

FORVALTNINGSREVISJON AV

INNkjØP



SANDNES KOMMUNE
NOVEMBER 2017

INNHold

Innhold	1
Sammendrag	1
Rådmannens kommentar	1
Rapporten	0
1 Innledning	1
1.1 Formål og problemstillinger	1
1.2 Revisjonskriterier	1
1.3 Metode	2
1.4 Avgrensninger	3
2 Oppnås innkjøpsmålene?	4
2.1 Rammeavtaler og innkjøps samarbeid	4
2.2 I hvilket omfang benyttes e-handel?	5
2.3 Revisjonens vurdering	8
3 Er innkjøpsarbeidet organisert hensiktsmessig?	10
3.1 Revisjonskriterier	10
3.2 Organisering av innkjøpsarbeidet	10
3.3 Innkjøpsrutinene	11
3.4 Risikovurderinger	12
3.5 Sikres at leveranse er i tråd med bestilling og avtale?	12
3.6 Revisjonens vurdering	13
4 Overholdes regelverket?	15
4.1 Revisjonskriterier	15
4.2 Lages det protokoll?	16
4.3 Inngås det kontrakt?	18
4.4 Revisjonens vurdering	21
1 Er anbefalingene fulgt opp?	23
1.1 Revisjonskriterium	23
1.2 Er intranett oppdatert med lett tilgang til rammeavtaler?	23
1.3 Er kompetansen styrket?	24
1.4 Er andelen e- handel økt i tråd med målsetting?	24
1.5 Revisjonens vurdering	24
Kilder	1

SAMMENDRAG

Formålet med dette prosjektet har vært å gjennomgå og vurdere kommunens innkjøpsreglement, overholdelse av regelverk, bruk av rammeavtaler og e-handel, samt samarbeid med andre kommuners innkjøp. Det har vært rettet størst oppmerksomhet mot regelletterlevelsen i en rekke konkrete anskaffelser.

Sandnes kommune kjøpte varer og tjenester for 1 365 millioner i 2016. Av dette ble 336 millioner utbetalt til rammeavtaleleverandører. Anskaffelser over 0,5 millioner som var underlagt anskaffelsesloven, utgjorde 298 millioner. Vi har fokusert på de siste, da det erfaringsmessig er her de største regelbruddene skjer. I avsnittene under presenterer vi rapportens mest sentrale funn.

Mye fungerer godt i kommunens innkjøp:

- Antall rammeavtaler i egen regi og i innkjøps samarbeid er økt markant fra ca. 125 i 2012 til 209 i 2017. Gjennomgangen tyder på at dette er et relativt høyt antall rammeavtaler.
- Revisjonen mener Sandnes i hovedsak har rasjonelle og effektive innkjøpsrutiner. Ansvar er i stor grad plassert og beskrevet.
- Det er utarbeidet rutiner for å sjekke om leveransene er i tråd med bestilling og avtale, og kontrollen avdekker feil slik den skal.
- Det er nå tatt i bruk et nytt analyseverktøy som vil kunne bidra til å styrke kontraktsoppfølgingen.
- To av tre anbefalinger i forvaltningsrevisjonen fra 2012, er fulgt godt opp.

Videre i dette sammendraget fokuserer vi på det som kan forbedres.

HOVEDUTFORDRINGER

- [Flere anskaffelser bryter regelverket](#)
- [Bruken av e-handel har sunket med 53 % siden 2009, målt i omsetning. E-handelen kan økes vesentlig](#)

FLERE ANSKAFFELSER BRYTER REGELVERKET

Vi har sjekket samtlige anskaffelser over 0,5 millioner, der innkjøpet ikke er unntatt fra konkurranse i følge *Anskaffelsesforskriften*, og der kommunen ikke hadde gyldig rammeavtale med leverandøren. Vi har grunn til å tro at kommunens 209 rammeavtaler overholder regelverket. Til sammen utgjør vårt datamateriale 48 anskaffelser.

Av disse, mangler en tredjedel protokoll og en femtedel underskrevet kontrakt. Fire anskaffelser mangler kontrakt. Dette er brudd på *Anskaffelseslov* med forskrift og bystyrets vedtatte *Anskaffelsespolitikk*.

Gjennomgangen tyder på at manglene knyttet til protokollføring i en del tilfeller skyldes dårlige arkiveringsrutiner. Dvs. at det er ført protokoll, at den finnes et sted, men at den ikke er arkivert der den skal.

Det synes å være et klart forbedringspotensial i å arkivere signerte protokoller og kontrakter, i tråd med Arkivloven. Det ser først og fremst ut til å være knyttet til anskaffelser gjennomført av eksterne; kommuner i innkjøpsamarbeid eller konsulenter. Vi finner også at mye av innkjøpsdokumentasjonen ikke blir lagret i kommunens elektroniske arkiv. Dette gjør protokoll og kontrakt vanskelig tilgjengelig.

Uten protokoll er kommunen mer utsatt ved eventuelle søksmål, da protokollen skal dokumentere at ting er gjort korrekt. