruksmateriell*

Regnskapsrapporten viser at kommunen har omtrent halvparten av sine innkjøp utenfor fylkesavtalen. Totale innkjøp i perioden er på kr 1 032 000 for medisinsk forbruksmateriell. 49,5 % av disse utgiftene stammer fra kjøp fra leverandører det er inngått rammeavtale med. Innkjøp utenfor rammeavtalen tilsvare 50,5 %, hvorav hele 47 % stammer fra kjøp hos NorEngros.

#### *Forbruksmateriell - renhold*

Regnskapsrapporten viser at det er utgiftsført kr 308 500 i perioden på forbruksmateriell - renhold. Av dette er 92 % kjøp fra leverandører det er inngått rammeavtale med. Kjøp utenfor rammeavtalen utgjør 8 %.

#### *IT-utstyr*

Regnskapsrapporten viser at det totalt er utgiftsført kr 865 700 på kjøp av IT-utstyr. 74 % av innkjøp er fra leverandører det er inngått rammeavtaler med. Den leverandøren det er handlet mest med utenfor rammeavtalen er Dustin Norway AS. Dette utgjør ca. 6 % av totale innkjøp.

#### *Inventar*

Regnskapsrapporten viser at det i stor grad er handlet med flere leverandører kommunen ikke har rammeavtaler med. Det er på kjøp av inventar utgiftsført totalt kr 715 100. 24,5 % av disse utgiftene stammer fra kjøp fra leverandører det er inngått rammeavtale med.

### 5.3 Revisors vurdering

#### *Rammeavtaler inngått av STFK*

Revisjonskriteriene i kapitel 5.1 viser at det er krav til at oppdragsgiver, dvs. kommunens navn skal fremgå av kunngjøringen, samt at anskaffelsesprotokollene skal utfylles i tråd med forskriftens krav. Etter revisors vurdering blir Midtre Gauldal kommune tilfredsstillende identifisert som oppdragsgiver i kunngjøringene. De kontrollerte rammeavtalene og anskaffelsesprotokollene er utfylt i tråd med føringer og signert. Etter revisors vurdering følger STFK anskaffelsesregelverket ved inngåelse av utvalgte rammeavtaler.

#### *Avtalelojalitet til fylkesavtalen*

Midtre Gauldal kommune har en forpliktende avtale med fylkeskommunen, som tilsier at kommunen skal være lojal mot rammeavtalene. Revisors kontroll viser at det er foretatt mange anskaffelser fra avtaleleverandører for de varegrupper som omfattes av rammeavtalene. Avtalelojaliteten for matvarer er på 85 %, medisinsk forbruksmateriell på 49,5 %, forbruksmateriell renhold på 92 %, It-utstyr 74 % og inventar på 24,5 %. Av de varer som er kontrollert, er det særlig medisinsk forbruksmateriell samt inventar som har et omfang av anskaffelser utenom rammeavtalene. Kommunen mangler et system til å følge opp avtalelojaliteten. Dette hadde gitt bedre oversikt og oppfølging av avtalelojaliteten, etter vår vurdering. Det er også datatekniske utfordringer i kommunens systemer som må ordnes. Dette for å sikre at alle med innkjøpsansvar har tilgang og kan bruke fylkesavtalene.

## 6 Har kommunen kontrollrutiner som sikrer at anskaffelsesregelverket følges?

I dette kapitlet vil vi belyse problemstilling fire, som omhandler om kommunen har etablert betryggende kontrolltiltak for å sikre at regelverket følges. Først presenteres revisjonskriteriene, deretter følger innhenting av data og til slutt revisors vurdering.

### 6.1 Revisjonskriterier

I kommunelovens § 23.2 vises det til rådmannens ansvar for å sikre at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Dette viser viktigheten av at man har etablert kontrolltiltak for å sikre at kommunen følger anskaffelsesregelverket. I lov om offentlige anskaffelser er det et sentralt element at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk. Dette sikres gjennom å ivareta forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen.

