

FORVALTNINGSREVISJON AV INNKJØP



LUND KOMMUNE
MARS 2018

INNHold

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

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

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	9
Rapporten	10
1 Innledning	11
1.1 Formål og problemstillinger	11
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	11
2 Regelverk	12
2.1 Terskelverdier	13
2.2 Anskaffelser etter forskriftens del I og del II.....	15
2.3 Hva er en anskaffelse når flere enheter gjør innkjøp	17
2.4 Protokollføring	18
2.5 Rammeavtaler	19
2.6 Kofa	19
2.7 Forholdet til lokale leverandører	20
3 Innkjøp i Lund kommune	22
3.1 Organisering i Lund kommune.....	22
3.2 Omfang	24
3.3 System, rutiner og kompetanse	25
3.4 Kommunens strategi overfor det lokale næringsliv	29
3.5 Overholdelse av regelverket.....	30
3.6 Rammeavtaler i Lund kommune	31
3.7 Risikoområder	33
4 Vurderinger og anbefalinger.....	35
Vedlegg	37

SAMMENDRAG

HOVEDBUDSKAP

- Ved innkjøp i Lund kommune er det betydelige brudd på Lov om offentlige anskaffelser.
- Kommunens innkjøpsreglement er ikke oppdatert etter lovendringene pr 01.01.2017. Dermed er heller ikke Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter tatt inn i reglementet.
- Lund kommune har ingen sentral ressursperson eller dedikert medarbeider til innkjøpsområdet.
- Kommunen har inngått samarbeid med Innkjøpsassistanse Vest, og har gjennom dette arbeidet inngått en rekke rammeavtaler. Dette samarbeidet effektiviserer innkjøpsprosessene betydelig.

RAPPORTEN

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

Følgende problemstillinger er gitt:

- Er kommunens innkjøpsarbeid hensiktsmessig organisert?
- Hvordan fungerer kommunens innkjøpsrutiner? Herunder:
 - Hvordan er rolle- og fullmaksstrukturen bygget opp?
- Hva slags risikovurderinger blir gjort ved innkjøp?
- Hvilke områder er i dag dekket av rammeavtaler, brukes disse, og hvilket potensiale foreligger for økt bruk av rammeavtaler på eksisterende og nye områder?
- Basert på stikkprøver, i hvilken grad overholder kommunen eget og nasjonalt regelverk for anskaffelser?
- Hvilke spillerom foreligger i lovverket ved spesifiseringen av konkurransegrunnlaget for å gi lokale leverandører mulighet til å delta i konkurransen?

LOVVERKET

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

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

- For kjøp over 1,1 mill skal det gjennomføres offentlig konkurranse og det skal utarbeides protokoll.

ORGANISERING AV INNKJØPSFUNKSJONEN

I Lund kommune er myndighet til å foreta innkjøp desentralisert. Det er i utgangspunktet etatsledere i kommunen som har budsjettansvar og innkjøpsansvar. Innkjøp utføres i stor grad av ansatte i de ulike etatene med godkjenning i form av anvisning av faktura av enhetsleder eller etatsleder. Dette medfører at det er flere som foretar innkjøp i kommunen. Kommunen har ikke utpekt noen sentral ressursperson som kan ha det overordnede ansvaret for å ivareta internkontroll for etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser og internt regelverk, samt sørge for at de effektiviseringsmuligheter som måtte finnes tas i bruk. Kommunen har forsøkt å kompensere for dette ved at enkelte i PNM etaten kan kontaktes for spørsmål og gjennom samarbeidet med Innkjøpsassistanse Vest AS. Kommunen vurderer ordningen som mest praktisk gitt en relativt liten organisasjon. Kommunens intensjon er at man med en slik organisering også skal kunne ivareta bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelser og internt regelverk. Ansvaret for anskaffelser i forbindelse med investeringsprosjekter delegeres fra rådmannen til den enkelte prosjektleder som er ansvarlig for prosjektgjennomføringen, i hovedsak tre ansatte ved PNM etaten.

SYSTEM, RUTINER OG KOMPETANSE

Lund kommune har et eget innkjøpsreglement med en egen mal for protokoll inkludert. Reglementet og malen er ikke oppdatert i henhold til nytt lovverk per 1.1.2017. Det innebærer også at Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter heller ikke er tatt inn i reglementet. Det er ikke en samordnet innkjøpsordning, men hver enkelt enhet/etat foretar sine innkjøp. Kommunen har systemer for anvisning og attestasjon hvor hver enkelt etatsleder har ansvar i henhold til fullmaktsoversikt. Lov om offentlig anskaffelser skal i følge kommunens innkjøpsreglement være førende for alle innkjøp. Det er likevel utfordrende for en liten kommune å utøve innkjøpsfunksjonen, og å opprettholde tilstrekkelig kompetanse ute i etatene. Kommunen har etiske retningslinjer som omtaler medarbeidernes etiske ansvar ved innkjøp. Per i dag benyttes noe E-handel¹.

OVERHOLDELSE AV REGELVERKET

Rogaland Revisjon IKS har tatt stikkprøver av innkjøp i kommunens leverandørstatistikk i 2016 og 2017 (tom 30.9.2017). Statistikken viser samlet kjøp per leverandør via drift- og investeringsregnskapet. Formålet med kontrollen var å avdekke kjøp fra leverandører som kommunen ikke har inngått rammeavtale med, og som ikke var blitt kunngjort eller protokollført. Stikkprøvene er basert på utplukk av leverandører med vesentlige leveranser. Lovverket ble endret 1.1.2017. Vår kontroll er av denne grunn

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

foretatt både mot gammelt lovverk i 2016 og nytt i 2017 samt kommunens egne retningslinjer.

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

Tabell 1 – Oversikt stikkprøver Lund kommune. Kilde: Lund kommune.		
2016	Anskaffelser kr 100 000 – kr 500 000	Anskaffelser over kr 500 000
Antall stikkprøver	15	7
Anskaffelser i tråd med regelverket	9	4
Anskaffelser <i>ikke</i> i tråd med regelverket	6	3
- Mangler bare protokoll	1	1
- Mangler anbudskonkurranse og protokoll	5	2
2017	Anskaffelser kr 100 000 – kr 1 100 000	Anskaffelser over kr 1 100 000
Antall stikkprøver	23	2
Anskaffelser i tråd med regelverket	8	0
Anskaffelser <i>ikke</i> i tråd med regelverk	15	2
- Mangler bare protokoll	3	2
- Mangler anbudskonkurranse og protokoll	12	0

Anskaffelser mellom kr 100 000 – 500 000 i 2016, og opp til kr 1 100 000 i 2017:

Stikkprøvene som er gjennomført i Lund kommune avdekker følgende funn:

- Manglende rutiner for innkjøpsprotokoll. Anbud/konkurranse er i mange tilfeller gjennomført, men uten protokoll kan dette vanskelig dokumenteres.
- Det er ikke utarbeidet protokoll eller gjennomført anbud/konkurranse.

Anskaffelser over kr 500 000 i 2016, og over kr 1 100 000 i 2017:

Her er avdekket samme type mangler som for anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000/kr 1 100 000.

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

- For 2017 var det 17 kjøp av 25 kontrollerte anskaffelser som manglet tilfredsstillende protokoll.
- For 2016 var tilsvarende tall at 9 av 22 kontrollerte anskaffelser manglet tilfredsstillende protokoll.

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

Det er viktig å understreke at brudd på lov om offentlig anskaffelser over kr 1,1 mill. (2017) kan resultere i sanksjoner/erstatningssøksmål.

RAMMEAVTALER

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

Lund kommune er medlem i Innkjøpsassistanse Vest AS (IAV). Det er IAV som utarbeider alle kommunens rammeavtaler, og har oversikt over når disse utløper. Kommunen har en samlet oversikt over alle sine rammeavtaler. Oversikten kan også tas ut ved å logge seg på hos IAV. I følge kommunens ledelse er dette avtaler som er kjent for de det angår. Oversikten bør likevel legges lett tilgjengelig for alle ansatte.

De enkelte innkjøpere kan også sjekke kontrakt og eventuelt vareutvalg med priser hos IAV. Slik pålogging synes imidlertid ikke å være kjent hos alle med innkjøpsfullmakt i kommunen. Kommunen er med på og godkjenner nye rammeavtaler, men det er IAV som fornyer og følger opp eksisterende rammeavtaler kommunen har.

