



Offentlege anskaffingar

Seljord kommune

2018 :: 728 017

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er eit av dei største interkommunale revisjonsselskapa i landet. Alle dei 18 kommunane i Telemark, kommunane Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eigarar av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tenester for eigarane våre og andre kommunale/fylkeskommunale aktørar.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innanfor dei fleste område, og med forskjellige innfallsvinklar. Våre tilsette har samfunnsfagleg, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har brei kompetanse innan offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdraga i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). TKR samarbeider fagleg og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Seljord kommune har fått følgjande rapportar om forvaltningsrevisjon sidan 2012:

- 750 011 Vest-Telemark PPT – eit forprosjekt (2013)
- 728 014 Egedomsforvaltning (2013)
- 728 015 Førebyggande arbeid barn og unge (2015)
- 433 006-3 Sjølvkost på feietenester (2017)

Du kan finne alle rapportane våre på nettstaden vår www.tekomrev.no, der du også kan lese meir om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhald

Samandrag	iii
1 Innleiing	1
1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet.....	1
1.2 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium	1
1.4 Avgrensing	2
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	2
1.6 Høyring	2
2 Problemstilling 1	3
2.1 Fakta om tiltak	3
2.2 Revisor si vurdering av tiltak	6
3 Problemstilling 2	8
3.1 Fakta om anskaffingar	8
3.2 Revisor si vurdering av anskaffingar	14
4 Problemstilling 3	17
4.1 Fakta om rammeavtaler.....	17
4.2 Revisor si vurdering av rammeavtaler	24
5 Konklusjonar og tilrådingar	28
5.1 Konklusjonar	28
5.2 Tilrådingar.....	29
Litteratur og kjeldereferansar	30
Tabelloversikt	31
Vedlegg	31
Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmannen	32
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	33
Første problemstilling.....	33
Andre problemstilling	34
Tredje problemstilling.....	38
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	40

Foto forside: Freeimages.com

Samandrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Seljord kommune 29. september 2016 i KU-sak 16/16:

Konklusjonar

Vi har undersøkt følgjande problemstillingar:

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at reglane om offentlege anskaffingar vert følgde?

Kommunen har nokre tiltak for å sikre at reglane om offentlege anskaffingar vert følgde. Til dømes ligg det føre reglement for innkjøp og formelt ansvar for innkjøp er plassert.

Etter vår vurdering kunne kommunen likevel etablert fleire tiltak. Vi vil særleg peike på opplæringstiltak, praktisk informasjon og tilgang til rettleiingar, malar og sjekklister. Det kan også vere føremålstenleg å peike ut ein person med særleg ansvar for innkjøpsarbeidet.

I kva grad vert varer og tenester anskaffa i samsvar med reglane om offentlege anskaffingar?

Større anskaffingar gjennomført i 2017 som vi har undersøkt er delvis gjennomført i tråd med reglane om offentlege anskaffingar.

Det er gjennomført konkurransar i tråd med regelverket

Det blir i for liten grad nytta protokoll ved anskaffingar som kjem inn under regelverket.

Det er gjort ei større direkte anskaffing som vi meiner ikkje er i tråd med regelverket.

I kva grad bruker kommunen rammeavtalene sine?

Kommunen gjer i stor grad innkjøp i tråd med dei rammeavtaler vi har undersøkt.

Ikkje alle rammeavtalane er optimale for det behovet kommunen har, og i enkelte høve fører det til at ein bryt avtalane.

Andre forhold

Vi har ikkje undersøkt korleis kommunen sine rammeavtaler i si tid vart anskaffa. Men vi har sett at kommunen nyttar fleire rammeavtaler/ordningar som uansett har vart lenger enn fire år. Hovudregelen er at ein rammeavtale ikkje kan vare lenger enn fire år av gangen.

Vi har også sett at kommunen ikkje har rammeavtale/ikkje har hatt konkurranse på fleire varetypar/varegrupper der kommunen gjer innkjøp med ein samla verdi på over kr 100 000 i løpet av eit år. Dette er etter vår vurdering ikkje i tråd med reglane om offentlege anskaffingar. Der det blir gjort jamlege og samla større innkjøp av ein bestemt type vare/varegruppe og dette bør kommunen vurdere om det er føremålstenleg med ein rammeavtale.

Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- sette i verk tiltak for å sikre at tilsette er kjende med og har tilgang på god og oppdatert informasjon og verktøy til hjelp i innkjøpsarbeidet.
- sikre at det blir ført protokoll for alle anskaffingar med verdi på kr 1 100 000 og oppover.
- vurdere å inngå rammeavtalar der kommunen gjer jamlege innkjøp av ein vare eller teneste som overstig kr 100 000 i løpet av året.
- sørge for at rammeavtalar som er eldre enn fire år blir fornya/konkurranse-utsett i tråd med regelverket.

Skien, 19. februar 2018

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innleiing

1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Seljord kommune 29. september 2016 i KU-sak 16/16:

Vedtak

Kontrollutvalet bestiller prosjektplan på offentlege anskaffingar frå Telemark kommunerevisjon IKS.

Prosjektplanen blei handsama i møtet 30. november 2016 i sak 26/16:

Vedtak

Kontrollutvalet godkjenner prosjektplan 728017 Offentlege anskaffingar - Seljord kommune som den ligg føre.

Heimel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutval kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

I overordna analyse 2016 – 2020 er det vist til manglar og risiko knytt til kommunen sitt innkjøpsarbeid. Nytt regelverk for offentlige anskaffingar tok til å gjelde frå 1. januar 2017. Kommunen har ikkje hatt forvaltningsrevisjon på dette området før. I planen blei forvaltningsrevisjon av anskaffingar sett opp som ein av tre forvaltningsrevisjonar i kommunestyreperioden, og kommunestyret gjorde vedtak om å prioritere dette fyrst.

1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande tre problemstillingar:

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at reglane om offentlige anskaffingar vert følgde?

I kva grad vert varer og tenester anskaffa i samsvar med reglane om offentlige anskaffingar?

I kva grad brukar kommunen rammeavtalene sine?

Revisjonskriteria¹ i denne forvaltningsrevisjonen er i hovudsak henta frå lov om offentlege anskaffelser og forskrift om offentlege anskaffelser. Kriteria går fram under kvar problemstilling nedanfor, og er nærmare omtala i vedlegg 2 til rapporten.

1.4 Avgrensing

I denne rapporten har vi undersøkt anskaffingar som er gjort i 2017.

Vi har undersøkt om rett prosedyre er valt, og om formelle krav i samband med anskaffingane er oppfylte. Vi har ikkje gått inn i kommunen sine vurderingar av tilboda og grunngjeving for val av leverandørar.

Rekneskapstala vi har sett på går fram til 7. november 2017. Beløpa er utan MVA. Alle summar er avrunda til nærmaste heile tusen kroner.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Vi har fått tilgang til kommunale dokument, protokollar, rutinar m.m. og sett på tal henta frå kommunerekneskapen.

Vi har sett på mapper/arkivmateriale frå innkjøp som er gjennomført i 2017.

Rådmann er intervjuet, og aktuelle tilsette i kommunen kontakta på e-post/telefon for spørsmål og kommentarar.

Sjå meir om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3.

1.6 Høyring

I forkant av formell høyring har rådmannen fått utkast til faktadelen av rapporten til gjennomsyn for å korrigere eventuelle feil og manglar. Utkast til rapport vart sendt på høyring til rådmannen 5. februar 2018. Høyringa har ikkje ført til endringar i rapporten. Rådmannen sitt høyringsbrev ligg i vedlegg 1.

¹ Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld innanfor det området vi skal undersøke.

Revisjonskriteria er grunnlaget for de analysar og vurderingar som revisjonen gjer og dei konklusjonane vi får. Revisjonskriteria er eit viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheiter.

2 Problemstilling 1

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at reglane om offentlege anskaffingar vert følgde?

Revisjonskriterium

- *Kommunen bør ha klare roller og ansvar i innkjøpsarbeidet*
- *Kommunen bør ha oppdatert reglement for innkjøp*
- *Kommunen bør ha malar og sjekklister for arbeidet med innkjøp*

2.1 Fakta om tiltak

2.1.1 Ansvar og mynde

Kommunestyret i Seljord vedtok i oktober 2016 Økonomireglement for Seljord kommune. I arbeidet med reglementet tok ein utgangspunkt i Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) sitt utkast til økonomireglement, og såg også på element frå andre kommunar sine tilsvarende reglement. I økonomireglementet finn vi kapitel 6 *Reglement for tilvising og utbetaling*.

Reglementet gir reglar om mynde til å tilvise. Rådmannen har tilvisingsmynde for alle område i kommunen. Fullmakta kan vidaredelegerast. Den som er delegert mynde frå rådmannen kan delegerer fullmakta si vidare eitt nivå (til avdelingsleiar).

Den som har tilvisingsmynde skal peike ut personar som skal attestere (attestant).

I reglementet for tilvising og utbetaling er det slått fast at både attestant og tilvisar pliktar å «kontrollere at pris og betalingsvilkår er i samsvar med innkjøpsavtale» og vidare «sjå til at innkjøpsavtaler, rammeavtaler og liknande vert fylgd».

Fram til no har det vært kommunalsjefane som har hatt tilvisingsmynde. Rådmannen seier at kommunen er i ferd med å endre praksis med delegasjon slik at det normale vil vere at avdelingsleiarane er dei som tilviser. I samband med opplæring i e-faktura av tilsette vil det vere fokus på kva for ansvar dei som attesterer og tilviser har for å sjå til at alle forhold ved fakturaen er riktige.

I Seljord kommune er det rådmannen som har ansvar for innkjøp. Det er ikkje peika ut anna person i organisasjonen som skal ha særleg kompetanse på innkjøp og følgje opp dette i organisasjonen. Rådmannen seier at ho i sin periode som konstituert rådmann har sett organisasjonsmessige forhold som ho meiner kunne vore endra. Til dømes

meiner ho at det hadde vore ein fordel å ha ein person med spesielt ansvar for innkjøpsarbeid. Ho meiner det er naturleg at ny rådmann, som er tilsett frå desember 2017, får vurdere dette spørsmålet.

Kommunen blir invitert av BTV Innkjøp² til å stille med personar i faggrupper som evaluerer gamle rammeavtalar og melder inn behov i samband med nye avtaler. Rådmannen seier at kommunen ikkje har vore representert i slike grupper.