I håndbok for antikorrupsjon for kommuner, vises det til at kommuner foretar betydelige innkjøp av varer og tjenester. Ved å ha en tydelig strategi for anskaffelser, som implementeres i alle ledd, vil kommunen kunne redusere risikoen for feil. Oppbygging av anskaffelsesfaglig kompetanse, klare rutiner og tydelig ansvar for å etterleve dem, vil være sentrale elementer i en slik strategi og knyttes mot risikofaktorer i anskaffelsesprosessen. Det vises videre til at som kunde, i et marked preget av sterk konkurranse, har kommunen markedsrett og kan kreve at leverandørene har akseptable antikorrupsjonsprogrammer og god praksis. Kommunene kan stille etisk, miljømessige og sosiale kvalifikasjonskrav til leverandørene, noe som kan motvirke uetisk praksis og redusere korrupsjonsrisiko i leverandørkjeden. anbefalinger for å trygge anskaffelser er i følge håndboken å ha innkjøpsrutiner, åpenhet, god styring, avverge overtredelser, sikre etterlevelse og oppfølging samt etablere ansvar og kontroll.

Vi vil i denne undersøkelsen se hvordan kommunen har organisert anskaffelsesarbeidet og om disse er underlagt betryggende kontroll gjennom rutiner og oppfølging av disse.

### 6.2 Data

I datadelen ser vi nærmere på kommunens organisering og rutiner og oppfølging for å se om det er lagt til rette for at kommunen sikrer at regelverket for anskaffelser følges. Data er hentet fra intervju og dokumentgjennomgang.

### 6.2.1 Organisering av innkjøpsansvaret

Midtre Gauldal kommune er administrativt organisert etter en to-nivåmodell<sup>15</sup>. Denne organiseringen innebærer at tjenestene i kommunen er inndelt i resultatenheter. Enhetsledere har delegert myndighet innen drift, økonomi og personal som medfører fullstendig resultatansvar, noe som også innebærer at innkjøpsansvaret er delegert til disse.

I og med at kommunen er organisert med resultatenheter, skal innkjøp ved hver enkelt enhet sees isolert, og ikke kommunen under ett. Ved beregning av anskaffelsens verdi iht. terskelverdiene, skal en ta hensyn til anskaffelsens verdi ved den enkelte enhet. Men dersom en av skolene i kommunen skal koordinere anskaffelsene av nye skolebøker til alle skolene i kommunen, skal derimot anskaffelsens verdi beregnes samlet for alle skolene ved beregning av terskelverdiene. Dette er avgjørende for hvordan anskaffelsen utføres.

Kommunens organisering krever at regelverket for offentlige anskaffelser må være innarbeidet i samtlige virksomheter. En desentralisert innkjøpsfunksjon fører til at færre kjøp omfattes av kravet til dokumentasjon av konkurranse fordi verdien per anskaffelse blir lavere. Forutsatt at den enkelte enhetsleder har god kjennskap til regelverket, vil organiseringen dermed gi lavere risiko for at bestemmelsene om offentlige anskaffelser brytes. På den annen side er konkurranse et viktig virkemiddel for å oppnå bedre priser og betingelser. I tillegg vil slike anskaffelser sikre mer åpenhet omkring anskaffelsesprosessen. Det er viktig at kommunens virksomhetsledere har kunnskap om de kravene som stilles når det skal foretas anskaffelser større enn kr 100 000.

I intervju- og spørreundersøkelsen med enhetsledere, bekreftes det at de har ansvar for anskaffelser innen egen enhet, og de fleste sier at ansvaret er videredelegert. Sju enheter oppgir at de har tatt kontakt med økonomiavdelinga vedrørende spørsmål til anskaffelser, tre oppgir at de ikke er kjent med at de kan rådføre seg med noen i kommunen.