For tidsbegrensede kontrakter eller kontrakter med en varighet på over 48 måneder, og hvor en samlet pris ikke er fastsatt, skal verdien beregnes på grunnlag av den månedlige verdien multiplisert med 48, jf. § 5-4 tolvte ledd bokstav b. Dette innebærer at avtalen med Innkjøpsassistanse Vest skulle vært fornyet.

RISIKO

Ifølge kommunen oppfattes innkjøp generelt som et risikofylt område. Kontroll ved at de ulike terskelverdiene ikke overstiges, fremheves spesielt. Kommunen fremhever også risikoen for at leverandører utelater enkelte varer/tjenester ved innlevering av større anbud. I vår gjennomgang har vi sett at det er en utfordring for kommunen å påse at anbud gjennomføres og at det skrives anskaffelsesprotokoll i tråd med forskriftens krav. Risikoen for valg av anbud med mangler i forhold til krav/ønsker synes imidlertid redusert da kommunen «plukker» anbudene fra hverandre og kontrollerer grundig hva som ligger i innkomne anbud før tilsagn gis.

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

OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Vår gjennomgang viser at Lund kommune har flere brudd på lov om offentlige anskaffelser og interne retningslinjer. Her er det etter vår vurdering ikke nødvendigvis spørsmål om kompetansen hos de lederne/ medarbeiderne som gjennomfører innkjøpene, men det å være seg bevisst forskriftens formelle krav til gjennomføring av konkurranse og dokumentere prosessen ved protokollføring i forbindelse med kjøp over terskelgrensene.

Vi anbefaler kommunen:

- Å styrke de innkjøpsansvarliges bevissthet omkring de formelle kravene som følger av lov om offentlige anskaffelser for å sikre at anskaffelsene er i henhold til lovverk og interne retningslinjer.
- Å utpeke en intern ressursperson som kan ha det overordnede ansvaret i forhold til påpekte risikopunkter knyttet til blant annet lov om offentlige anskaffelser og interne retningslinjer.
- Å oppdatere innkjøpsreglement som ligger på kommunens websider i henhold til lovendringen av 1.1.2017 og informere om mal til protokoll som ligger med, samt sørge for at Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter blir tatt inn i reglementet.
- Kommunen bør utarbeide fast rutine for regelmessige priskontroller spesielt mot rammeavtaler.
- Å legge oversikten over kommunens rammeavtaler eller lenke til denne lett tilgjengelig for alle ansatte, samt orientere alle med innkjøpsfullmakt om at kontrakter og vareutvalg med priser kan sjekkes ved pålogging hos IAV.
- Å ta i bruk E-handel i større grad for å sikre effektive kjøp til mest fordelaktig pris og for å frigi tid som kan benyttes til andre gjøremål.
- Å involvere IKT-leder i alle IKT kjøp og avtaler for å utnytte den kompetanse kommunen besitter, sikre best mulige og hensiktsmessige kjøp, unngå unødvendige kjøp og få en helhetlig overvåkning av kommunens programvarer, lisenser mv.
- Å vurdere å inngå rammeavtale på enkelte IKT varer og tjenester, elektrikertjenester og byggevarer for om mulig å kunne fremforhandle bedre priser og forenkle slike kjøp.
- Ved løpende tjenesteavtaler må anskaffelsens verdi beregnes ut i fra en periode på 48 måneder, jf § 5-4 tolvte ledd bokstav b. Dette betyr at avtalen med Innkjøpsassistanse Vest må fornyes.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar, datert 20.02.2018:

Rådmannen erkjenner at det er et forbedringspotensiale her. Rådmannen vil iverksette anbefalte kulepunkter:

- *Å styrke de innkjøpsansvarliges bevissthet omkring de formelle kravene som følger av lov om offentlige anskaffelser for å sikre at anskaffelsene er i henhold til lovverk og interne retningslinjer.*
- *Å utpeke en intern ressursperson som kan ha det overordnede ansvaret i forhold til påpekte risikopunkter knyttet til blant annet lov om offentlige anskaffelser og interne retningslinjer.*
- *Å oppdatere innkjøpsreglement som ligger på kommunens websider i henhold til lovendringen av 1.1.2017 og informere om mal til protokoll som ligger med, samt sørge for at Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter blir tatt inn i reglementet.*
- *Kommunen bør utarbeide fast rutine for regelmessige priskontroller spesielt mot rammeavtaler.*
- *Å legge oversikten over kommunens rammeavtaler eller lenke til denne lett tilgjengelig for alle ansatte, samt orientere alle med innkjøpsfullmakt om at kontrakter og vareutvalg med priser kan sjekkes ved pålogging hos IAV.*
- *Å ta i bruk E-handel i større grad for å sikre effektive kjøp til mest fordelaktig pris og for å friggi tid som kan benyttes til andre gjøremål.*
- *Å involvere IKT-leder i alle IKT kjøp og avtaler for å utnytte den kompetanse kommunen besitter, sikre best mulige og hensiktsmessige kjøp, unngå unødvendige kjøp og få en helhetlig overvåkning av kommunens programvarer, lisenser mv.*
- *Å vurdere å inngå rammeavtale på enkelte IKT varer og tjenester, elektrikertjenester og byggevarer for om mulig å kunne fremforhandle bedre priser og forenkle slike kjøp.*
- *Ved løpende tjensteavtaler må anskaffelsens verdi beregnes ut i fra en periode på 48 måneder, jf § 5-4 tolvte ledd bokstav b. Dette betyr at avtalen med Innkjøpsassistanse Vest må fornyes.*

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

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

Formålet med dette prosjektet er å undersøke om lov om offentlige anskaffelser og styrende dokumenter og vedtak blir overholdt i kommunen. Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 15.11.2016. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Er kommunens innkjøpsarbeid hensiktsmessig organisert?
- Hvordan fungerer kommunens innkjøpsrutiner? Herunder:
 - Hvordan er rolle- og fullmaksstrukturen bygget opp?
- Hva slags risikovurderinger blir gjort ved innkjøp?
- Hvilke områder er i dag dekket av rammeavtaler, brukes disse, og hvilket potensiale foreligger for økt bruk av rammeavtaler på eksisterende og nye områder?
- Basert på stikkprøver, i hvilken grad overholder kommunen eget og nasjonalt regelverk for anskaffelser?
- Hvilke spillerom foreligger i lovverket ved spesifiseringen av konkurransegrunnlaget for å gi lokale leverandører mulighet til å delta i konkurransen?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

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

Metodisk er det benyttet intervjuer/samtaler med sentrale personer i kommunen, dokumentgransking, samt gjennomgang av lovverk og leverandørstatistikk. En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

2 REGELVERK

Tidligere Lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt 16. juli 1999. Denne loven er vesentlig endret og erstattet av en ny lov vedtatt 17. juni 2016. Den nye loven trådte i kraft den 1. januar 2017. Formålet med loven er at den skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

De viktigste endringene i anskaffelsesforskriften for kommunen vil være:³

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

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

³ Kilde KS

2.1 TERSKELVERDIER⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Kilde Nærings- og fiskeridepartementet

2.1.1 TABELLARISK OVERSIKT OVER TERSKELVERDIER⁵

Tabell 2 – Tabellarisk oversikt over terskelverdier			
Terskelverdi	Type anskaffelse	Henvvisning til anskaffelsesforskriften	Kommentar
Kr 100.000	Alle anskaffelser som er omfattet av forskriften	§ 1-1 (og anskaffelseslovens § 2)	Anskaffelser under kr 100 000 er ikke omfattet av lov og forskrift. Anskaffelser over kr 100 000 er omfattet av forskriftens del I
1,1 millioner	Anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid	§ 5-1 (2) bokstav a	Forskriftens del II gjelder for anskaffelser over 1,1 mill kr
1,1 millioner	Særlige tjenester	§ 5-1 (2) bokstav b	Forskriftens del II gjelder for anskaffelser over 1,1 mill kr
3.1.2 EØS-terskelverdier			
Terskelverdi	Type anskaffelse	Henvvisning til anskaffelsesforskriften	
1,1 millioner	Statlige myndigheters vare- og tjenestekjøp og plan- og designkonkurranser	§ 5-3 (1) bokstav a	Forskriftens del III gjelder IA
1,75 millioner	Andre oppdragsgivers vare- og tjenestekjøp og plan- og designkonkurranser	§ 5-3 (1) bokstav b	Forskriftens del III gjelder for anskaffelser over 1,75 mill kr. Gjelder ikke særlige tjenester IA
44 millioner	Bygge- og anleggskontrakter	§ 5-3 (1) bokstav c	Anskaffelser over 44 mill. kr omfattes av forskriftens del III
6,3 millioner	Kontrakter om helse- og sosialtjenester	§ 5-3 (2)	Anskaffelser av helse- og sosialtjenester under 6,3 mill. kr gjelder kun forskriftens del I. For slike anskaffelser over 6,3 mill. kr gjelder forskriftens del IV
	Kontrakter om særlige tjenester		Anskaffelser av særlige tjenester over 6,3 mill. kr gjelder forskriftens del II. Dersom anskaffelsen overstiger 6,3 mill kr skal det imidlertid utlyses i hele EØS området
650 000	Delkontrakt (varer og tjenester) som kan unntas EØS-kunngjøring	§ 5-4 (8)	Her gjelder del II selv om resten av anskaffelsen kommer inn under del III
8,4 millioner	Delkontrakt (bygge- og anleggsarbeid) som kan unntas EØS-kunngjøring	§ 5-4 (8)	Her gjelder del II selv om resten av anskaffelsen kommer inn under del III

⁵ Kilde Nærings- og fiskeridepartementet

2.2 ANSKAFFELSER ETTER FORSKRIFTENS DEL I OG DEL II

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

2.2.1 FORSKRIFTENS DEL I⁶ [BESKRIVELSE](#)

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

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

For å overholde de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4 må oppdragsgiver ha et bevisst forhold til hva prinsippene innebærer og foreta sine valg sett hen til disse. Selv om prinsippene ikke oppstiller spesifikke krav til hvordan en anskaffelse skal gjennomføres, så setter de viktige føringer på hva oppdragsgiver må passe på og hvordan han kan opptre.

- **Forholdsmessighetsprinsippet**

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

- **Konkurranse**

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

- **Forutberegnelighet**

Dette har særlig betydning ved planlegging av anskaffelse, beskrivelse av anskaffelsen og gjennomføring av konkurransen. Slik at når oppdragsgiver har angitt hvordan anskaffelsen skal gjennomføres i anskaffelsesdokumentene så må han også passe på at han selv følger dette. Dersom oppdragsgiver ved innhenting av tilbud

⁶ Kilde nærings og fiskeridepartementet

eller kunngjøring for eksempel har satt absolutte krav til tilbudets innhold vil han ikke etter tilbudsfristens utløp kunne fravike disse kravene.

- **Likebehandlingsprinsippet**

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

- **Prinsippet om etterprøvbarehet**

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

Anskaffelsesforskriften del I inneholder kun noen få bestemmelser. Bestemmelsene omfatter blant annet krav til oppdragsgivers dokumentasjonsplikt i form av protokoll og krav til levering av skatteattester. Ved gjennomføringen av anskaffelsene gjelder videre offentliglova for allmennhetens innsyn i dokumentene knyttet til anskaffelsene. Det presiseres også at oppdragsgiver, ved gjennomføringen av anskaffelser, er underlagt reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven og reglene om habilitet i forvaltningsloven og kommuneloven.

2.2.2 FORSKRIFTENS DEL II⁷ [BESKRIVELSE](#)

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

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

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

⁷ Kilde Nærings og fiskeridepartementet

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

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

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

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

2.3 HVA ER EN ANSKAFFELSE NÅR FLERE ENHETER GJØR INNKJØP

Departementet drøftet i veileder til forskriften fra 2013: *"i enkelte innkjøpsvirksomheter kan det være flere desentraliserte enheter, innenfor samme juridiske enhet, som gjør innkjøp. Dette vil typisk kunne være aktuelt i staten, eller i en stor kommune hvor for eksempel en skole gjør innkjøp av samme art som andre skoler. En aktuell problemstilling er da om anskaffelser som de ulike enhetene gjør må ses i sammenheng når terskelverdiene beregnes. Forskriften gir ikke svar på denne problemstillingen."*

Departementet skriver videre at det i vurderingen må legges vekt på om anskaffelsen skjer av innkjøpsuavhengige enheter. Sentrale momenter i vurderingen er:

- om enheten har et selvstendig budsjett;
- om enheten selv står for finansieringen av kontrakten;
- om enheten forestår anskaffelsen og er ansvarlig for anskaffelsens forløp;
- om enheten kan bestemme hvem det skal inngås kontrakt med;
- om anskaffelsen er beregnet på enhetens eget virke, på flere enheter eller på den overordnede oppdragsgiver;
- om overordnet oppdragsgiver forsøker å utnytte sin posisjon for å oppnå stordriftsfordeler til tross for at innkjøpskompetansen er delegert til underordnede enheter.

Det heter videre at: *"Hvis en enhet koordinerer kjøp for flere andre enheter, for eksempel gjennom en felles rammeavtale, må verdien av alle de planlagte innkjøpene sees i sammenheng ved beregning av terskelverdiene. Dette gjelder selv om de forskjellige enhetene ellers har selvstendig innkjøpsansvar. Hensynet til å hindre omgåelse av regelverket må også tas i betraktning i vurderingen av hva som er én anskaffelse."*

Dette temaet er foreløpig ikke behandlet i veileder til den nye forskriften. Uttalelsene er imidlertid utledet av EU-kommisjonens uttalelser. Vi antar derfor at det ikke er endringer på dette punktet. Denne tolkningen vil ha direkte innvirkning på kommunens plikt til å utlyse og protokollføre anskaffelser.

Følgende eksempel belyser problemstillingen. Dersom f.eks. fem av kommunens virksomheter kjøper inn varer i en bestemt kategori for kr 90 000 eks. mva. i løpet av en 12 måneders periode, blir total anskaffelseskost sett under ett kr 450 000 eks. mva. I en sentralisert innkjøpsorganisasjon vil dette medføre at anskaffelsen kommer inn under forskriftens del I hvor det blant annet er krav om konkurranse og protokoll. I en desentralisert organisasjon, slik som Lund kommune, vil det i mange tilfeller ikke foreligge tilsvarende krav, verken til protokollføring eller konkurranse.

2.4 PROTOKOLLFØRING⁸

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

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

Det er et generelt krav at vurderinger og dokumentasjon av betydning for gjennomføringen av konkurransen skal foreligge skriftlig for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger kr 100.000 ekskl. mva. Oppdragsgiveren skal oppbevare tilstrekkelig dokumentasjon til å begrunne viktige beslutninger som gjøres på alle stadier av anskaffelsesprosessen. Det er ikke spesifikke krav til innhold i en protokoll etter forskriftens del I.

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

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

⁸ Kilde: Nærings og fiskeridepartementet

I § 10-5 annet ledd og § 25-5 annet ledd listes det opp opplysninger som skal inngå i protokollen i den utstrekning de er relevante. Opplysningene som skal protokollføres er stort sett de samme i del II og del III, men med enkelte unntak som knytter seg til særskilte bestemmelser i de ulike delene. Dette gjelder § 10-5 bokstav h) og i) og § 25-5 bokstav c), d), e) og k).

2.5 RAMMEAVTALER

En rammeavtale⁹ er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Avtalen har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder. Bruk av rammeavtaler er altså ikke noe lovkrav eller pålegg, men en organisering som forenkler og reduserer arbeidet som må foretas i forbindelse med en anskaffelse, fordi den enkelte oppdragsgiver ikke selv behøver å gå gjennom hele anskaffelsesprosessen hver gang den skal kjøpe noe. Flere av aktivitetene som er påkrevd i forbindelse med anskaffelsen, er allerede utført ved inngåelsen av rammeavtalen.

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

2.6 KOFA

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

⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, kap. 8.

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

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

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

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

Lund kommune har i løpet av de siste 10 år ikke blitt innklaget til KOFA.

2.7 FORHOLDET TIL LOKALE LEVERANDØRER

I mange distriktskommuner kan det oppfattes som et dilemma å velge å inngå rammeavtaler på områder hvor den lokale leverandøren «alltid» har blitt benyttet. I Lund kommune er både de folkevalgte og administrasjon svært opptatt av at det skal handles lokalt, men samtidig skal lovverket for offentlige anskaffelser etterleves.

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

Regelverket fra og med 2017 er lettet noe slik at terskelgrensen med krav om utlysning er satt til 1,1 mill. kr eks mva. For anskaffelser under kr 100 000 ekskl. mva. er det uttalt at det er viktig at oppdragsgiver opptrer ansvarlig, slik at alle har tillit til at det offentlige gjennomfører alle anskaffelser på en hensiktsmessig måte, og sikrer konkurranse og effektiv ressursutnyttelse.