2.1.2 Reglement for innkjøp

Økonomireglementet har eit kapittel om innkjøp; 5 *Reglement for innkjøp*. Føremålet med reglementet er å sikre at alle anskaffingar i kommunen er i tråd med gjeldande lover, forskrifter og retningsliner.

Det er rådmannen som har ansvar for at tilsette er kjende med reglementet og følgjer det. Det skal ligge føre oversikt over dei i kommunen som har fullmakt til å gjere innkjøp og/eller tilvise slike kjøp.

Regelementet gjer greie for generelle prinsipp for innkjøp i regi av kommunen:

- Innkjøp skal (så sant det er mogleg) vere tufta på konkurranse.
- Det skal dokumenterast at slik konkurranse er gjennomført og dokumentasjon skal lagrast.
- Val av kvalifisert leverandør skal vere etter objektive kriterier.
- Prinsippa om habilitet skal følgjast.
- Ved innkjøp over kr 100 000 skal konkurransegrunnlag og val av leverandør godkjennast av minst to personar, der den eine er rådmannen.

Vidare er det gjort greie for ulike typar kjøp, alt etter kor ofte kjøpet vert gjort og kor stort beløpet som kjøpet utgjer.

Eingongskjøp

Eingongskjøp er delt inn slik:

² **BTV Innkjøp** er et administrativt innkjøpssamarbeid bestående av Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommunar, 21 kommunar i Buskerud, 12 kommunar i Telemark, Fylkesmannen i Buskerud og Telemark, samt Høgskulen i Sørøst-Norge.

- Mindre eingongskjøp, dvs. under kr 100 000. Desse er ikkje omfatta av lov om offentlege anskaffingar, men kommunen sine generelle prinsipp om konkurranse og dokumentasjon skal vektleggast.
- Mellomstore eingongskjøp, dvs. frå og med kr 100 000 til og med nasjonal grenseverdi som er 1,1 mill. kroner. Slike kjøp må skjer i samsvar med lov og forskrift om offentlege anskaffingar. Det skal leggast vekt på konkurranse og likebehandling av leverandørar. Det skal innhentas skriftlege tilbod frå minst tre leverandørar så sant dette er mogleg. Det skal førast protokoll. Rådmannen skal alltid kontaktas før førespurnad vert sendt ut.
- Store eingongskjøp er kjøp som overstig nasjonal grenseverdi på kr 1,1 mill. kroner. Også her blir det vist til regelverket i lov og forskrift som skal følgjast. Rådmannen skal kontaktas i planlegginga av slike kjøp. Anskaffing skal lysast ut på den nasjonale kunngjeringsdatabasen Doffin. For norske leverandørar er det krav om at dei kan legge fram skatteattest. For anskaffingar over kr 1,75 mill. kroner (44 mill. kroner dersom det er ei bygge – og anleggskontrakt) skal det og kunngjerast konkurranse på TED som er EU sin database for anbodskonkurransar.

Regelmessige kjøp

Om regelmessige kjøp er det slikt reglement:

Regelmessige kjøp/leveransar som i løpet av året har en samla verdi som er mindre enn 100 000 (ekskl. mva) skal bli handsama etter reglane om mindre eingongskjøp.

Regelmessige kjøp som i løpet av året har ein verdi som er lik eller overstig kr 100 000, kjem inn under lov om offentlege anskaffingar og skal følgje reglane i lov og forskrift om offentlege anskaffingar. Ved slike kjøp vil dei ulike terskelverdiane vere styrande for kva for prosess og prosedyre som skal brukast ved anskaffinga.

Regelementet peikar på at det i mange tilfelle vil vere føremonleg å kome fram til fleirårige rammeavtaler for regelmessige leveransar.

Rådmannen skal sørge for at kommunen inngår rammeavtaler der det er naudsynt. Det er berre rådmannen som kan inngå rammeavtaler på vegner av kommunen.

Reglementet viser til at den høgaste talfesta verdien (ekskl. mva) av alle forventa kontraktar i avtalen si levetid skal ligge til grunn ved vurdering om det er reglane for små, mellomstore eller store eingongskjøp som gjeld.

I reglementet kap. 5.3 *Definisjonar* er det vist til at nasjonal grenseverdi per 2016 er kr 500 000 ekskl. mva. Denne verdien er i forskrift om offentlege anskaffingar endra frå og med 2017 og er no kr 1,1 mill. kroner.

På spørsmål om korleis økonomireglementet og endringar i regelverket om offentlege anskaffingar har vore kommunisert til dei tilsette seier rådmannen at det ikkje har vore spesielle opplæringstiltak på dette.

Vi har gjort søk på kommunen sine intranett sider i slutten av november 2017. Korkje økonomireglementet eller anna informasjon om regelverk for innkjøp/anskaffingar var å finne på desse sidene.

Rutinar og malar

Rådmannen seier at det har vore planar om å lage ei handbok etter at det nye økonomireglementet var på plass. Ei slik handbok skulle vere til praktisk hjelp for avdelingsleiarane. Dette arbeidet er ikkje kome i gang.

I følge rådmannen har kommunen ikkje utvikla felles malar eller sjekkelister til hjelp i arbeidet med innkjøp og anskaffingar.

Kommunalområdet for plan, utvikling og tekniske tenester har sjølv laga og brukar eigen mal for anskaffingsprotokoll.

2.2 Revisor si vurdering av tiltak

Delegasjonsreglementet gjer greie for ansvar og mynde i kommunen. Rådmannen har ansvaret for innkjøp i kommunen, men seier sjølv at det hadde vore hensiktsmessig å peike ut ein person med særleg ansvar for å følgje opp innkjøpsarbeid. Etter vår vurdering kunne dette ha vore med på å styrke arbeidet med anskaffingar.

Kommunen sitt reglement gjer greie for dei viktigaste forholda ved innkjøp og anskaffingar som skjer i regi av kommunen. Reglementet er overordna og viser i stor grad til lov og forskrift om offentlege anskaffingar. Reglementet er i hovudsak oppdatert i forhold til nytt regelverk frå 2017, med nokre unntak: I reglementet er det under 5.3 *definisjonar* vist til ein grenseverdi pr. 2016. Denne grenseverdien er endra frå og med 2017, og bør difor endrast i reglementet.

Sjølv om innkjøp med verdi under kr 100 000 ikkje kjem inn under lov og forskrift om offentlege anskaffingar har kommunen vedteke at og desse innkjøpa i størst mogleg grad skal vere basert på konkurranse. Vidare skal slik konkurranse vere dokumentert.

Etter vår vurdering er det ein styrke for omdømme og tillit til kommunen at reglementet stiller krav også til slike mindre eingongs innkjøp.

Lov om offentlige anskaffingar, og særleg forskrifta knytt til denne, vil for mange verke komplisert og lite tilgjengeleg. Kommunen har i liten grad hatt fokus på opplæring i eige reglement og det aktuelle lowverket. Etter vår vurdering bør kommunen sikre at slik opplæring blir gitt.

Etter vår vurdering er reglement for innkjøp aleine ikkje egna til å sikre at anskaffingar skjer på riktig måte. Etter vår vurdering bør kommunen vurdere å sette i verk fleire tiltak for å sikre at tilsette er kjende med og har tilgang på god og oppdatert informasjon og verktøy til hjelp i innkjøpsarbeidet.

3 Problemstilling 2

I kva grad vert varer og tenester anskaffa i samsvar med reglane om offentlege anskaffingar?

Revisjonskriterium

Kommunen skal gjennomføre konkurranse ved å:

- *Berekne verdien av anskaffinga, nytte lovleg prosedyre og gjennomføre konkurranse i samsvar med denne.*
- *Informere leverandørar om anskaffinga*
 - *ved annonse eller direkte førespurnad til mange nok leverandørar for anskaffingar over kr 100 000.*
 - *ved kunngjering i Doffin for anskaffingar over kr 1 100 000³.*
 - *ved kunngjering i Doffin og i TED for anskaffingar med anslått verdi over gjeldande EØS-terskelverdi.*
- *Beskrive konkurransen og kontraktsvilkåra*
 - *ved bruk av konkurransegrunnlag for anskaffingar over kr 1 100 000.*

Vidare skal kommunen sine anskaffingar kunne prøvast i ettertid ved at kommunen:

- *Sikre at dei vurderingane og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringa av konkurransen er skriftlig.*
- *Fører anskaffingsprotokoll for anskaffingar over kr 1 100 000*

3.1 Fakta om anskaffingar

I regelverket om offentlege anskaffingar er det ulike krav til dokumentasjon og prosess alt etter kva verdi anskaffinga har. Dei ulike grensene for beløpa blir omtalt som terskelverdiar. Krava til dokumentasjon og prosedyrar aukar med auka terskelverdi.

Innkjøp med ein verdi på under kr 100 000 er frå 2017 av ikkje omfatta av lov om offentlege anskaffingar. Kommunen har i sitt innkjøpsreglement likevel krav og forventningar til korleis slike innkjøp skal handterast.

³ For bygge- og anleggsanskaffingar gjeld andre beløpsgrenser. Her er terskelverdien 44 mill. kroner.

Vi har plukka ut nokre anskaffingar innafor dei ulike kategoriane som vi finn i regelverket, og sett på om krav til prosedyre og dokumentasjon av innkjøpa/anskaffingane er følgde.

3.1.1 Anskaffingar mellom kr 100 000 og 1 100 000

Prosjektlear – «Opplivingsvegen om Nutheim»

Tre aktuelle leverandørar blei ved brev oppmoda om å gi tilbod på prosjektleiing for prosjektet «Opplivingsvegen om Nutheim».

Det er ført protokoll for anskaffinga. Anslått verdi for heile prosjektperioden er oppgitt til kr 600 000. Protokollen inneheld elles vurderingar av tilbydarane og grunning for val av tilbydar.

Bibliotek – reolar og møblar/utstyr

Biblioteket i kommunen har eit større innkjøp av reolar i 2017.

Fire leverandørar blei forspurde på e-post om å gi tilbod på utstyret.

Mal for protokoll er brukt. Det er anslått verdi for kjøpet på om lag kr 450 000. Protokollen inneheld grunning for val av leverandør

Brannpumpe/røykvifte til brannvesenet

Sakshandsamar seier det var vanskeleg finne aktuelle tilbydarar. Etter søk på nett blei tre aktuelle leverandørar førespurd på telefon. Sakshandsamar opplyser at det berre var aktuelt for ein leverandør å gi tilbod på slikt utstyr. Kostnaden for utstyret var på kr 155 000.