I spørreundersøkelsen var virksomhetenes kompetanse til anskaffelsesregelverket et av flere tema. Fire enheter oppgir at de har deltatt på interne kurs fra rådmannen knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser, for en del år siden. Ingen oppgir at de har deltatt på eksterne kurs. Seks enheter oppgir at de ikke har deltatt på kurs. Fem enhetsledere gir tilbakemelding om at de har kunnskap om offentlige anskaffelser, men at den kunne vært bedre. Fem enhetsledere oppgir at egen kompetanse ikke er tilfredsstillende knyttet til anskaffelser.

---

<sup>15</sup> Vedlegg 4 viser kommunens administrative organisasjonskart.

## 6.2.2 Rutiner og oppfølging av egne anskaffelser

Det er viktig at kommunen har etablert rutiner og prosedyrer som sikrer at ansatte gjennomfører anskaffelser i samsvar med regelverket, og at de er gjenstand for betryggende kontroll.

Midtre Gauldal kommune har vedtatt etiske retningslinjer som gjelder for ansatte og folkevalgte i kommunen<sup>16</sup>. Hovedmålsettingen for retningslinjene er å unngå situasjoner der det kan reises tvil om den enkeltes upartiskhet, habilitet eller objektivitet, noe som er viktig i anskaffelser.

Økonomisjef sier at det etiske regelverket har fokus i kommunen. Dette er tema både fra enhetslederens side og fra sentraladministrasjonen i enhetsledermøter. I spørreundersøkelsen oppgir halvparten av enhetslederne at de har diskutert etiske problemstillinger vedrørende egne anskaffelser.

Kommunens økonomireglement har blant annet til hensikt å beskrive viktige økonomirutiner og angi ansvar og myndighet i økonomisammenheng. I økonomireglementet vedrørende innkjøp og varekjøp (s.15) vises det til at:

*Alle kommunale innkjøp skal skje i henhold til gjeldende lover og regler samt inngåtte samarbeidsavtaler. Regelverket omhandler varemottak, attestasjon og anvisning uavhengig av om varen er innkjøpt gjennom tradisjonelle kanaler eller via E-handelsløsninger.*

*Innkjøp skal dokumenteres ihht. Lov om offentlig anskaffelse. Protokoll skal fylles ut i anskaffelser over 100 000 kr. Alle tilbydere skal kunne framlegge egenerklæring om ansattes arbeidsavtaler for å motvirke sosial dumping samt godkjent firmaattest som minimumsdokumentasjon på egen virksomhet.*

Rådmannen sier at formelt er det økonomisjef som har innkjøpsansvaret og som følger opp innkjøpsavtalen i kommunen. Økonomisjef sier at generelt har ikke anskaffelser hatt noe stort fokus, da det i to-nivåmodellen er selvstendige enheter som har ansvar for dette. Det er i liten grad etablert kontrollrutiner og oversikt for å sikre at regelverket for anskaffelser følges. En svakhet er at kommunen ikke har et innkjøpsordresystem med link mellom faktura og ordre og dokumentasjon noe som hadde vært et kontrolltiltak.

---

16 K-sak 59/11



I spørreundersøkelsen oppgir en enhet at de har etablert kontrollaktivitet knyttet til at anskaffelsesregelverket og innkjøpsavtalen følges. De resterende 9 enheter har ikke etablert kontrollaktiviteter. Innen EKT er det delegert til den enkelte som har kompetanse til å utføre anskaffelser og ivareta sitt ansvar. De sier videre at i større investeringer er det egne prosjektnummer i regnskapet som gjør det enklere å kontrollere anskaffelsen noe som mangler i de mindre anskaffelsene.

Økonomisjefen sier at han ikke kjenner til hvilke egne rammeavtaler enhetene har etablert og har ikke oversikt over disse. Ansatte fra EKT sier at det ikke foreligger en systematisk oversikt over egne rammeavtaler i enheten. Revisor har fulgt opp enkelte av kommunens rammeavtaler i kapitel 3.2. Resultatene av kontrollen viser at veivedlikehold og skadeforsikring er i samsvar med regelverket, men for rørleggertjenester og kjøp av medisin er ikke kravet innfridd.