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

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

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

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

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

- Informere så bredt som mulig om oppdrag, herunder for eksempel frivillig forenklet kunngjøring på Doffin (under 1,1 mill. kr ekskl. mva.), legge ut alt på egne hjemmesider eller annen annonsering.
- Informere leverandørene om regelverket
- Vurdere kritisk både volum og størrelse i kontrakter og rammeavtaler
- Utarbeide balanserte kontraktsvilkår
- I forhold til prekvalifiseringskrav: Unngå unødvendig strenge krav til finansiell og teknisk kompetanse, ref. proporsjonalitetskravet i lovens § 4¹⁰
- Stille klare og tydelige krav
- Gi konstruktiv tilbakemelding til leverandører som ikke blir valgt, slik at de vil stå bedre rustet til neste konkurranse.

¹⁰ Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen, jf. Lovens § 4. Det følger av dette prinsippet at kravene til oppdragsgivers fremgangsmåte øker proporsjonalt med anskaffelses verdi.

3 INNKJØP I LUND KOMMUNE

3.1 ORGANISERING I LUND KOMMUNE

Lund kommune har en desentralisert organisering av innkjøpsfunksjonen. Det vil si at hver enkelt etat styrer sine egne innkjøp og har egne budsjetter som skal dekke nødvendige innkjøp. Den budsjettansvarlige leder i hver etat har et delegert ansvar for å gjennomføre egne anskaffelser innenfor tildelt budsjett. Innkjøp foretas i stor grad av ansatte i de ulike etatene ut i fra fullmakt gitt i fra leder. Dette medfører at det er flere som foretar innkjøp i kommunen. Til innkjøpene er det knyttet opp strenge kontrollrutiner i form av anvisning av faktura av enhetsleder eller etatsleder. Kommunen haren oversikt over fullmakter til å kontere og attestere og anwise i den enkelte etat. Kommunen benytter seg noe av E-handel.

Kommunen har ingen egen sentral stilling som innkjøpsansvarlig men har inngått en avtale med Innkjøpsassistanse Vest AS som blant annet inngår de fleste rammeavtaler på vegne av kommunen. Kommunens intensjon er at man med en slik organisering skal kunne ivareta bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelser og interne retningslinjer.

Ansvar for anskaffelser i forbindelse med investeringsprosjekter delegeres fra rådmannen til den enkelte prosjektleder som er ansvarlig for prosjektgjennomføringen, i hovedsak tre ansatte ved PNM etaten.

3.1.1 INNKJØPSASSISTANSE VEST

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

For tidsubegrensede kontrakter eller kontrakter med en varighet på over 48 måneder, og hvor en samlet pris ikke er fastsatt, skal verdien beregnes på grunnlag av den månedlige verdien multiplisert med 48, jf. § 5-4 tolvte ledd bokstav b. På denne bakgrunn skulle avtalen med Innkjøpsassistanse Vest vært fornyet.

I henhold til opplysninger fra <http://www.iav.no> så er det over 25 kommuner i Rogaland som benytter seg av IAV sine tjenester på jevnlig basis.

Via dette samarbeidet har kommunen inngått sektorovergripende rammeavtaler med leverandører på følgende områder: fritt skolemateriell, kontor- og datarekvisita, renholdsutstyr og –midler, medisinsk utstyr og matvarer til sykeheimen. Slike rammeavtaler avgjøres av rådmannen.

Innkjøpsassistanse Vest AS (IAV) har framforhandlet priser også på andre varer og tjenester for sine kunder. Det er derfor av stor betydning at kommunen undersøker også disse mulighetene ved større anbud.

En innkjøpsordning sammen med andre representerer både fordeler og ulemper. Fordelene kan kort oppsummeres slik:

- Frigjøre kommunens administrasjon for tidsbruk
- Større innkjøpsvolum gir den enkelte kommune bedre priser
- Økt trygghet for at innkjøp blir utført i samsvar med lovbestemmelser

Slike innkjøpsordninger har likevel også noen klare ulemper. Manglende kontroll med hele innkjøpsprosessen er en opplagt ulempe, men også manglende innsyn i regnskaper og provisjonsutbetalinger til innkjøpsordninger er svakheter man bør være oppmerksom på.

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

Innkjøpsassistanse Vest AS tilbyr fordelskort for alle ansatte i kommuner som er medlem av innkjøpsnettverket. Fordelskortet kan benyttes til private innkjøp og gir rabatter og priser som helt eller delvis samsvarer med rabatter som medlemskommunene har tilgang på, blant annet hos nettverksleverandører. Våre stikkprøveundersøkelser viser at ingen ansatte i Lund kommune benytter seg av et slikt kort. Å benytte seg av et slikt kort vil være helt i strid med kommunens etiske retningslinjer hvor det heter:

«Lund kommunes ansatte skal ikke, verken for seg selv eller andre, ta imot – eller legge til rette for å motta – gaver, reiser, hotellopphold, bevertning, rabatter, lån eller andre ytelser eller fordeler som er egnet til, eller som av giveren er ment, å påvirke deres tjenestehandlinger. Lund kommunes ansatte må ikke bruke sin stilling til å skaffe seg selv eller andre en uberettiget fordel. Dette gjelder også i tilfelle hvor disse fordelene ikke vil påvirke deres tjenestehandlinger».

3.1.2 SKATTEREGLER RABATTORDNINGER

Det er usikkert om rabatter ved kjøp hos arbeidsgivers leverandører eller kunder faller inn under skattefritaket for rimelige personalrabatter. Reglene om hvem som eventuelt har innberetningsplikt er også uklare. I skattedirektoratets høringsnotat av 21. desember 2016 foreslås det at arbeidsgiver skal holde oversikt over alle rabatter den enkelte ansatte mottar gjennom inntektsåret. Rabatter på varer og tjenester som ikke omsettes i arbeidsgivers virksomhet vil ikke være omfattet av skattefritaket for personalrabatter. Disse må da innberettes i sin helhet på den enkelte ansatte gjennom a-ordningen.

3.2 OMFANG

Tabellene under viser omfanget av anskaffelser i drifts- og investeringsregnskapet i Lund i 2016 og hittil i 2017. ¹¹

Tabell 3 - Kjøp per ansvar Lund kommune i driftsregnskapet i 2016 og 2017.			
Kilde: Lund kommunes økonomisystem			
Ansvar	Driftsregnskap (1100-1399)		
	2016	2017 (per. 1-9)	
110 Politisk aktivitet	kr 651 138	kr	762 520
111 Kontrollutvalg	kr 453 010	kr	299 446
112 Vennekapsamarbeid	kr -	kr	950
113 Valgavvikling	kr 17 730	kr	55 693
120 RS-Stab	kr 2 175 475	kr	2 030 458
121 Felles IKT	kr 1 308 106	kr	1 199 139
210 OK-stab	kr 7 454 027	kr	6 242 176
212 Lund bygdemuseum/kulturbank	kr 250 831	kr	163 359
213 Lund folkebibliotek	kr 703 013	kr	500 803
214 Lund kulturskole	kr 154 451	kr	112 775
215 Lundetun kulturhus	kr 1 138 876	kr	581 469
217 Lund kino	kr 332 474	kr	304 323
220 Lund ungsomsskole	kr 3 648 873	kr	2 483 498
221 Nygård baneskole	kr 2 777 689	kr	1 901 407
222 Kiellands minde skole	kr 1 194 873	kr	840 902
223 Heskestad skole	kr 907 582	kr	634 717
226 SFO Nygård barneskole	kr 117 435	kr	36 829
227 SFO Kiellands minde skole	kr 5 582	kr	2 572
228 SFO Heskestad skole	kr 11 433	kr	8 613
231 Hovsherad barnehage	kr 600 453	kr	463 840
232 Heskestad barnehage	kr 565 738	kr	419 690
310 HO.stab	kr -	kr	713 033
311 Folkehelsemidler	kr -	kr	13 963
320 Helsestasjon	kr 171 944	kr	111 947
321 Lund legekontor	kr 444 344	kr	263 108
322 Legevakt	kr 644 625	kr	415 282
323 Fysio-og ergoterapi	kr 1 273 338	kr	954 554
330 NAV	kr 295 679	kr	111 362
331 Flyktningetjenesten	kr 77 459	kr	75 826
335 Barnevern	kr 8 745 447	kr	6 870 000
340 Lund sykehjem	kr 4 321 406	kr	3 182 221
342 Hjemmestjeneesten	kr 1 078 097	kr	759 688
343 Kjøkken og vaskeri	kr 1 748 010	kr	1 110 115
344 Psykisk helsetjeneste	kr 4 038 145	kr	1 513 699
345 Haukland bo-og avlastning	kr 374 055	kr	274 954
410 PNM-Stab	kr 2 187 235	kr	1 803 096
411 Landbrukskontor	kr 3 322	kr	-
420 Vegvedlikehold	kr 2 602 485	kr	1 926 349
430 Driftsavdeling	kr 4 686 447	kr	3 463 770
450 Brann-og ulykkesvern	kr 1 057 899	kr	604 648
460 Var-tjenester	kr 5 010 585	kr	3 443 794
800 Felles tjenester	kr 49 802	kr	21 168
Sum kjøp alle leverandører	kr 63 279 113	kr	46 677 755