Det ligg ikkje føre protokoll for anskaffinga. Tilbod frå den aktuelle leverandøren og aksept av tilbodet er dokumentert.

Asfaltering av kommunale vegar

To tilbydarar er kontakta pr. e-post med førespurnad om å gi tilbod på legging av asfalt på kommunale vegar.

Mal for protokoll er brukt. Anslått verdi var kr 500 000. Protokollen vi har fått tilsendt var ikkje undertekna.

Kjøp av traktor

Tre tilbydarar vart oppmoda på telefon om å kome med tilbod på ny traktor (og innbyte av gamal).

Mal for protokoll er brukt. Anslått verdi til kr 600 000.

Byggeleiing

Konkurransen om oppdraget som byggeleiar for utbygging av bokollektiv og dagaktivitetssenter, Nesvegen 7 og 10 blei kunngjort på Doffin 19. juni 2017.

Kostnaden var på om lag kr 850 000.

Det ligg ikkje ført protokoll for anskaffinga. Konkurransen og tilbod er dokumenterte. Det er laga oversikt over tilbod (med nemninga tilbodsprotokoll). Vurdering av tilbydarar og grunngjeving for val av tilbydarar er dokumentert.

Rekrutteringsteneste – ny rådmann

Ordførarar har vore sakshandsamar ved anskaffinga av rekrutteringsteneste. I samband med dette gjorde ordførar ein førespurnad til tre konsulentfirma om å bistå i arbeidet. Kommunestyret hadde løyvd inntil kr 150 000 for å leige inn ekstern kompetanse i samband med tilsettinga (sak 13/17).

Ordførar utforma ein protokoll for anskaffinga. I protokollen blei det kort gjort greie for kven som har gitt tilbod og kva for pris dei opererer med. Alle tilbydarane blei rekna som kvalifiserte for oppdraget.

I grunngjevinga for val av selskap legg ordførar særleg vekt på at han har gode relasjonar til det aktuelle selskapet og konsulenten som skal jobbe med tilsettinga.

Montering av ljøs i symjehall

Dyrud Elektro blei bruka i samband med montering av nye lys i svømmehallen. Kostnaden for arbeidet var kr 113 000. Frå kommunen får vi opplyst at dette er rekna som vedlikehald, og arbeidet vart gjort av den elektroentreprenøren som kommunen har rammeavtale med. Oppdraget vart difor ikkje lyst ut.

Rammeavtalen det blir vist til, og som vi har fått tilsendt er frå 2009. I avtala er det vist til at: *avtalen er gyldig til en av partene skriftlig sier den opp.* Og vidare at: *Avtalen tas opp til ny vurdering 01.02.2011.*

Vi har ikkje sett nærmare på anskaffinga av rammeavtalen.

Oppjekking av hus

I samband sigeskader på to hus, hadde kommunen trong for å jekke opp og stabilisere bygningane. Kostnad for arbeidet var kr 230 000.

Ein tilbydar vart spurd om å gi pris på arbeidet. Kommunen opplyser at dette var ein svært spesiell jobb, og så vidt kommunen kjenner til, er firmaet Uretek eit av få, om ikkje det einaste, firmaet i Noreg som driv med denne type arbeid. Sakshandsamar opplyser at det difor var vanskeleg å be om pris frå fleire firma .

Det er ikkje ført protokoll for anskaffinga, men tilbodsbrief frå leverandøren og aksept av tilbodet er dokumentert.

Automatikk på avlauspumpepestasjonar

Kommunen lyste ut konkurranse om levering av automatikk på avlauspumpepestasjonar på Doffin 3. november 2017.

Det ligg ikkje føre protokoll som viser antatt verdi på anskaffinga. Frå kommunalsjef for plan, utvikling og tekniske tenester får vi opplyst at verdien, jamfør budsjettframlegget for 2017, er berekna til kr 600 000.

I konkurransereglane er det oppgitt at prosedyre for anskaffinga er konkurranse med forhandlingar, og det er vist til forskrift om offentlege anskaffelser § 11-8. Dette er ein paragraf som finst i den gamle forskrifta om offentlege anskaffingar (som no er oppheva).

Det ligg føre konkurransevilkår og det er opplyst at alminnelege kontraktsbestemmelsar for totalentrepriser gjeld.

Frist for å lever tilbod var sett til 20. november 2017. Vi har ikkje sett nærmare på korleis denne saka er handert etter fristens utløp.

3.1.2 Anskaffingar mellom kr 1 100 000 og 1 750 000

Breibandutbygging – Mandal og Langlim

Konkurranse om dette oppdraget vart lyst ut på Doffin 20. oktober 2017.

Det ligg ikkje føre protokoll som viser antatt verdi på anskaffinga. Frå kommunalsjef for plan, utvikling og tekniske tenester får vi opplyst at verdien, jamfør budsjettframlegget for 2017, er berekna til kr 1 500 000.

Konkurransen er i Doffin lyst ut som open tilbodskonkurranse. I konkurransegrunnlaget er det vist til at ein planlegg å gjennomføre forhandlingar med dei som gir tilbod i konkurransen.

Det ligg føre konkurransegrunnlag med kravspesifikasjon. Kontraktsvilkår er ikkje omtala i konkurransegrunnlaget.

Konkurransen er ikkje avslutta og det er frist for å leverer tilbod 15. januar 2018.

Vintervedlikehald av kommunal vegar og plassar

Konkurranse om nye avtaler om brøyting og strøing av kommunale vegar for ein fireårs periode vart kunngjort på Doffin 11. august 2017. Oppdraget er delt opp i roder, men med høve til å gi tilbod på fleire roder.

Konkurransen er kunngjort som ei open tilbodskonkurranse.

Det er brukt mal for anskaffingsprotokoll. Verdien oppdraget for heile perioden er anslått til 5, 2 mill. kroner. Vurdering av tilbydarane og avgjerd om kven som fikk kontrakter er dokumentert i protokollen. Protokollen er undertekna av sakshandsamar, men ikkje av leiar.

3.1.3 Anskaffingar over kr 1 750 000

Vatn og avløp – Århusmoen

Dette er ei direkte anskaffing som ikkje har vore utlyst på Doffin.

I samband med vedtekne planar om å bygge eit vatn- og avlaupsreinseanlegg fekk kommunen i februar eit tilbod frå selskapet Telemark Technologies AS om levering av eit nøkkelferdig vatn- og avlaupsanlegg på Århusmoen. Selskapet tilbyr kommunen ny teknologi på området, og ønskjer å bruke anlegget som test/pilotanlegg og som visningsanlegg for eventuelle andre interesserte instansar.

Det er laga protokoll for anskaffinga der anslått verdi på kr 4 mill. kroner er oppgitt og kommunen gir ei grunngjeving for kvifor det er gjort ei direkte anskaffinga. I protokollen er det vist til at direkte anskaffingar i visse høve er i tråd med lowverket. Dette gjeld:

«kontrakter hvor anskaffelsen kun kan foretas hos en leverandør i markedet av ny teknologi»

Og vidare der det ligg føre:

«usedvanlig fordelaktig tilbud».

Bukollektiv og dagaktivitet senter, Nesvegen 7 og 10

Arbeidet med denne anskaffinga vart sett bort til konsulentfirmaet Sweco, som har stått for utlysning og gjennomføring av konkurransane. Det har vore fire konkurransar i samband med utbygginga; ein for bygg, ein for rørleggararbeid, ein for elektro og ein for ventilasjonsarbeid. Alle er lyst ut på Doffin i juni 2017. Kostnaden er berekna til i overkant av 30 mill. kroner.

Alle konkurransane er lyst ut som opne tilbods konkurransar, og det ligg føre kontrakts- og konkurransevilkår i dokumenta.

Vurderingar av tilbydarane opp mot krav i konkurransevilkåra er dokumentert i brev til kommunen frå Sweco. Med bakgrunn i desse vurderingane har Swecogitt tilråding om val av leverandørar. Kommunen har følgd innstillinga frå Sweco og inngått kontrakt med dei aktuelle tilbydarane.

Kommunen har ikkje ført eigen protokoll.

Middagar til institusjon og heimebuande tenestmottakarar

Kunngjering av konkurransen er lagt ut på Doffin og EU si database TED 20. januar 2017.

Det ligg ikkje føre anskaffingsprotokoll

Konkurransen er kunngjort som ei open anbodskonkurranse.

Kontrakts og konkurransevilkår er omtala.

Den 14. juni 2017 kunngjorde kommunen på Doffin at ein avlyser anbodskonkurransen og at kontrakt ikkje er inngått. Bakgrunnen er vedtak i formannskapet 8. juni 2017, der det blei gjort vedtak om levere mat i eigenregi.

Vedtaket er klaga inn for Klagemenda for offentlege anskaffelser (KOFA). Klagar meiner at kommunen har brote kravet om sakleg grunn for avlysinga av konkurransen. Klagar meiner vidare at kommunen har brote regelen om kunngjering ved å kjøpe tenester utanfor kunngjort konkurranse. Klaga er pr. dato ikkje handsama i KOFA.

Vi har ikkje vurdert innhaldet i klaga.

3.1.4 Anskaffingar med stor samla verdi utan konkurranse og/eller rammeavtale.

Vi har sett at kommunen har gjort anskaffingar som i løpet av året har vore på meir enn kr 100 000 utan at dette har vore tufta på rammeavtale eller har vore utsett for konkurranse. Dette er nærmare omtala i kap. 4.1.4

3.2 Revisor si vurdering av anskaffingar

Dei større eingongs anskaffingane (med antatt verdi frå kr 100 000 og oppover) vi har undersøkt er etter vår vurdering delvis gjennomført i tråd med regelverket for offentlege anskaffingar.

For anskaffingar under kr. 1 100 000 (nasjonal terskelverdi) er det i all hovudsak gjennomført konkurranse mellom fleire tilbydarar, og dette er i tråd med Lov om offentlige anskaffelser som seier at oppdragsgjevar skal «opptre i samsvar med grunnleggjende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet».⁴

For anskaffingane over nasjonal og EØS terskelverdiar har konkurransar vore lyst ut på Doffin i tråd med regelverket, jamfør forskrift om offentlige anskaffelser del II og III

For anskaffingane over nasjonal og EØS terskelverdiar ligg det i all hovudsak føre konkurransevilkår og vilkår for kontrakten for konkurransane, slik forskrift om offentlige anskaffelser del II og III krev.