### **6.3 Vurderinger**

Innkjøpsansvaret er delegert til resultatenheter i kommunen, og økonomisjefen har en sentral koordinerende rolle for å legge til rette for virksomhetenes og stabens anskaffelser. Kommunens rutiner for egne anskaffelser, lojaliteten til fylkesavtalen og oppfølging av disse, kan være gjenstand for nærmere gjennomgang, da vi ser at ikke alle med ansvar følger disse.

Revisor har ikke funnet en helhetlig oversikt over alle kommunens rammeavtaler. Det kan være hensiktsmessig å etablere en oversikt over kommunens egne rammeavtaler. Dette for å sikre at disse jevnlig legges ut til konkurranse, etter vår vurdering.

Resultatenheterenes kompetanse til anskaffelser varierer ut fra egne tilbakemeldinger. Vi mener at rådmannen kan vurdere å gi ansatte med roller og ansvar tilbud om å delta på kompetansehevede tiltak innen offentlige anskaffelser.

## **7 Høring**

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Midtre Gauldal kommune den 2.12.2014. Et høringsmøte ble gjennomført den 7.1.2014 hvor referatet fra høringsmøtet er verifisert av rådmannen og er kommunens høringsuttalelse til høringsrapporten. Høringsuttalelsen er vedlagt rapporten i vedlegg 1.

Vi har lagt til rådmannens kommentarer til datadelen i rapporten. Vi har presisert vurderinger og konklusjoner knyttet til innkjøp av forbruksmateriell - renhold og ansattes problemer knyttet til tilgangen til fylkesavtalen.

## 8 Konklusjoner og anbefalinger

Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at det offentlige opptrer med stor integritet, og at publikum har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Reglene skal sikre en effektiv ressursbruk i det offentlige, ved at det offentlige gjennom konkurranse foretar anskaffelser til en fornuftig pris. For å sikre at disse målsettingene nås i størst mulig grad, har regelverket et sett med grunnleggende prinsipper, som gjelder alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Dette gjelder blant annet kravene til konkurranse, god forretningsskikk, likebehandling av leverandører, forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet.

Hovedproblemstillingen for prosjektet har vært å undersøke om kommunen følger regelverket for offentlige anskaffelser, om inngåtte innkjøpsavtaler blir fulgt iht. avtalevilkår.

Revisor konkluderer på hovedproblemstillingen med at Midtre Gauldal kommune har noen mangler i gjennomføringen av egne anskaffelser. Det er flere mangler i anskaffelser mellom kr 100 000 til 500 000 enn for de over kr 500 000. Det er også noen mangler knyttet til systemet for journalføring og arkivering av saksdokumenter. Dette må følges opp av rådmannen. Kommunen har for de produkter vi har kontrollert varierende grad av avtalelojalitet til rammeavtalene. Kommunen har delegert innkjøpsansvaret i egen organisasjon. Det er hensiktsmessig, men for å redusere risikoen ved dette, bør kommunen styrke kompetansen samt følge bedre opp at anskaffelser utføres i samsvar med regelverket.

### **Delproblemstilling 1: Følges reglene om konkurranse og kunngjøring?**

Flere anskaffelser i undersøkelsen har mangler knyttet til det å gjennomføre konkurranse samt det å dokumentere hvordan anskaffelsesprosessen utføres. Dette medfører flere avvik til kravene i anskaffelsesregelverket.

### **Delproblemstilling 2: Følges regelverket om tilbudsåpning og journalføring?**

Kommunens rutiner for mottak, registrering og tilbudsåpning er etter vår vurdering i henhold til gjeldende krav. Revisors kontroller har vist at relevante dokumenter i noen anskaffelser ikke er journalført og arkivert, og oppfyller dermed ikke krav til dette. Det er rutiner i kommunens arkivplan som gir generelle føringer på området. Kommunen bør foreta en helhetlig gjennomgang av praksis for journalføring og arkivering av anskaffelsesdokumentasjon, da undersøkelsen viser at det er utfordringer på området.