¹¹ Basert på leverandørstatistikk tatt ut fra kommunens økonomisystem 30.09.2017

Tabell 4 - Kjøp per ansvar Lund kommune i investeringsregnskapet i 2016 og 2017.
Kilde: Lund kommunes økonomisystem

Ansvar		Investeringsregnskap (0100-0399)	
		2016	2017 (per. 1-9)
121	FellesIKT	kr 609 130	kr 28 998
210	OK-stab	kr 683 995	kr 614 395
212	Lundbygdemuseum/kulturbank	kr 188 813	kr 3 810
215	Lundetun kulturhus	kr 304 628	kr 197 196
220	Lund ungdomsskole	kr -	kr 252 282
310	HO stab	kr 35 510	kr 39 288
320	Helestatjon	kr -	kr 35 899
340	Lund sykehjem	kr 214 564	kr 209 214
342	Hjemmetjenesten	kr -	kr 68 998
343	Kjøkken og vaskeri	kr -	kr 158 950
344	Psykisk helsetjeneste	kr 63 370	kr 71 873
410	PNM-stab	kr 3 007 360	kr 6 765 218
420	Vegvedlikehold	kr 4 594 236	kr 1 177 650
430	Driftsavdeling	kr 8 515 633	kr 2 066 689
450	Brann	kr -	kr 560 000
460	VAR-tjenester	kr 7 905 912	kr 6 690 817
Sum kjøp alle leverandører		kr 26 123 151	kr 18 941 277

3.3 SYSTEM, RUTINER OG KOMPETANSE

Lund kommune har et eget innkjøpsreglement innarbeidet i økonomi- og finansreglement, sist revidert og vedtatt av Lund kommunestyre i sak 04/15 den 12.03.2015 og oppdatert 22.04.2015. Reglementet inkludert mal for protokoll, er ikke tilpasset endringene per 1.1.2017 i lovverket. Da flere av bestillerne vi snakket med ikke var kjente med at mal for protokoll er inkludert i innkjøpsreglementet, bør kommunen orientere tydeligere om dette.

Kommunen benytter noe E-handel men antas å kunne få en effektivitetsgevinst ved å ta dette mer i bruk. Ved E-handel får bestiller opp en oversikt over gjeldende pris og hvilke varer som er med i rammeavtalen, noe som hjelper kommunen å benytte det mest fordelaktige kjøpet. Bestiller antas også å kunne spare tid på å slippe telefonkø eller måtte forklare på e-post hva som ønskes bestilt. Selv om ansatte i dag har kataloger som det bestilles i fra, vil ikke disse være oppdaterte til enhver tid og kommunen kan gå glipp av gode priser og miste oversikten over hvilke produkter som inngår i rammeavtalene.

Det foreligger en samlet oversikt over alle rammeavtalene som gjelder i kommunen. Oversikten kan også tas ut ved å logge seg på hos IAV. I følge kommunens ledelse er dette avtaler som er kjent for de det angår. Oversikten bør likevel legges lett tilgjengelig for alle ansatte. De enkelte innkjøpere kan også sjekke kontrakt og eventuelt vareutvalg med priser hos IAV. Slik pålogging synes imidlertid ikke å være kjent hos alle med innkjøpsfullmakt i kommunen.

Kommunen har ikke utpekt noen intern kontaktperson som kan ha det overordnede ansvaret for å ivareta internkontroll for etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser og internt regelverk, samt sørge for at de effektiviseringsmuligheter som måtte finnes tas i bruk. Kommunen har forsøkt å kompensere for dette ved at enkelte i PNM etaten kan kontaktes for spørsmål og gjennom samarbeidet med IAV. Kommunen anbefales likevel å utpeke en intern kontaktperson som kan ha det overordnede ansvaret i forhold til blant annet påpekte risikopunkter.

For øvrig har kommunen etiske retningslinjer som omtaler medarbeidernes etiske ansvar ved innkjøp. Retningslinjene ligger lett tilgjengelig for alle på kommunens websider. Kommunens innkjøpsfullmakter følger budsjettansvaret.

3.3.1 RUTINER VED INNKJØP UTENFOR E-HANDEL.

Det meste av varehandelen i Lund kommune skjer utenfor E-handelssystemet på tradisjonell måte. Dette vil si at bestilling skjer via telefon eller epost eller ved oppsøkende salgsagent.

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

Gjennom samtaler med våre informanter får vi beskrevet at ved kjøp utenfor E-handelssystemet blir varemottaket kontrollert opp mot pakkseddel av en ansatt med delegert fullmakt til å attestere for kjøpet. Attestant kontrollerer kontering og mva-kode og attesterer elektronisk for gjennomført kontroll i fakturabehandlingssystemet. Etter attestasjon går faktura videre til virksomhetsleder for anvisning. Etter anvisning blir bilaget bokført og går deretter til utbetaling gjennom kommunens remitteringsrutiner.

3.3.2 RUTINER VED INNKJØP I E-HANDELSSYSTEMET.

E-handel er fullt mulig for kommunen via rammeavtalene hos Innkjøpsassistanse Vest AS, når dette er hensiktsmessig. Lund kommune benytter seg i en viss grad av E-handel. I E-handelssystemet ligger det prislister inne over produkter som er med i kommunens rammeavtaler, noe som gir god oversikt for bestiller.

Ved kjøp gjennom E-handelsplattformen, må dette gjøres av en ansatt i etaten som har fått delegert fullmakt fra en etatsleder. Bestilling gjøres fra elektroniske varelagerlister som ligger i systemet. Etter bestilling går den elektroniske handlevognen til etatsleder, eller annen med delegert fullmakt til godkjenning.

De involverte beskriver sine rutiner slik: Ved mottak av varer blir disse kontrollert mot bestilling liggende i systemet og godkjent elektronisk. Ved mottak av faktura blir denne kontrollert opp mot bestillingen liggende i systemet. Dersom disse samsvarer går fak-

tura direkte til utbetaling gjennom kommunens remitteringsrutiner. Den som har godkjent varemottaket står da som attestant og den som har godkjent handlevognen står som anviser i systemet. Dersom det er avvik mellom faktura og godkjent handlevogn vil avvik bli fulgt opp ved at faktura blir returnert og ny faktura vil bli kontrollert igjen før eventuell godkjenning vil skje i fakturabehandleren beskrevet i punktet ovenfor.

3.3.3 PLAN, NÆRING OG MILJØETATEN

Det er kommunalsjef plan, næring og miljø i Lund kommune som har budsjettansvar i etaten. Innkjøpene skjer av flere personer i etaten. Kommunalsjefen godkjenner faktura mot attesting. Rådmann peker på at det er ved denne etaten en innehar spesielt god kompetanse på innkjøpsområdet, noe de øvrige etater nyter godt av. Ved større prosjekter jobber etaten ut fra prosjektbudsjetter, hvor priser skal innhentes. Investeringsprosjekter skal lyses ut i Doffin. Anbud blir gjennomgått detaljert for å se hvilke tjenester som ligger inkludert i prisen. Ut i fra vår kjennskap til Lund kommune anses etaten å ha god kompetanse på hva kommunen trenger, hvem i det lokale næringsliv som kan levere til beste betingelser og er svært bevisste på å få mest mulig ut av tilgjengelige midler. Våre kontroller viser imidlertid at formelle forhold som anbud og protokoll ikke alltid er på plass i forbindelse med større anskaffelser.

3.3.4 HELSE OG OMSORGSETATEN

Innenfor helse- og omsorgsetaten i Lund kommune er det flere som foretar bestillinger av varer og tjenester, men det er i hovedsak kun én person som bestiller innenfor hver varekategori (mat, kontorrekvisita, renholdsartikler, sykepleieartikler etc.) Bestillinger foretas på faste dager en gang per uke slik at bestillingene samles opp i henhold til behov og som større ordrer. Når varene ankommer er rutinen at det gis beskjed til den som har foretatt bestillingen. Pakkseddelen blir da kontrollert mot leveransen, og signert. Den signerte pakkseddelen blir etterpå levert til rette vedkommende ved etaten som attesterer faktura og kontrollerer faktura mot pakksedel. Dette er det innarbeidet gode rutiner på. Det hender likevel at det skjer feil, hvor noen åpner leveransen og tar ut varene før pakksedel er kontrollert. Anvisningsmyndigheten er delegert til flere i etaten.