For innkjøpa under nasjonal terskelverdi er viktige avgjerder i all hovudsak dokumentert. Det er i fleire tilfelle nytta mal for anskaffingsprotokoll og etter vår vurdering er dette ein fornuftig måte å dokumentere prosessen på.

Vi har to merknader til anskaffinga av rekrutteringsselskap i samband med tilsetting av ny rådmann. Etter vår vurdering burde det normalt vore administrasjonen i

⁴ LOA § 4

kommunen, og ikkje folkevalde, som er sakshandsamar og stod for prosessen med anskaffinga, i tråd med dei rammer som er gitt i kommunestyret. Vi ser vidare at ordførar i grunngevinga for val av leverandør legg vekt på hans gode relasjonar til det aktuelle selskapet. Ein prinsipiell kommentar til denne vurderinga er at dersom ein skal legge vekt på tidlegare erfaring med ein leverandør må det vere etterprøvbart, og ein må sikre lik handsaming av leverandørane. Det inneber at ein bør ha klare og objektive kriterium for vurderinga, og ein må sikre at ein har like mykje kunnskap om alle tilbydarane. Vi kan ikkje sjå at dette kjem fram i protokollen.

For anskaffingar over terskelverdi er det krav om å lage anskaffingsprotokoll. Protokoll for anskaffinga skal vise viktige steg i anskaffingsprosessen. Slik protokoll er nytta i to av dei fem tilfella vi har undersøkt. Der det ikkje er ført anskaffingsprotokoll er delar av prosessen likevel dokumentert.

I samband med anskaffinga som gjeld vatn- og avlaupsanlegg på Århusmoen har kommunen gjort ei direkte anskaffing av vatn- og avlaupsanlegg utan konkurranse. Denne anskaffinga skulle etter hovudregelen vore kunnngjort jamfør forskrift om offentlege anskaffelser del II. Det er laga anskaffingsprotokoll der ein syner til unntak for krav om konkurranse om visse typar kontraktar⁵. Unntaka i regelverket skal generelt tolkast strengt, og det er oppdragsgivar som må bevise at det er høve til å nytte unntaksreglane. Etter vår vurdering kan det vere tvilsamt om det er høve til å nytte unntaka i dette tilfellet.

Dersom kommunen legg til grunn at det ikkje finnest andre aktørar som kan levere same produkt, må det godtgjerast og dokumenterast. Slik dokumentasjon ligg ikkje føre. For å sikre at det ikkje er andre interessentar i marknaden som kunne vore aktuelle tilbydarar, kan kommunen publisere ei intensjonskunnngjering i Doffin⁶. I ei intensjonskunnngjering blir marknaden gjort merksam på at kommunen har som føremål å inngå kontrakt med den aktuelle leverandøren, og ein eventuell marknad vil få høve til å reagere, dersom dei meiner dei kunne vore aktuelle som tilbydarar. Kommunen har i protokollen vidare lagt til grunn at det ligg føre eit «usedvanlig fordelaktig tilbud som gjør det mulig å anskaffe ytelsene til en pris som ligger vesentlig under normale markedspriser»⁷. I lovkommentarane er det vist til at det skal svært mykje til for at denne unntaksregelen kan nyttast. Eit typisk døme på når ein kan bruke regelen er ved konkursar. Det blir stilt strenge krav til kunnskap om prisar som

⁵ I protokollen er det vist til Lov om offentlige anskaffelser §2.1. Rett referanse skal være Forskrift om offentlige anskaffelser § 5-2 (1a og b).

⁶ Forskrift om offentlige anskaffelser § 8-18

⁷ Forskrift om offentlige anskaffelser § 5-2 (1b)

er i marknaden, og til dokumentasjon for at vilkåra for unntak frå kunngjeringsplikta er oppfylt.

4 Problemstilling 3

I kva grad bruker kommunen rammeavtalene sine?

Revisjonskriterium

- *Kommunen bør ha ei oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtaler.*
- *Kommunen skal følge dei rammeavtalene som til ei kvar tid gjeld.*

4.1 Fakta om rammeavtaler

4.1.1 Oversikt over rammeavtaler

Seljord kommune har rammeavtaler med ulike leverandører om kjøp av varer og tenester. Kommunen inngår i innkjøpssamarbeidet BTV-innkjøp, som er eit administrativt innkjøpssamarbeid der fleire aktørar deltek; Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommunar, alle 21 kommunane i Buskerud, 12 kommunar i Telemark, Fylkesmannen i Buskerud og Telemark, samt Høgskulen i Sørøst-Norge.

Så godt som alle rammeavtaler som Seljord kommune har, er inngått i regi av BTV-Innkjøp.

Vi har fått oversikt over rammeavtalene kommunen hadde pr. 7. november 2017. Det var 18⁸ avtaler i regi av BTV-Innkjøp og ein som kommunen sjølv hadde gjennomført konkurransen for. I tillegg har vi seinare fått opplysningar om at kommunen har fleire rammeavtaler i kommunal regi i tillegg til dei som er på oversikten.

Alle tilsette i kommunen har via intranettet tilgang til ei samla oversikt over avtalene som er inngått i regi av BTV. Vidare kan dei få opp dei einskilde avtalene for meir detaljert informasjon om vareutval, prisar m.m.

Avtalene kommune sjølv har gjennomført konkurranse for ligg ikkje tilgjengeleg på intranettet, men er tilgjengeleg i dei aktuelle verksemdene/etatane dei blir nytta.

4.1.2 Bruk av rammeavtaler

Vi har undersøkt eit utval av varegrupper og sett på i kva grad kjøpa innanfor desse varegruppene er gjort med dei leverandørane som kommunen har rammeavtale med.

⁸ To av avtalene tok til å gjelde frå november 2017

Vi har ikkje undersøkt sjølve anskaffingane av rammeavtalene.

Medisinsk forbruksmateriell

I tabellen nedanfor har vi sett opp ei oversikt over innkjøp ført på rekneskapskonto/art 11100, *medisinsk forbruksmateriell*.

Tabell 1 Utgifter til medisinsk forbruksmateriell (art 11100) fram til 7. november 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent av total utgift.

Leverandør	Beløp i kr	Prosent av total
Mediq Norge AS	416 000	63
Erik Tanche Nilssen AS	216 000	33
Andre leverandørar ⁹	20 000	4
Totalt	653 000	100

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

Kommunen har rammeavtale med Mediq Norge AS innanfor denne varegruppa. Tabellen viser at om lag 61 % av slike innkjøp skjer frå leverandøren kommunen har rammeavtale med.

Det er kjøpt varer for til saman kr 214 00 (33 %) frå leverandøren Tanche Nilssen AS. Alle desse kjøpa er gjort av Legekontoret i kommunen (310 Legetenester). På spørsmål kvifor desse kjøpa ikkje er gjort hos rammeavtaleleverandøren får vi opplyst frå kommunelegen at dette i hovudsak gjeld utstyr som brukast til apparat som måler blodverdiar. I følgje kommunelegen leverer ikkje Mediq Norge AS utstyr som passar til dei apparata som kommunen nyttar.

I tillegg blir det kjøpt noko materiell frå anna leverandør av di kvaliteten på varene frå rammeavtaleleverandør ifølgje kommunelegen ikkje er tilfredsstillande. I visse høve er det også gjort innkjøp frå annan leverandør fordi prisen har vore vesentleg lågare enn hos rammeavtaleleverandøren.

Matvarer

Kommunen har rameavtaler for ulike matvarer/næringsmiddel. Det er avtaler med fleire leverandørar, alt etter kva slags matvarer vi snakkar om. Døme på næringsmiddelgrupper er:

- gruppe 1, kolonialvarer, iskrem, egg, frosen fisk,
- gruppe 3, frosne grønsaker og bær

⁹ Andre leverandørar gjeld 10 forskjellige leverandørar der største samla sum får leverandør var kr 6 876 og minste på snau kr 100.

- gruppe 5 kjøttprodukt, ferske og frosne
- gruppe 7, faste og flytande meieriprodukt

Måkestad Engros (Servicegrossistene) har fem av dei sju avtalane. Dei to siste avtalane er med Bama og Tine.

Rammeavtalen for levering av mat blei inngått i 2016. Desse avtalene gjeld for storkundar dvs. at dei mindre einingane i kommunen er fritekne frå å nytta avtalene.

Vi har sett bort frå levering av varm mat/middagsmat til Nesbukti sjukeheim, Heddeli bu og servicesenter og Steinmoen bu og servicesenter. Slik mat blir levert av Dyrsku'n Arrangement AS der det ligg føre eigen avtale om levering av dette.¹⁰

Kommunen har elles utgiftsført kr 1. 470 000 på rekneskapskonto/art 11150, *matvarer*. Dette fordeler seg på ulike leverandørar som vist i tabellen nedanfor. Leverandørane med rammeavtaler er merka med feit skrift.

Tabell 2 Utgifter til matvarer (art 11150) fram til 7. November 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent. Utgifter til varm mat i institusjon og til heimebuande er ikkje medrekna

Leverandør	Beløp i kr	Prosent av total
Måkestad Engros Larvik	388 000	26
Aasmundsens bakeri	146 000	10
ASKO Øst og Asko Agder	35 000	2
Bama	52 000	4
Meny Telesenteret	75 000	5
Nærbutikken i Åmotsdal	92 000	6
Rema 1000 Atle Bringsåker	296 000	20
Tine SA	238 000	16
Øyland Mat	90 000	6
Andre	57 000	4
Totalt	1 470 000	99

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

¹⁰ Forlenging av avtale til sak om levering av varmmat er avklara

Vi har undersøkt nærmare nokre av dei instansane som skal nytte rammeavtala.

Tabell 3 Fordeling av kjøp av matvarer på leverandørar med og utan rammeavtaler for eit utval kommunale instansar. I kroner (prosent i parentes).