**Delproblemstilling 3: Følges regelverket ved inngåelse av rammeavtaler, og foretas det innkjøp i samsvar med rammeavtalene?**

Undersøkelser viser at Sør-Trøndelag fylkeskommune har fulgt regelverket ved inngåelse av rammeavtalene. Dette gjør at kommunen lovlig kan benytte disse. Kommunens avtale med STFK forplikter kommunen til å bruke leverandører i rammeavtalene. Vår gjennomgang viser at for en del produkter er avtalelojaliteten god, mens den er mer varierende for andre.

**Delproblemstilling 4: Har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelsesprosessen?**

Innkjøpsansvaret er delegert til enhetsledere, og økonomisjef koordinerer kommunens innkjøpsarbeid. Det er etablert rutiner i økonomireglementet samt etiske retningslinjer som er viktig i dette arbeidet. Revisor savner en tettere oppfølging av egne anskaffelser for å sikre at disse utføres i samsvar med gitte føringer. Dette gjelder spesielt for anskaffelser mellom kr 100 000 til 500 000 samt å følge opp avtalelojaliteten til fylkesavtalen.

## **8.1 Anbefaling**

- Sikre at kommunens anskaffelser utføres i samsvar med grunnleggende krav til konkurranse og dokumentasjon
- Etablere system for å følge opp avtalelojalitet til fylkesavtalen og sikre ansatte tilgang til disse i kommunens systemer

## Kilder

### Lover og forskrifter:

- LOV -1999-07-16-69 - Lov om offentlige anskaffelser.
- LOV: 2006-05-19-16 - Offentlighetsloven
- FOR-2006-04-07-402 - Forskrift om offentlige anskaffelser
- FOR-2008-10-17- nr. 1119: Forskrift til offentlighetsloven. Delegering av myndighet.
- FOR 1998-12-11 nr. 1193: Forskrift om offentlige arkiv.

### Andre kilder

- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Beste praksis - offentlige anskaffelser - Nærings- og handelsdepartementet.
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser, Kommentartutgave 2. utg. Gro Amdal og Inger Roll- Matthiesen. Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen. Kommuneforlaget.
- Håndbok i offentlige anskaffelser. Marianne H. Dragsten. Universitetsforlaget

## Vedlegg 1 – Kommunens hørings svar

### Høringsmøte

<b>Sak:</b>	Foreløpig rapport om Anskaffelser i Midtre Gauldal kommune
<b>Dato og tid:</b>	7.1.2015, kl. 09.00
<b>Tilstede:</b>	Rådmann Knut Dukane, Økonomisjef Frode Larssen og Enhetsleder EKT Stein Strand fra Midtre Gauldal kommune. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Arve Gausen fra Revisjon Midt-Norge.

Et høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon om anskaffelser i Midtre Gauldal kommune ble sendt til kommunen ved rådmannen. I brevet som fulgte med rapportutkastet, ble rådmannen opplyst om at høringen kan skje i form av et møte, der revisjonen skriver et referat som verifiseres av rådmannen. Etter dette ble det inngått avtale om et slikt møte.

Rådmannen hadde følgende tilbakemelding til foreløpig rapport:

- Anskaffelser av rørleggertjenester mellom kr 100 000 -500 000 er gjort ut fra at disse er akutte forhold knyttet til hele kommunen bygningsmasse. Disse må ordnes for å unngå ytterligere skade på bygningsmassen. Hvert enkelt oppdrag er av mindre beløp.
- Anskaffelser av legemidler til pleie og omsorg er utsatt i påvente av ny administrativ organisering i enheten som må avklares før denne kan utlyses.
- Ved anskaffelser av midlertidige lokaler til barnehagen på Støren ble det benyttet samme leverandør ved Soknedal skole. Denne ble utlyst og var i konkurranse med andre leverandører. Leie av lokaler til Barnehagen i Støren var ikke nevnt i utlysningen knyttet til Soknedal skole.
- Det har vært noen datatekniske problemer knyttet til nettleser hos ansatte i kommunen som medfører at ikke alle har fått tilgang til inngåtte innkjøpsavtaler med fylket. Dette har medført at fylkesavtalen ikke har blitt brukt i så mange tilfeller som mulig.
- Ved innkjøp av forbruksmateriell - renhold benyttet kommunen leverandøren NorEngros frem til 1.7.2013 som lå tidligere i avtalen til fylkeskommunen.