Rammeavtaler som er utarbeidet av Innkjøpsassistanse Vest AS (IAV) følges og er kjent for de som bestiller. Helse og omsorgsetaten i kommunen har flere rammeavtaler som benyttes, blant annet for mat, renholdsartikler, apotekvarer og helseartikler. At helse og omsorgsetaten har en ordning hvor i utgangspunkt en person har et overordnet ansvar for innkjøp per varekategori er for å slippe mange småkjøp og vurderes å være hensiktsmessig. Dersom en bestilling haster, er det en sykepleier som gjennomfører ordren men kjøpet følger likevel ordinær vare- og faktura kontroll og behandling.

Mange av kjøpene som gjelder blant annet mat og kontorutstyr foretas effektivt via E-handel og bestillerne synes ordningen fungerer bra. Ved E-handel får bestiller opp en oversikt over pris og hvilke varer som er med i rammeavtalen, noe som hjelper kommunen å benytte det mest fordelaktige kjøpet.

Når det gjelder renholdsprodukter viser våre kontroller at det også her er tilrettelagt for E-handel, men dette er ikke tatt i bruk da en reisende selger fra et firma som kommunen har rammeavtale med kommer på besøk annen hver tirsdag for å ta opp bestilling, noe innkjøpsansvarlige er godt fornøyd med da det samtidig blir gitt noe veiledning i bruk av produktene. Priskontroll inngår ikke som en del av disse besøkene da det ikke fremlegges noe prisoversikter knyttet til varene som kjøpes. Det foreligger derved en risiko for at slike bestillinger kunne vært gjort billigere for kommunen ved valg av andre produkter og handlemåten anses som tidkrevende. Kommunen anbefales å ta i bruk E-handel også for denne produktgruppen for å sikre effektive kjøp til gunstig pris, og heller be om å få veiledning i bruk av produkter de gangene dette er påkrevd.

3.3.5 OPPVEKST- OG KULTURETATEN

Innenfor oppvekst og kulturetaten gjøres det innkjøp både sentralt på kommunenivå og på etatsnivå. Innkjøpsfullmakt følger budsjettansvaret. I henhold til kommunalsjef følger etaten kommunens innkjøpsreglement og tilgang til gjeldende rammeavtaler fås gjennom IAV. Oppvekst- og kulturetatsens største kjøp består av skolemateriell, kontorrekvisita og bøker og bestilling går både via E-handel, telefon og noen ganger direkte via selger/besøk. Det foretas også mindre kjøp til kinoen. Ved større kjøp samarbeider etaten med PNM etaten og nyter godt av denne etats kompetanse. Dette gjelder ofte ved investeringer og vedlikeholdsprosjekter. Det er utarbeidet interne rutiner for kontroll av pakkseddel mot leveranse, særlig på skolen. Anvisningsmyndigheten er delegert til flere i etaten.

Våre kontroller viser at kjøp i hovedsak skjer i henhold til inngåtte rammeavtaler og lovverk. Det vil imidlertid alltid foreligge en risiko for at fremforhandlede gunstige priser ikke blir lagt inn på alle aktuelle produkter. Etaten som en del av kommunen anbefales derfor å foreta enkelte stikkprøver på fakturert pris gjennom året for å sikre at etaten virkelig får fremforhandlede priser på bestilte varer.

3.3.6 IKT-OMRÅDET

IKT foretar innkjøp for betydelige summer hvert år og IKT-sjefen har til en viss grad påvirkning på kjøp av fagsystemer, sammen med kommunalsjefene.

Kjøp av en del programvarer og lisenser skjer likevel direkte fra de ulike etatene. IKT-sjefen viser til at han ikke har noe med disse bestillingene å gjøre, det er det fag-ansvarlige hos etatene som har. Etter vårt skjønn bør IKT-sjefen involveres i alle IKT kjøp og avtaler. Dette fordi IKT er et komplekst fagområde som det kan være gunstig at IKT kompetansen i kommunen har en overordnet kontroll med, blant annet for å sikre best mulige og hensiktsmessige kjøp, unngå unødvendige kjøp og få en helhetlig overvåking av kommunens programvarer, lisenser mv. Kommunen bør også sikre at lisenser opphører når ansatte slutter eller at en ikke har «dobbel opp» av tilnærmet like lisenser osv. For å unngå tidspress ved IKT kjøp som kan medføre brudd på lov om offentlige anskaffelser bør behov registreres på et tidlig tidspunkt. Kjøp av lisenser knyttes ofte til fagsystemer som kommunen allerede har kjøpt, men våre kontroller viser at det også

gjøres kjøp av lisenser og annet som kunne vært konkurranseutsatt uten at dette er gjort. Kommunen bør vurdere å inngå rammeavtale på denne typen varer og tjenester for om mulig å kunne fremforhandle bedre priser og forenkle slike kjøp.

3.4 KOMMUNENS STRATEGI OVERFOR DET LOKALE NÆRINGS LIV

Det er et stort ønske fra det lokale næringsliv og de folkevalgte at en ved kommunale innkjøp bruker det lokale næringsliv i størst mulig grad. Administrasjonen har et bevisst forhold til dette og bruker lokale leverandører der dette er innenfor gjeldende lovverk. Administrasjonen har imidlertid også et ansvar for at kommunen følger Lov om offentlige anskaffelser. Administrasjonen har i hovedsak god oversikt over hvem i det lokale næringslivet som kan levere gode tjenester til gode priser. Våre kontroller viser imidlertid at kommunen i en del anledninger ikke protokollfører hvem det er tatt kontakt med og hvilke priser som er innhentet slik at dette kan dokumenteres. Dette er brudd på Lov om offentlige anskaffelser. Det er vår vurdering at kommunen må være seg mer bevisst på disse kravene slik at brudd på regelverk kan unngås.

Fra og med 2017 er kjøp under kr 100 000 ikke omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser. Her kan kommunen da fritt benytte lokale leverandører.

Kjøp mellom kr 100 000 og terskelverdi for utlysning på 1,1 mill. kr er omfattet av regelverket, og det skal gjennomføres konkurranse.

Lokale mindre leverandører har ofte ikke anledning til å gi tilbud dersom anskaffelsene blir for omfattende. Etter reglene i forskriftens § 19-4 kan kommunen nå dele opp større anskaffelser i forhold til for eksempel kapasitet, fagområde eller geografiske plassering slik at små og mellomstore bedrifter kan delta i konkurranser om offentlige kontrakter. For å oppnå at flere lokale leverandører kan gi tilbud bør kommunen også være bevisst på hvilke tiltak som kan fremme dette, som bl.a. å informere så bredt som mulig om oppdrag som kommer, stille klare og tydelige krav - og unngå eventuelt unødvendig strenge krav til finansiell og teknisk kompetanse, vurdere kritisk volum og størrelser i kontrakter og rammeavtaler, informere leverandører om gjeldende regelverk og gi konstruktiv tilbakemelding til leverandører som ikke blir valgt slik at de kan være bedre rustet til neste konkurranse. Kommunen må likevel være oppmerksom på at kontrakter ikke kan deles opp med det formål å unnta kontrakten fra forskriftene. Dersom kommunen planlegger å anskaffe tjenester, bygge- og anleggsarbeider eller ensartede varer ved separate delkontrakter, skal den samlede verdien av alle delkontraktene legges til grunn ved beregningen av anskaffelsens anslåtte verdi, jf. § 5-4.

3.5 OVERHOLDELSE AV REGELVERKET

Rogaland Revisjon har tatt stikkprøver av innkjøp i kommunens leverandørstatistikk fra 2016 til 2017 (tom 1.10.17). Denne statistikken viser samlet kjøp per leverandør via drift- og investeringsregnskapet. Formålet med kontrollen har vært å se om kjøpene er blitt gjennomført i tråd med lov om offentlige anskaffelser og interne retningslinjer.