Verksemd	Frå leverandør med avtale	Frå andre	totalt
Sjukeheim	285 000 (78 %)	79 000 (21 %)	363 000
Heddeli bu- og servicesenter	131 000 (81 %)	31 000 (19 %)	162 000
Seljord ungdomsskule	113 000 (75 %)	39 000 (25 %)	151 000
Heddeli barnehage	27 000 (22 %)	93 000 (78 %)	120 000
Tussejuv barnehage	101 000 (66 %)	53 000 (34 %)	154 000

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

Sjukeheimen kjøper i all hovudsak inn matvarer frå leverandørar kommunen har rammeavtaler med. Dei om lag 20 % av innkjøpa som blir gjort er frå andre leverandørar er varer som det ikkje er rammeavtale om. Dette er til dømes brød/bakevarer (kr 61 000) frå eit bakeri i kommunen og næringsdrikke (og div andre artiklar) frå Mediq. Det blir kjøpt varer for om lag kr 11 000 frå to av daglegvarebutikkane i Seljord. Her er det kjøpt varer som det tilsynelatande ville vore riktig å kjøpe via rammeavtale-leverandørane.

Heddeli bu- og servicesenter kjøper matvarer for kr 131 000 frå rammeavtale-leverandørar. Det blir kjøpt varer for ca. kr 11 000 frå ein av daglegvarebutikkane i kommunen, varer som det tilsynelatande ville vore riktig å kjøpe frå leverandøren med rammeavtale. Resterande, kr 20 000 er kjøp av bakerivarer. Dette er varer det ikkje er avtale på.

Seljord ungdomsskule kjøper varer for kr 113 000 frå leverandørar med rammeavtaler. Kr 19 000 gjeld bakerivarer der det ikkje er rammeavtale. Det blir kjøpt varer for om lag kr 19 000 frå to av daglegvarebutikkane i Seljord. Her er det kjøpt varer som det tilsynelatande ville vore riktig å kjøpe via rammeavtaleleverandørane. Rektor på skulen seier dei i hovudsak handlar frå Måkestad, men at av og til blir det supplert med innkjøpa frå daglegvarebutikkane. Han meiner rammeavtala gir opning for slike kjøp.

Heddeli barnehage kjøper storparten, nær 80 %, av matvarene frå leverandørar utan rammeavtale. Her er kjøp som det tilsynelatande ville vore riktig å kjøpe frå leverandør med rammeavtale. Meieriprodukt blir kjøpt frå rammeavtaleleverandør. Styrar av barnehagen seier i ein e-post at dei no har begynt med levering frå leverandør med rammeavtale.

Tussejuv barnehage kjøper om lag to tredjedel av matvarene frå rammeavtale-leverandørane. Om lag kr 34 000 er kjøp frå daglegvarebutikkar der det tilsynelatande ville vore riktig å kjøpe frå rammeavtaleleverandør. Styrar i barnehagen seier dei har fokus på å være lojale mot rammeavtalene, men at det vil vere grunnar til at det ikkje er hensiktsmessig å nytte rammeavtaleleverandørane. Dette kan ha med bestillingstid, små kvantum, pedagogiske opplegg, særskilt mat i høve til visse diagnosar m.m. Det blir kjøpt bakerivarer for 19 000 frå lokalt bakeri. Her har kommunen ingen avtale med leverandør.

PC/IT-utstyr

Kommunen hadde ein rammeavtale med Atea AS fram til 14. mai 2016. I perioden 14. mai 2016. – 18. april 2017 hadde kommunen ikkje rammeavtale på kjøp av IT-utstyr/PC. Frå 18. april 2017 har kommunen igjen ein avtale med Atea AS.

Kommunen har driftsavtale med ASPIT AS om drift og oppfølging av IT i kommunen. Dette inneber at ASPIT i visse høve og står for innkjøp på vegner av kommunen. I slike tilfelle skal dei nytte rammeavtaleleverandør. I tabellen ovanfor vil kjøp frå både Atea og ASPIT vere frå rammeavtaleleverandør.

Vi har sett på utgifter ført på rekneskapskonto/art 12001, *IT-utstyr*.

Tabell 4 Utgifter til IT-utstyr(art 12001) fram til 7. november 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent.

Leverandør	Beløp i kr	Prosent av total
Alternativ Data AS	165 000	30
Apro Tele og data AS	10 000	2
Arrow Value Recovery Norway AS	27 000	5
ASPIT AS	247 000	45
Atea AS	82 000	15
Dustin Norway AS	7 000	1
Power Seljord Radio og TV	5 000	1
Tanche Nilssen AS	7 000	1
Andre	3 000	0
Totalt	553 000	100

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

Frå byrjinga av året og fram til 7. november 2017 utgjør kjøp frå rammeavtale-leverandør (Atea og ASPIT) 60 % av den totale utgifta. Kommunen hadde imidlertid ikkje rammeavtale i heile denne perioden. Dersom vi berre ser på perioden april til november 2017 er om lag 90 % av innkjøpa frå rammeavtaleleverandør. I dei siste 10 % ligg eit kjøp av brukte PC 'ar til Flatdal skule. Vi får opplyst frå BTV innkjøp at kjøp av brukt utstyr ikkje er del av rammeavtala.

Seljord barneskule og Seljord ungdomsskule gjorde i mars eit større innkjøp av brukte PC 'ar frå Alternativ Data AS. Til saman var dette ein utgift på kr 165 000. Kommunen sto på det tidspunktet utan rammeavtale. På spørsmål om korleis dette kjøpet vart gjennomført seier rektor på ungdomsskulen at dei over fleire år har kjøpt slikt utstyr frå denne leverandøren, og at det ikkje blei henta inn tilbud frå fleire leverandørar.

Vikarar

Kommunen har rammeavtaler med fire leverandørar av vikarar til helse- og omsorgssektoren. Det er sett ei rekkjefølge for kven av desse som skal bli førespurd først. Dersom den første på lista ikkje har kapasitet til å levere tenester som etterspurd, kan kommunen gå vidare på lista.

I den perioden vi har sett på, er det berre sjukeheimen som har kjøpt vikartjenester. Sjukeheimen brukar vikarar for å dekke opp for ferieavvikling om sommaren. Summen førd på rekneskapskonto/art 12702, *kjøp av vikarar* pr. 7. november 2017 var på kr 228 000. Det var Ambio Helse AS som leverte tenesta. Denne leverandøren er nummer tre i prioriteringsrekkefølga.

På spørsmål om kvifor denne leverandøren er valt framfor dei som stå føre på lista seier kommunalsjef for helse og omsorg at dei to andre leverandørane blei kontakta først. Leverandør med første prioritet kunne ikkje tilby vikarar i den aktuelle perioden. Nummer to på lista hadde problem med å avklare om dei kunne tilby vikarar i den aktuelle perioden. Då det nærma seg sommaren utan ei nærmare avklaring, valte kommunen å kontakte leverandør nummer tre på lista. Denne leverandøren kunne tilby vikarar som etterspurd, og kommunen gjorde avtale om vikarkjøp.

Kommunalsjefen opplyser at det blei gjort avtale på telefon/e-post og at det ikkje er laga kontrakt som er lagt inn i kommunen sitt arkiv/sakshandsamingssystemet ePhorte.

Bøker og andre media til bibliotek

Alle kjøp som er belasta konto/art 12003, *bøker og andre media til bibliotek* er kjøpt frå Biblioteksentralen AS

Telefoni – abonnement og trafikk for mobil- og fasttelefoner

Kommunen har frå slutten av september 2016 hatt rammeavtale med Telenor Norge AS om levering av fast- og mobiltelefoni inklusiv datatrafikk. Vi har undersøkt forbruket på artene 11302 og 11303, som gjeld abonnement og trafikk for høvesvis fasttelefonar og mobiltelefonar.

Tabell 5 Oversikt over utgifter til telefoni fordelt på leverandør. I kroner og prosent

Leverandør	Beløp i kr	Prosent av total
Telenor AS	107 000	71 %
TDC	44 000	29 %
Totalt	151 000	100 %

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

Alt av abonnement og trafikk som gjeld mobiltelefonar er i samsvar med avtalen med Telenor.

TDC leverer framleis delar av fasttelefoni. Vi frå opplyst frå kommunen at det er tekniske årsaker til at Seljord kommune ikkje kunne flytte sin fasttelefoni frå TDC til Telenor samstundes som mobiltelefonien blei flytta. Det er Telenor som har kravd endringar i tekniske løysingar, og som står for arbeidet med desse. Kommunen har lite innverknad på framdrifta. Ei av årsakene til at dette har tatt tid, er at Seljord kommune har felles fasttelefonsentral med Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje.

4.1.3 Kjøp utan rammeavtaler

I samband med undersøkinga av bruken av rammeavtaler, har vi sett at kommunen i fleire tilfelle har kjøp med samla verdi over kr 100 000 frå leverandørar utan rammeavtale. Vi har bedt kommunen gjere greie for kva for avtaler som ligg til grunn for kjøp frå desse leverandørane:

Tabell 6 Utval av leverandørar utan rammeavtale med kommunen

Konto/art	Leverandør	Sum i kroner
11201, Forbruksmateriell reinhald	Seljord elektriske AS	326 000
11202, Kjemikalier,	Permakem AS	236 000
11700, Drivstoff og rekvisita	Circle K	249 000
11140, Medikament	Apotek 1 Seljord	326 000
12100, Leasing av transportmiddel	Santander Consumer Bank	580 000
11050 Lærebøker	Vest-Telemark Libris	313 000

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

Frå rådmannen får vi opplyst følgjande kring dei aktuelle kjøpa:

Kjøpa frå Seljord elektriske AS er gjort i høve til ein samarbeidsavtale frå 2000.

Kommunen har avtale med Sweco om bistand i etableringa av nytt vassverk fram til dette er ferdig funksjonstesta. Sweco har på vegne av kommunen valt leverandør av kjemikalier, og dei dokumenterer at oppdraget har vore konkurranseutsett. Avtalen

med Sweco om arbeidet med vassverket blei inngått før 2017, og vi har ikkje undersøkt korleis denne avtala er anskaffa.

Vi får opplyst at kommunen ikkje har hatt rammeavtale for kjøp av drivstoff til kommunen sine tenestebilar. Rådmannen opplyser at det vil bli inngått ei rammeavtale (i regi av BTV) med Circle K frå november 2017.

Kommunen har avtale om kjøp av medikament med Apotek 1 Seljord, gjeldande frå august 2014. Denne avtalen kan fornyast for 1 år av gongen, fram til eventuelt varsel om at ho ikkje blir fornya.

Når det gjeld avtaler om leige av bilar, seier kommunen at dette er einskildavtaler som blir inngått etter kvart som behovet er der. Det vanlege ved behov for ny bil, er å høre om pris hjå to av dei lokale bilforhandlerane. Uavhengig av kven av bilforhandlerane kommunen leiger av er det Santander Consumer Bank som står som leverandør i rekneskapen.