## Vedlegg 2 - Krav til anskaffelsesprotokoll

*Protokoll for anskaffelser mellom 100.000 og 500.000 kroner ekskl. mva<sup>17</sup>.*

Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst inneholde følgende opplysninger:

1.1 Virksomhetens navn

1.2 Protokollførers navn

1.3 Kort beskrivelse av hva som skal anskaffes

1.4 Anslått verdi på kontrakten, vurderes i begynnelsen av anskaffelsesprosessen

1.5 Hvilke tiltak gjennomføres for å sikre reell konkurranse om kontrakten, og navn på leverandør(er) som har levert tilbud. (for eks. Kunngjøring, annonse eller navn på leverandører som er blitt invitert til å gi tilbud

1.6 Hvis det ikke skal gjennomføres konkurranse om kontrakten, angi en konkret begrunnelse

1.7 Hvis relevant, begrunnelse for hvorfor leverandører som har skatte- og avgifts restanser fikk anledning til å delta i konkurransen

1.8 Kort begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi

1.9 Hvis relevant, andre vesentlige forhold og viktige beslutninger som er av betydning for konkurransen

1.10 Dato og protokollførers signatur

---

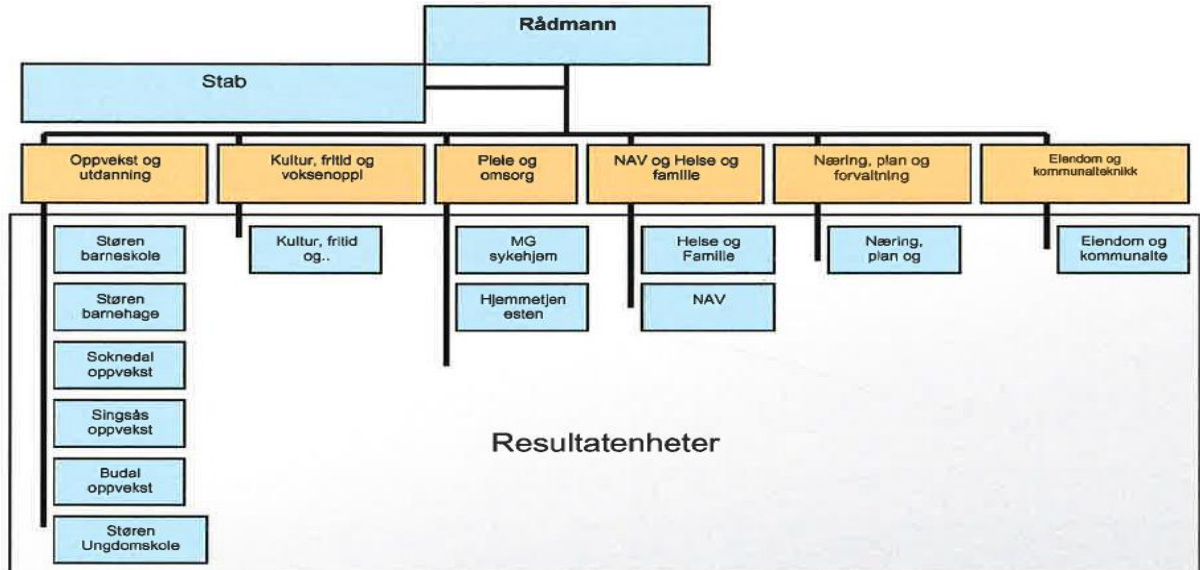
<sup>17</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser, vedlegg 3.





## Vedlegg 3 - Organisasjonskart

Figur 1. Midtre Gauldal kommune. Administrativ organisering



Kilde: Midtre Gauldal kommune





Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)