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

Tabell 5 – Oversikt stikkprøver Lund kommune. Kilde: Lund kommune.		
2016	Anskaffelser Kr 100 000 - kr 500 000	Anskaffelser over kr 500 000
Antall stikkprøver	15	7
Anskaffelser i tråd med regelverket	9	4
Anskaffelser <i>ikke</i> i tråd med regelverket	6	3
- Mangler bare protokoll	1	1
- Mangler anbudskonkurranse og protokoll	5	2
2017	Anskaffelser kr 100 000 - kr 1 100 000	Anskaffelser over kr 1 100 000
Antall stikkprøver	23	2
Anskaffelser i tråd med regelverket	8	0
Anskaffelser <i>ikke</i> i tråd med regelverk	15	2
- Mangler bare protokoll	3	2
- Mangler anbudskonkurranse og protokoll	12	0

Anskaffelser mellom kr 100 000 - 500 000 i 2016, og opp til kr 1 100 000 i 2017:

Stikkprøvene som er gjennomført i Lund kommune avdekker følgende funn:

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

Anskaffelser over kr 500 000 i 2016, og over kr 1 100 000 i 2017:

Her er avdekket samme type mangler som for anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000/kr 1 100 000.

Lov om offentlig anskaffelser fremhever protokollføring som viktig for å sikre gjennom-siktighet og rettsikkerhet.

- For 2017 var det 17 kjøp av 25 kontrollerte anskaffelser som manglet tilfredsstillende protokoll.

- For 2016 var tilsvarende tall at 9 av 22 kontrollerte anskaffelser manglet tilfredsstillende protokoll.

Når det mangler protokoll kan vi heller ikke kontrollere om intensjonen om konkurranse er ivaretatt, og beste pris oppnådd. Det er viktig å understreke at brudd på lov om offentlig anskaffelser over kr 1,1 mill. i 2017 kan resultere i sanksjoner/erstatningssøksmål.

3.6 RAMMEAVTALER I LUND KOMMUNE

Kommunen har per 1.10.2017 12 aktive gyldige rammeavtaler inkl. for telefoni som er inngått sammen med Hå og Sola kommune. Flere av disse avtalene gir anledning til å benytte E-handel.

3.6.1 BRUK AV RAMMEAVTALER

En gjennomgang av kommunens leverandørstatistikk viser at kommunen i 2016 og 2017 i hovedsak benytter seg av gjeldende rammeavtaler og utnytter i tillegg det handlingsrommet den har til å handle lokalt. Under er en tabell med kommunens rammeleverandører og omsetning hos den enkelte de siste to år.

Tabell 6 – Oversikt over omsetning pr rammeleverandør siste to år (Kilde: Lund kommune)			
Rammeavtaler		Kjøp 2016	Kjøp 2017
Leverandørnr.	Leverandørnavn		pr 30.9.17
100014	Asko	282 000	306 000
103341	Nortura	235 000	93 000
102894	Bama	143 000	143 000
101158	Tine	475 000	340 000
103921	Domstein	122 000	115 000
100557	Nor Engros	1 409 000	945 000
102686	NMD Vitus	362 000	260 000
101522	Corporate staples	232 000	172 000
100028	Horjen Libris	551 000	641 000
103538	Leaseplan	362 000	283 000

3.6.2 OMRÅDER DEKKET AV RAMMEAVTALER

Per 1.10.2017 har kommunen følgende 11 rammeavtaler inngått i regi av innkjøpsfelleskapet Innkjøpsassistanse Vest AS (IAV):

Tabell 7 – Oversikt over IAV-fellesavtaler (Kilde: Lund kommune)

Avtaler som Lund kommune er med i har link til avtalen. <i>Avtaler i kursiv skal/er i ny konkurranse.</i>						
Avtale område	Gjelder fra	Gjelder til	Opsjon	Leverandør	Deltar i avtalen	Merknader
Telefoni- og mobiltrafikk.	01.02.2014	01.02.2017	1 år Benyttet	Ventelo	Nei	
Storhusholdning:						
- Kolonialvarer.	01.04.2016	01.04.2019	1 år	ASKO Rogaland	Ja, se egen link i meny	
- Kjøttprodukter, ferske.	01.06.2016	01.06.2019	1 +1år	Nortura	Ja, se egen link i meny	
- Poteter, grønnsaker, frukt og egg.	01.04.2016	01.04.2019	1 år	BAMA	Ja, se egen link i meny	
- Meieriprodukter.	01.03.2017	01.03.2019	1+1 år	Tine SA	Ja, se egen link i meny	
- Fersk fisk og sjømat	01.04.2016	01.04.2019	1 år	Domstein	Ja, se egen link i meny	
Medisinsk forbruksmaterieill.	02.03.2016	02.03.2019	1 år	NorEngros Kjosavik as	Ja, se egen link	
Legemidler, multidoser og farmasøytisk tilsyn.	01.01.2014	31.12.2016	1 år Benyttet	Norsk Medisinaldepot	Ja, se egen link i meny	
Kontorrekvisita, skolematerieill, kopipapir, konvolutter.	01.06.2017	01.06.2019	1 +1år	Staples Norway as	Ja, se egen link i meny	
Bøker og media til barne og ungdomsskolene	01.05.2014	30.04.2016	1+1 år Benyttet	Horjen	Ja, se egen link i menyen	
Renholdsmidler, papir og plast.	01.04.2015	01.04.2018	1 år	NorEngros Kjosavik AS	Ja, se egen link i menyen	
Multifunksjonsmaskiner.	01.09.2012	01.09.2017	Nei	Konica Minolta	Nei	
Kontroll av lekeplasser.	01.10.2011	30.09.2013	1+1 år	Bjelland Entreprenør	Nei	Opsjon benyttet
Biladministrasjon og bil leasing.	01.01.2014	31.12.2016	1 år Benyttet	LeasePlan	Ja, se egen link i meny.	Se egen link

Det er IAV som inngår alle kommunens rammeavtaler. Det er også IAV som står for utarbeidelsen av nye rammeavtaler, samt fornyelse av allerede eksisterende avtaler. Ut fra oversikten ser vi at kommunen har inngått en rekke ulike rammeavtaler som dekker et variert utvalg av produkter.

De fleste rammeavtalene brukes innenfor flere ansvarsområder. Rammeavtalene ligger på IAV sin hjemmeside og de enkelte innkjøperne skal ha tilgang til denne siden og kan sjekke kontrakt og eventuelt vareutvalg med priser. Ellers blir rammeavtalene sendt til de aktuelle innkjøperne. Nye avtaler informeres også om gjennom samtaler med innkjøpsansvarlig i de ulike etatene i kommunen.

Kommunen har i dag ikke rammeavtaler for elektriker tjenester, rørleggertjenester og entreprenørarbeid generelt. Kommunen utnytter bevisst det handlingsrommet som finnes ved kjøp under kr 100 000 til å kjøpe en del av disse tjenestene fra lokale leverandører. Våre kontroller viser imidlertid at det foretas større kjøp av elektriker tjenester og byggevarer som skulle vært konkurranseutsatt uten at dette er gjort. Kommunen bør vurdere å inngå rammeavtale på denne typen varer og tjenester for om mulig å kunne fremforhandle bedre priser og forenkle slike kjøp.

Ved kjøp over kr 100 000, også i de tilfeller hvor flere mindre kjøp gjennom året utgjør til sammen over kr 100 000, vil det være krav til dokumentasjon for hvordan konkurranse er gjennomført og hvilke vurderinger som er lagt til grunn ved anskaffelser til en verdi mellom kr 100 000 og kr 1,1 mill. eks. mva., jf. lov om offentlige anskaffelser.

3.7 RISIKOOMRÅDER

Ifølge kommunen oppfattes innkjøp generelt som et risikofylt område. Kontroll med at de ulike terskelverdiene ikke overstiges, fremheves spesielt. Kommunen fremhever også risikoen for at leverandører utelater enkelte varer/tjenester ved innlevering av større anbud. Offentlige anskaffelser er i seg selv et komplisert område for en kommune, og det må sikres at kommunen har nødvendig kompetanse, og at det settes av nok ressurser til dette.

De vanligste risikoområdene for kommuner er:

- Manglende overholdelse av Lov om offentlige anskaffelser
- Rammeavtaler som går ut og gammel avtale blir benyttet
- Å inneha de nødvendige avtaler når behovet oppstår
- Øke lojaliteten til rammeavtaler
- Beholde kontinuitet i kompetansen i kommunen
- KOFA- klager
- Inngåelse av konsulentavtaler
- IKT -sektoren kan være utsatt, dersom innkjøp må på plass raskt.