Lærebøker gjeld fire innkjøp (frå kr 32 000 – kr 209 000) gjort av Seljord barneskule, Seljord ungdomsskule og Flatdal skule. Kommunalsjef for oppvekst seier at det ikkje er gjennomført konkurranse for kjøp av lærebøker.

4.2 Revisor si vurdering av rammeavtaler

Oversikt over rammeavtaler

Etter vår vurdering har kommunen tilfredsstillande oversikt over rammeavtalene som er inngått i regi av BTV Innkjøp. Desse ligg tilgjengeleg på intranettet, der alle tilsette har tilgang til avtalene.

Dei rammeavtalene som kommunen har inngått sjølv er ikkje samla og gjort tilgjengeleg for alle tilsette. Vår vurdering er at også desse avtalane bør vere tilgjengeleg for alle tilsette i kommunen.

Bruk av rammeavtaler

Medisinsk forbruksmateriell

Etter vår vurdering kjøper kommunen i all hovudsak medisinsk forbruksmateriell frå rammeavtaleleverandøren. Det er vist til at det i einskilde tilfelle blir gjort kjøp frå andre leverandørar av di kvalitet hos rammeavtaleleverandøren ikkje blir oppfatta som tilfredsstillande, eller at det er produkt ein finn til vesentlig lågare pris hos anna leverandør. Kommunen vil normalt være forplikta av rammeavtalen til å handle hos

leverandøren om dei har det aktuelle produktet. Dersom dei ikkje er nøgde med pris/kvalitet, så må kommunen ta det med inn i neste forhandlingsrunde.

Kjøp av varer til maskinene som måler blodverdiar skjer gjennom fleire einssilde kjøp, men utgjør totalt over kr 100 000 i løpet av eitt år. Kommunen bør vurdere om det er trong for ein konkurranse om rammeavtale for levering av slike produkt.

Matvarer

Dei instansane vi har undersøkt, kjøper etter vår vurdering i stor grad inn matvarer i samsvar med gjeldande rammeavtaler. Det blir også kjøpt inn varer utanom avtalene og etter vår vurdering kan det vere rimelege grunnar til at dette av og til skjer. Kommunen bør syte for at slike innkjøp skjer i minst mogleg grad.

IT-utstyr

Kommunen mangla rammeavtale på dette området i ein periode på om lag eitt år. I perioden utan rammeavtale blei det gjort større anskaffingar av IT-utstyr. Eit kjøp av brukte PC 'ar i mars 2017 på til saman kr 154 000 er gjort utan konkurranse, og er etter vår vurdering ikkje handsama i tråd med regelverket.

Etter at rammeavtale med Atea AS kom i stand i april 2017 har kommunen i all hovudsak kjøpt varer frå leverandøren med rammeavtale.

Vikarar

Anskaffinga av vikarar til sjukeheimen er etter vår vurdering i samsvar med avtalene som ligg føre. Kommunen har høve til å nytte leverandør med lågare prioritet dersom dei fyrste på lista ikkje har kapasitet til å levere den etterspurde tenesta. Etter vår vurdering burde særleg større avrop¹¹ på avtalen vore gjort skriftleg, og dokumentert i kommunen sitt arkivsystem.

Bøker og andre media til bibliotek

Alle kjøp som er belasta konto/art 12003, *bøker og andre media til bibliotek* er kjøpt frå Biblioteksentralen AS og er dermed i tråd med rammeavtala.

Telefoni

Kommunen følgjer opp avtala om abonnement og trafikk for mobiltelefonbruk. For fasttelefoni er det forhold ved infrastruktur/tekniske løysingar som gjer at tidlegare

¹¹ Bestilling av ein vare eller teneste som en tidligare har inngått avtale (rammeavtale) om.

leverandør framleis leverer tenester. Det er Telenor (dagens rammeavtaleleverandør) som er ansvarleg for å legge til rette for dette.

Kjøp utan rammeavtaler

Vi har i samband med undersøking av om kommunen brukar rammeavtalene sett at det er tilfelle der kommunen kjøpar varer/tenester for ein samla verdi over kr 100 000 utan at det ligg føre rammeavtale.

Forbruksmateriell reinhald

Kjøp av forbruksmateriell til reinhald tufta på ei avtale som etter det vi har fått opplyst vart inngått i år 2000. Det er som hovudregel ikkje høve til å ha ei avtale for innkjøp som går over så lang tid. I følge forskrift om offentlege anskaffingar § 11-1 nr. 4 skal rammeavtaler normalt gjelde for fire år av gongen. Dette har vore ein hovudregel og ei retningsline over fleire år. Kommunen må sørge for konkurranse i samsvar med reglane når det gjeld kjøp av forbruksmateriell til reinhald.

Vi har også sett at kommunen kjøper andre vareslag frå denne leverandøren. Summen for 2017 utgjorde pr. 7. november 2017 om lag kr 370 000 (i tillegg til kr 326 000 for reinhaldsprodukta). Vi har ikkje undersøkt avtalegrunnlaget for denne praksisen. Dersom disse kjøpa også er tufta på avtalen frå 2000 bør kommunen vurdere å sjå på om det er naudsynt med konkurransar/avtaler for fleire varer/varegrupper.

Kjemikalier

Val av leverandør av kjemikalier er etter det vi får opplyst frå rådmannen gjort etter ei vurdering av pris og leveringsvilkår frå ulike leverandørar. Konsulentfirmaet har dokumentert dette. Nå vassverket er sett i ordinær drift er det kommunen som har ansvar for rett prosess og type avtale for innkjøp av kjemikaliane ligg føre.

Medikament

Kommunen har etter det vi har fått opplyst inngått avtale frå 2014 om kjøp av medikament frå Apotek 1 Seljord. Vi har ikkje undersøkt korleis anskaffinga av avtalen frå 2014 har vore, men vil peike på at det som hovudregel ikkje er høve til å ha ein rammeavtale som går over lengre tid enn fire år. Det er opplyst at avtalen kan fornyast for 1 år av gongen, fram til eventuelt varsel om at ho ikkje blir fornya. Fireårsregelen gjeld også for slike tidsubegrensa avtaler.

Drivstoff

Kommunen har kjøpt drivstoff og rekvisita for totalt om lag kr 250 000 (pr. 7. november 2017) utan at det har vore rammeavtale med leverandøren. Etter vår

vurdering er dette å rekne som ei direkte anskaffing. Når kommunen går inn i rammeavtale i regi av BTV frå november 2017 ligg det til rette for at dette kjem i lovlege former.

Leige av transportmiddel

Dei einskilde leigeavtalane for bil summerte seg til kr 580 000 pr. 7. november 2017. Regelverket seier klart at dersom oppdragsgivaren har fleire driftseiningar, så skal den samla verdien for alle driftseiningane leggest til grunn for berekning av kva verdi anskaffinga har, jf. forskrift om offentlege anskaffingar § 5-4 tredje ledd. Det er ikkje høve til å dele opp anskaffinga i fleire mindre kjøp. I dette tilfellet er leigeavtalene knytt til kvar og ein bil. Etter vår vurdering er dette ei ulovleg direkteanskaffing. Samla behov for å leige bil må vurderast, og alle avtalene må sjåast i samheng når kommunen skal vurderer kva slags prosedyrar som må gjennomførast for å sikre at anskaffinga av leigebilar for kommunen er i samsvar med regelverket.

Lærebøker

Etter vår vurdering er dette ei ulovleg direkte anskaffing.

5 Konklusjonar og tilrådingar

5.1 Konklusjonar

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at reglane om offentlige anskaffingar vert følgde?

Kommunen har nokre tiltak for å sikre at reglane om offentlege anskaffingar vert følgde. Til dømes ligg det føre reglement for innkjøp og formelt ansvar for innkjøp er plassert.

Etter vår vurdering kunne kommunen likevel etablert fleire tiltak. Vi vil særleg peike på opplæringstiltak, praktisk informasjon og tilgang til rettleiingar, malar og sjekklister. Det kan også vere føremålstenleg å peike ut ein person med særleg ansvar for innkjøpsarbeidet.

I kva grad vert varer og tenester anskaffa i samsvar med reglane om offentlige anskaffingar?

Større anskaffingar gjennomført i 2017 som vi har undersøkt er delvis gjennomført i tråd med reglane om offentlige anskaffingar.

Det er gjennomført konkurransar i tråd med regelverket

Det blir i for liten grad nytta protokoll ved anskaffingar som kjem inn under regelverket.

Det er gjort ei større direkte anskaffing som vi meiner ikkje er i tråd med regelverket.

I kva grad bruker kommunen rammeavtalene sine?

Kommunen gjer i stor grad innkjøp i tråd med dei rammeavtaler vi har undersøkt. Ikkje alle rammeavtalene er optimale for det behovet kommunen har, og i enkelte høve fører det til at ein bryt avtalane.

Andre forhold

Vi har ikkje undersøkt korleis kommunen sine rammeavtaler i si tid vart anskaffa. Men vi har sett at kommunen nyttar fleire rammeavtaler/ordningar som uansett har vart lenger enn fire år. Hovudregelen er at ein rammeavtale ikkje kan vare lenger enn fire år før ny konkurranse.

Vi har også sett at kommunen ikkje har rammeavtale/ikkje har hatt konkurranse på fleire varetypar/varegrupper der kommunen gjer innkjøp med ein samla verdi på over kr 100 000 i løpet av eit år. Dette er etter vår vurdering ikkje i tråd med reglane om offentlege anskaffingar. Der det blir gjort jamlege og samla større innkjøp av ein bestemt type vare/varegruppe og dette bør kommunen vurdere om det er føremålstenleg med ein rammeavtale.

5.2 Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- sette i verk tiltak for å sikre at tilsette er kjende med og har tilgang på god og oppdatert informasjon og verktøy til hjelp i innkjøpsarbeidet.
- sikre at det blir ført protokoll for alle anskaffingar med verdi på kr 1 100 000 og oppover.
- vurdere å inngå rammeavtalar der kommunen gjer jamlege innkjøp av ein vare eller teneste som overstig kr 100 000 i løpet av året.
- sørge for at rammeavtalar som er eldre enn fire år blir fornya/konkurranse-utsett i tråd med regelverket.

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommunar og fylkeskommunar mv.
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Kommunale retningslinjer, dokument m.m

- Økonomireglement for Seljord kommune, vedteke oktober 2016

Offentlege dokument

- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, desember 2017).
- Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester (Difi veileder 2013:2)
- Veileder om kjøp av konsulenttenester (Direktoratet for forvaltning og IKT og Simonsen advokatfirma DA, 2010)
- www.anskaffelser.no (Direktoratet for forvaltning og IKT)
- Rapport: 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunesektoren (Rapport frå arbeidsgruppe 15. desember 2009, Kommunal- og regionaldepartementet, H-2245)
- NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser – Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket

Tabelloversikt

Tabell 1 Utgifter til medisinsk forbruksmateriell (art 11100) fram til 7. november 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent av total utgift.....	18
Tabell 2 Utgifter til matvarer (art 11150) fram til 7. November 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent. Utgifter til varm mat i institusjon og til heimebuande er ikkje medrekna	19
Tabell 3 Fordeling av kjøp av matvarer på leverandørar med og utan rammeavtaler for eit utval kommunale instansar. I kroner (prosent i parentes).	20
Tabell 4 Utgifter til IT-utstyr(art 12001) fram til 7. november 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent.	21
Tabell 5 Oversikt over utgifter til telefoni fordelt på leverandør. I kroner og prosent..	23
Tabell 6 Utval av leverandørar utan rammeavtale med kommunen	23

Vedlegg

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå administrasjonssjefen/rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmannen



Seljord kommune
Rådmannen

Arkivkode: 216
Sakshand.: Finn-Arild Bystrom
Dir.tlf.:
Vår ref.: 2018/82- 2
Dato: 19.02.2018

U.off ihht: Offl. § 5

TELEMARK KOMMUNEREVISJON IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN
Att.: Dag Oftung

Svar på forvaltningsrevisjonsrapport om offentlege anskaffingar - Høyring

Det vises til annangangs høyringsutkast frå Telemark kommunerevisjon IKS på forvaltningsrevisjon – Offentlege anskaffingar, med høyringsfrist 19.februar 2018.

Eg finn inga ytterligere momenta å kommentere i høyringsutkastet.

Med venleg helsing

Finn-Arild Bystrom

Rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Telemark Kommunerevisjon	
Ar.Journalnr.: 18/413	Sakshand.: 728017
19 FEB 2018	
Revisor: Dag Oftung	

Postadresse: Brøløvsvegen 13A
E-post: post@seljord.kommune.no
Heimeside: seljord.kommune.no

Telefon: 35065100
Telefaks: 35065110
Org.nr:964963738

Bankgiro: 2711.07.10777

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Første problemstilling

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at reglane om offentlige anskaffingar vert følgde?

I følgje kommuneloven § 23 nr. 2 skal administrasjonssjefen sjå til at administrasjonen blir driven i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar og at han er gjenstand for «betryggande kontroll». Det går fram av forarbeida til kommuneloven at ansvaret for slik kontroll må reknast som ein naudsynt del av administrasjonssjefen sitt leiaransvar, og at det er i tråd med allment aksepterte prinsipp at ein leiar av ei verksemd etablerer rutinar og system som blant anna skal bidra til å sikre at organisasjonen når dei måla som er sette.¹²

I NOU 2014/4 *Enklere regler – bedre anskaffelser* er det peika på at gode anskaffingar er eit leiaransvar og at leiinga må legge til rette for kontinuerleg forbetring og prioritering av verksemdas anskaffingar. Dette inneber utarbeiding og fastsetting av strategi for anskaffing, eigne mål og oppfølging og evaluering av desse.¹³

Det er ei leiaroppgåve å sørge for at kommunen har tilgang til naudsynt merkantile, tekniske og juridiske kompetansen til å gjøre gode innkjøp. Leiinga har vidare eit ansvar for å skape et miljø der det er høy bevissthet og fokus på risiko og risikohandtering på innkjøpsområdet. Det må være etablert rutinar for å avdekke, rette opp og førebygge avvik.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utviklar offentleg sektor og arbeider mellom anna med innkjøp. På nettsida *Anskaffelser.no* formidlar direktoratet råd og rettleiing om innkjøp i offentleg regi. Her er det mellom anna peika på at sjekklister og malar er hensiktsmessige reiskap for å sikre å sikre rett gjennomføring og dokumentasjon av innkjøp.

På grunnlag av kommuneloven, NOU 2014:4 og anbefalingar frå Difi har vi utleda slike revisjonskriterier:

¹² Ot.prp. nr 70 (2003-2004) s. 105

¹³ NOU 2014/4 kapp. 30

- Kommunen bør ha klare roller og ansvar i innkjøpsarbeidet.
- Kommunen bør ha oppdatert innkjøpsreglement.
- Kommunen bør ha malar og sjekklister for arbeidet med innkjøp.

Andre problemstilling

I kva grad vert varer og tenester anskaffa i samsvar med reglane om offentlige anskaffingar?

Lov om offentlige anskaffelser¹⁴ (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser¹⁵ (FOA) gjeld ved tildeling av offentlige kontraktar om levering av varer, tenester eller gjennomføring av bygge- og anleggsarbeid med verdi over 100 000 kr eks. mva. Gjennom EØS-avtalen er Noreg forplikta til å følgje opp EU/EØS-rett. Noreg har i tillegg innført nasjonale reglar som går noko lengre enn det EØS-avtalen krev. Nytt regelverk for offentlige anskaffingar tok til å gjelde 1. januar 2017.

Hensikta med det nye regelverket har vore å forenkle og gjere det meir fleksibelt, og på den måten syte for at samfunnets ressursar blir brukt på ein føremålstenleg måte. Terskelverdiar er auka, noko som gjer at krav til ressursbruk i samband anskaffingar med lågare verdi blir mindre. I det nye regelverket blir krav til samfunnsansvar vektlagt.

Lov om offentlige anskaffingar inneheld dei grunnleggande krava for offentlige anskaffingar. Forskrift om offentlige anskaffingar gir prosedyrekrav for gjennomføring av anskaffingar, og det er *forskrifta* som regulerer prosessen med dei større innkjøpa.

Forskrifta er delt inn i ulike delar, og art og verdi av anskaffinga avgjer kva for del av forskrifta som gjeld. Oppdragsgivar må forholde seg til ulike *terskelverdiar*:

Samla verdi av anskaffinga eks. mva.	Regelverk som gjeld
Kr 100 000 – kr 1 100 000	Lov om offentlige anskaffingar Forskrift om offentlige anskaffingar del I
NASJONAL TERSKELVERDI: KR 1 100 000 eks. mva.	
Kr 1 100 000 - kr 1 750 000 (for bygg- og anleggskontraktar:	Lov om offentlige anskaffingar

¹⁴ Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser

¹⁵ Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser

kr 1,1 mill - kr 44 mill.)	Forskrift om offentlige anskaffingar del I og del II Krav om utlysning i Doffin ⁴
EØS-TERSKELVERDI: KR 1 750 000 (BYGG- OG ANLEGG: KR 44 MILL.) eks. mva.	
Høgare enn kr 1 750 000 (for bygg- og anleggskontrakter: høyere enn kr 44 mill.)	Lov om offentlige anskaffingar Forskrift om offentlige anskaffingar del I og del III Krav om utlysning i Doffin og TED ⁵

Oppdragsgivar har ikkje lov til å dele opp ei planlagt anskaffing for å unngå at forskrifta skal gjelde¹⁶.

Anskaffingar med verdi under kr 100 000 er ikkje omfatta av dei nye anskaffingsreglane , men oppdragsgivar må likevel ivareta prinsippa i regelverket om god forretningsskikk, konkurranse, gjennomsiktighet mv. I Seljord kommune sitt eige regelverk er det lagt vekt på at ein skal følgje konkurranseprinsippet også for anskaffingar av lågare verdi enn kr 100 000. Vidare skal dette bli dokumentert for eventuell seinare kontroll.

Her gjer vi greie for konkrete krav og føresegner i lov og forskrift om offentlige anskaffingar som skal sikre at grunnleggande krav om konkurranse og dokumentasjon er oppfylte.

Bereking av anskaffinga sin verdi

Oppdragsgjevar skal i følgje anskaffelsesforskriften § 5-4 berekne verdien på kontrakten. Ei slik berekning vil vere avgjerande for vidare prosess mellom ann i høve til kva for type konkurranse som kan nyttast, krav til dokumentasjon m.m.

Konkurranse

I lov om offentlege anskaffingar er det i § 4 gjort greie for dei grunnleggande prinsippa som skal gjelde for oppdragsgivarar:

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling , forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.

¹⁶ Jf. FOA § 3-1 (3)

Anskaffingsprosedyrer

Ved anskaffingar under nasjonal terskelverdi på kr 1 100 000 er det i stor grad opp til oppdragsgivar å avgjere korleis konkurransen om anskaffinga skal gjennomførast. Men oppdragsgivar skal legge til rette for konkurranse mellom fleire tilbydarar.

Anskaffingar over kr 1 100 000 skal gjerast ved open eller avgrensa anbodskonkurranse eller ved konkurranse med forhandling, jf. FOA del II.

Anskaffingar over EØS-terskelverdi skal gjerast ved open eller avgrensa anbodskonkurranse. Oppdragsgivar har også, etter særskilte vilkår, høve til å nytte prosedyrane *konkurransprega dialog* eller *konkurranse med forhandling*, jf. FOA del III.

Oppdragsgivar som har informert om, annonsert eller kunngjort ei bestemt konkurranseform, er bunden av den valte konkurranseforma. Oppdragsgivar må følge reglane for den valte anskaffingsprosedyren gjennom heile konkurransen.

Kunngjering av konkurranse

For at det skal bli reell konkurranse om ei anskaffing, er det ei føresetnad at leverandørane blir gjort merksame på at oppdragsgivar skal gjere ei anskaffing.

For avskaffingar under kr 1 100 000 er det ikkje krav om kunngjøring av konkurransen. Oppdragsgiver kan for disse anskaffingane velge å annonsere konkurransen i aviser, på internett eller foreta en frivillig kunngjøring i Doffin. Oppdragsgiver kan også invitere leverandører til å delta i konkurransen. Tall på leverandører som blir inviterte bør være mange nok til å sikre en reell konkurranse. Ei vanlig oppfatning er at oppdragsgivar bør vende seg til/sendte tilbudsforespurnad til mints tre leverandører.

Anskaffingar med verdi over kr 1 100 000 må bli kunngjort i Doffin (den norske databasen /kunngjøringstjenesten for offentlig innkjøpsinformasjon). For anskaffingar over EØS-terskelverdi er det i tillegg krav om publisering i TED-databasen (EUs offisielle kunngjøringstjeneste for offentlige anskaffingar i hele EØS-området).

Beskriving av konkurransen og kontrakten

Oppdragsgivar må beskrive for leverandørane kva for krav og kriterier som gjeld for konkurransen og for kontrakten.

For avskaffingar under kr 1 100 000 er det ikkje stilt opp krav til korleis oppdragsgivar skal beskrive konkurransen eller kontrakten.

For anskaffingar over kr 1 100 000 seier forskrifta § 8-1 (1) og § 17-1 det skal bli utarbeidd eit konkurransegrunnlag dersom vilkåra for konkurransen ikkje kan beskrivast tilstrekkelig utfyllande i kunngjøringa. Slikt konkurransegrunnlag skal opplyse om kva som skal anskaffast og korleis konkurransen skal gjennomførast. I konkurransegrunnlaget skal det bli gjort greie for anskaffingsprosedyre, fristar og tildelingskriterier. Saman med kunngjøringa skal konkurransegrunnlaget gi leverandørene de opplysningar som er naudsynte for at dei skal kunne utarbeide eit fullstendig og fullverdig tilbod.

Krav til leverandøren

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som dreier seg om leverandøren er egna til å levere den aktuelle varen eller tenesta. Nokre krav er oppdragsgivar pålagt å stille til leverandørene, mens andre krav er valfrie. Oppdragsgivar har høve til å stille krav til leverandørenes tekniske kvalifikasjonar og finansielle/økonomiske stilling. Krav til leverandørenes kvalifikasjonar skal bli opplyst om i kunngjøringa og eventuelt bli gjort nærmare greie for eige kvalifikasjonsgrunnlag. Oppdragsgiver må ved vurdering av leverandørene nytte lovlige, og for leverandørene, på forhand kjente kvalifikasjonskrav.

Kriterier for val av tilbud

Tildelingskriterier er de kriterier leverandørenes tilbod vurderast etter. Tildeling skal skje enten på basis av kva for tilbod som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkande ut frå kva for tilbod som har den lågaste prisen. Dersom tildeling skjer etter andre kriterier enn lågaste pris, skal disse bli gjort greie for i kunngjøringa eller i konkurransegrunnlaget, om mulig i prioritert rekkefølge. Ved evaluering av tilbod har oppdragsgivar ikkje lov til å vektlegge andre kriterier enn de som er oppgitt. Når kontrakt skal tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbodet, skal tildelingskriteriene ha tilknytning til kontraktens gjenstand og være egna til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbodet.

Etterprøvarhet

Oppdragsgivar skal fortløpande sikre at de vurderingar og dokumentasjon som er viktig for gjennomføringa av konkurransen, er skriftlige, slik at en tredje person eller eit klageorgan i ettertid kan få en god forståing av oppdragsgivars vurderingar og upartiskheit.

Oppdragsgivar pliktar å oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkeleg til å grunngje viktige avgjersler i anskaffingsprosessen uansett verdi på anskaffinga.

For anskaffingar etter del II og del III av forskrifta skal oppdragsgivar føre ein anskaffingsprotokoll for gjennomføringa av anskaffinga. Sjølv om ordet protokoll ikkje vert brukt i del I av forskrifta, er det mest fornuftige å samle dokumentasjonen i ein protokoll også for desse anskaffingane. Protokollen skal gjøre greie for vesentlige forhold og viktige avgjerder gjennom heile anskaffingsprosessen.

Protokollen skal blant anna opplyse om verksemdas namn, kva for vare eller teneste som skal bli anskaffa, berekna verdi på kontrakten, Korleis ein har sikra reell konkurranse, namn på leverandører som har levert tilbud og kort grunngiving for val av leverandør og kontraktsverdi. Protokollen skal også innehalde dato og signatur. På grunnlag av det som er nemnt over har vi utleda slike kriterier for undersøkinga:

Kommunen skal gjennomføre konkurranse ved å:

- *Berekne verdien av anskaffinga, nytte lovleg prosedyre og gjennomføre konkurranse i samsvar med denne.*
- *Informere leverandører om anskaffinga*
 - *ved annonse eller direkte førespurnad til mange nok leverandører for anskaffingar under kr 1 100 000*
 - *ved kunngjering i Doffin for anskaffingar over kr 1 100 000*
 - *ved kunngjering i Doffin og i TED for anskaffingar med anslått verdi over gjeldande EØS-terskelverdi*
- *Beskrive konkurransen og kontraktsvilkåra*
 - *ved bruk av konkurransegrunnlag for anskaffingar over kr 1 100 000.*

Vidare skal kommunen sine anskaffingar kunne prøvast i ettertid ved at kommunen:

- *Sikrar at dei vurderingane og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringa av konkurransen er skriftlig.*
- *Fører anskaffingsprotokoll for anskaffingar over kr 1 100 000.*

Tredje problemstilling

I kva grad bruker kommunen rammeavtalene sine?

Bruk av rammeavtaler er regulert i Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).

Ein rammeavtale er ein avtale som er inngått mellom ein eller fleire oppdragsgivarar og ein eller fleire oppdragstakarar¹⁷. Avtalen har til formål å fastsette vilkår for dei kontraktane som skal tildeles i en periode, særlig med omsyn til pris og volum¹⁸.

Rammeavtaler er særleg hensiktsmessige der kommunen til stadighet kjøper en vare eller teneste, og der det samla beløpet overstig kr 100 000 (ekskl. MVA). Dersom det samla beløpet er over kr 100 000 kjem kjøpa inn under lov om offentlige anskaffelser og det er krav om konkurranse hjå fleire tilbydarar.

Ei rammeavtale kan gi fleksibilitet og lettar det administrative arbeidet i samband med anskaffingar. Dette av di avrop (kjøp) kan bli gjort raskt utan at ny konkurranse i marknaden.

Ein rameavtale kan som hovudregel ikkje vare i meir enn fire år.

I rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunesektoren* (Rapport frå arbeidsgruppe 15. desember 2009, Kommunal- og regionaldepartementet, H-2245) heter det:

Kommunen bør lage eit system for oppbevaring av rammeavtaler, og avtalane må vere tilgjengelege

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- *Kommunen bør ha ein oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtaler*
- *Kommunen skal følge dei rammeavtalene som til ein kvar tid gjeld.*

¹⁷ FOA § 4-1 bokstav i.

¹⁸ Veileder til reglene om offentlige anskaffingar, kap 8

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringa

Forvaltningsrevisjonen starta med brev om oppstart til Seljord kommune, dagsett 26. september 2017. Oppstartsmøte med rådmann og kommunalsjef for plan, utvikling og tekniske tenester blei halde på kommunehuset i Seljord 12. oktober 2017.

Datainnsamling og rapportskriving har gått føre seg i perioden oktober til desember 2017.

Innsamling og analyse av data

Vi har fått tilgang til kommunen sitt økonomireglement, som inneheld innkjøpsreglement og delegasjonsreglement.

Vi har intervjuet konstituert rådmann . Det er skrive referat frå intervjuet og referatet er verifisert.

Vi har hatt tilgang til kommunen sin rekneskap. Rekneskapen er lasta over i Excel og det er gjort ulike sorteringar etter sum, art/konto og leverandør.

Vi har undersøkt enkelte større eingongs innkjøp der anskaffinga er sett i verk (dvs. kunngjort eller sendt førespurnad) etter 1. januar 2017. For å undersøke desse innkjøpa har vi hatt tilgang til kommunen sitt arkivsystem og sett på mapper/arkivmateriale som er lagra i samband med desse kjøpa. Utplukk av kjøp er gjort med bakgrunn i ei oversikt frå kommunen over større kjøp og egne vurderingar etter søk i rekneskapen.

For å sjekke lojaliteten til rammeavtaler har vi gjort eit utval frå dei 19 rammeavtalene som vi har fått opplyst at kommunen har. Vi har undersøkt sju rammeavtaleområde. For området matvarer er det igjen sju undergrupper/matvaregrupper. Nokre konto/ortar i rekneskapen blir brukt på ulike varer/varegrupper, og det kan vere vanskelig (utan å gå på bilagsnivå) å sjå om kjøpet er i tråd med rammeavtale. Difor har vi undersøkt varegrupper der det er forholdsvis eintydig kva for vare/varegruppe konto/arten blir brukt på. Døme på slike er telefoni, bøker til bibliotek, PC/utstyrt til PC.

I samband med undersøkinga av rammeavtaler og dei større innkjøpa, har vi sett at kommunen jamleg gjer fleire mindre innkjøp (av sama type vare/teneste) som har ei

samla verdi over kr 100 000 i løpet av året. Vi har etter søk/filtrering i rekneskapstal plukka ut nokre slike tilfelle.

Relevant og påliteleg

Forvaltningsrevisjonar skal gjennomførast på ein måte som sikrar at informasjonen i rapporten er relevant og påliteleg.

Relevans handlar om at ein undersøker dei forholda som problemstillingane skal avklåre. Vi meiner at data som er henta inn frå rekneskapen og skriftlege kjelder vi viser til ovanfor er relevante i høve til problemstillingane for prosjektet. Det same gjeld etter vår vurdering informasjonen gitt av rådmannen og dei reglement og rutinar som er undersøkt.

Våre data er basert på eit utval av innkjøp og rammeavtalar. Dette gjer at ein skal vere varsame med å generalisere. Vi meiner likevel at utplukka og dei funn vi har gjort har tilstrekkeleg omfang til å gjøre vurderingar mot kriteriene og å svare på problemstillingane.

Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt.

Vi meiner at datagrunnlaget i rapporten er pålitelege. Vi har brukt kommunen sine rekneskapstal, arkivmateriale, reglement og rutinar som er skriftlege kjelder. Innsamling av rekneskapsdata og gjennomgang av dokumenter er ein metode som i stor grad kan etterprøvast og bli testa for pålitelegheit. Rådmannen som er intervjuet er sentral i innkjøpsarbeidet.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast og rapporterast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standardar på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹⁹.

I følge RSK 001 skal forvaltningsrevisjon kvalitetssikrast, for at undersøkinga og rapporten skal ha naudsynt fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er

¹⁹ Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre med verknad frå 1 februar 2011, og er gjeldande som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidd eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1*
Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester.

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med krava i RSK 001 og vårt kvalitetskontrollsystem.