For kommuner som ikke benytter IAV vil rammeavtaler følges opp manuelt. Dette kan medføre at avtale utløper, eller at prosessen med ny utlysning starter for sent. Det er også en utfordring å se hva det er behov for hos de ulike etatene. En stor utfordring for kommuner er videre å følge opp at rammeavtalene blir brukt og at de er gyldige. I vår gjennomgang har vi sett at det er en utfordring for Lund kommune å påse at anbud gjennomføres og at det skrives anskaffelsesprotokoll i tråd med forskriftens krav.

Siden offentlig innkjøp er såpass komplisert, er det nødvendig å beholde den kompetansen kommunen har skaffet seg eller bygget opp, og sørge for kompetanseoppbygging hos de som skal handle inn. Det er også viktig å ha gode, oversiktlige websider oppdatert. Maler må være lett tilgjengelige, og det samme gjelder de enkelte avtaler.

Det at kommunen ikke har utpekt noen intern kontaktperson til å ha et overordnet oppsyn med kommunens rammeavtaler og anskaffelser, kan i så måte føre til økt risiko for kommunen.

4 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Vår gjennomgang viser at Lund kommune har flere brudd på lov om offentlige anskaffelser og interne retningslinjer. Kommunen synes spesielt å ha utfordringer med å påse at anbud gjennomføres og at det skrives anskaffelsesprotokoll i tråd med forskriftens krav. Ofte relateres dette til et spørsmål om kompetanse ved den enkelte etat som må kvalitetssikres. I Lund kommune er det etter vår vurdering ikke nødvendigvis spørsmål om kompetansen hos de lederne/ medarbeiderne som gjennomfører innkjøpene, men det å være seg bevisst forskriftens formelle krav til gjennomføring av konkurranse og å dokumentere prosessen ved protokollføring i forbindelse med kjøp over terskelgrensene. Formkravene for protokollføring er rimelig enkel, og kommunen bør etterstrebe å føre protokoll underveis i prosessen.

Risikoen for valg av anbud med mangler i forhold til krav/ønsker synes å være redusert til et akseptabelt nivå da kommunen «plukker» anbudene fra hverandre og kontrollerer grundig hva som ligger i innkomne anbud før tilsagn gis.

Innkjøp er et komplekst område som kan medføre store konsekvenser dersom regelverket ikke etterleves. Disse konsekvensene kan være økonomiske sanksjoner, erstatninger eller at kommunen ikke får beste pris ved sin anskaffelse. Lund kommune har ikke utpekt noen intern ressursperson som kan ha det overordnede ansvaret for å ivareta internkontroll for etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser og internt regelverk, samt sørge for at de effektiviseringsmuligheter som måtte finnes tas i bruk. Kommunen har forsøkt å kompensere for dette ved at enkelte i PNM etaten kan kontaktes for spørsmål og gjennom samarbeidet med IAV. Kommunen anbefales likevel å utpeke en intern ressursperson som kan ha det overordnede ansvaret i forhold til blant annet påpekte risikopunkter.

Innkjøp er desentralisert i kommunen. Det er nedskrevet hvem som har fullmakter, i hovedsak budsjettansvarlig for hvert område. Kommunen har lagt innkjøpsreglement inkludert mal for protokoll tilgjengelig på kommunens webside, men reglementet er ikke oppdatert etter lovendringen 1.1.2017 og flere av bestillerne vi snakket med var ikke kjente med malen som følger innkjøpsreglementet i dag. Kommunen har for øvrig etiske retningslinjer som omtaler medarbeidernes etiske ansvar ved innkjøp.

Kommunen er i hovedsak lojal mot sine rammeavtaler, men det anbefales å foreta enkelte stikkprøver på fakturert pris gjennom året for å sikre at kommunen virkelig får fremforhandlede priser på bestilte varer. Videre bør det vurderes å legge en oversikt over kommunens rammeavtaler eller lenke til denne lett tilgjengelig for alle ansatte. Den enkelte innkjøper kan også sjekke kontrakt og eventuelt vareutvalg med priser hos IAV. Slik pålogging synes imidlertid ikke å være kjent hos alle med innkjøpsfullmakt i kommunen.

I de fleste av kommunens rammeavtaler kan E-handel benyttes, men dette er kun tatt i bruk i varierende grad. Kommunen antas å kunne få en effektivitetsgevinst ved å gå mer over på E-handel. Ved E-handel får bestiller opp en oversikt over gjeldende pris og hvilke varer som er med i rammeavtalen, noe som hjelper kommunen å benytte det mest fordelaktige kjøpet. Bestiller antas også å kunne spare tid på å slippe telefonkø eller måtte forklare på e-post hva som ønskes bestilt.

Når det gjelder kommunens IKT kjøp bør behov registreres på et tidlig tidspunkt for å unngå tidspress som kan medføre brudd på lov om offentlige anskaffelser og interne retningslinjer. IKT-leder bør involveres i alle slike kjøp og avtaler. Våre kontroller viser at kommunen har kjøpt lisenser og annet som kunne vært konkurranseutsatt uten at dette er gjort. Kommunen bør vurdere å inngå rammeavtale på denne typen varer og tjenester for om mulig å kunne fremforhandle bedre priser og forenkle slike kjøp. Det samme vil gjelde for elektriskertjenester og byggevarer.

Vi anbefaler kommunen:

- Å styrke de innkjøpsansvarliges bevissthet omkring de formelle kravene som følger av lov om offentlige anskaffelser for å sikre at anskaffelsene er i henhold til lovverk og interne retningslinjer.
- Å utpeke en intern ressursperson som kan ha det overordnede ansvaret i forhold til påpekte risikopunkter knyttet til blant annet lov om offentlige anskaffelser og interne retningslinjer.
- Å oppdatere innkjøpsreglement som ligger på kommunens websider i henhold til lovendringen av 1.1.2017 og informere om mal til protokoll som ligger med
- Kommunen bør utarbeide fast rutine for regelmessige priskontroller spesielt mot rammeavtaler.
- Å legge oversikten over kommunens rammeavtaler eller lenke til denne lett tilgjengelig for alle ansatte, samt orientere alle med innkjøpsfullmakt om at kontrakter og vareutvalg med priser kan sjekkes ved pålogging hos IAV.
- Å ta i bruk E-handel i større grad for å sikre effektive kjøp til mest fordelaktig pris og for å friggi tid som kan benyttes til andre gjøremål.
- Å involvere IKT-leder i alle IKT kjøp og avtaler for å utnytte den kompetanse kommunen besitter, sikre best mulige og hensiktsmessige kjøp, unngå unødvendige kjøp og få en helhetlig overvåkning av kommunens programvarer, lisenser mv.
- Å vurdere å inngå rammeavtale på enkelte IKT varer og tjenester, elektriskertjenester og byggevarer for om mulig å kunne fremforhandle bedre priser og forenkle slike kjøp.
- Ved løpende tjenesteavtaler må anskaffelsens verdi beregnes ut i fra en periode på 48 måneder, jf § 5-4 tolvte ledd bokstav b. Dette betyr at avtalen med Innkjøpsassistanse Vest må fornyes.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

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

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

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

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autorative kilder innenfor det reviderte området.

I dette prosjektet er følgende kilder lagt til grunn for utvikling av revisjonskriteriene:

- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Internt innkjøpsreglement

Metode

Metodisk er det benyttet intervjuer/ samtaler med sentrale personer i kommunens administrasjon, dokumentgransking samt gjennomgang av lovverk og leverandørstatistikk. Videre er det tatt stikkprøver av enkeltanskaffelser opp mot lover og regler for offentlige anskaffelser, og det er blitt gjennomført analyser av innkjøpspraksis i kommunens etater.

Kilder

Skriftlige kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser
- Lund kommunes regnskap
- Nærings og fiskeridepartementet
- www.kofa.no
- www.difi.no

Muntlige kilder samt per epost:

- Ståle Kongsvik – Rådmann
- Øystein Brennsæther – Avd.ingeniør. Plan, næring og miljø
- Ingemar Bjerga – Tekniker. Plan, næring og miljø
- Stig Skåland – Vaktmester. Plan, næring og miljø
- Lise Moen – Kommunalsjef oppvekst og kultur
- Magne Øglend – Plan, næring og miljø
- John Skåland – Kommunalsjef plan, næring og miljø
- Ruth Evy Pettersen – Kommunalsjef økonomi
- Mona Rinden – Stabsleder. Helse- og omsorg
- Sølvi Surdal – Konsulent. Helse- og omsorg
- Kenneth Gjesdal – IKT sjef
- Anne Mette Laurendz – Ingeniør. Plan, næring og miljø
- Innkjøpsassistanse Vest AS



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00

www.rogaland-revisjon.no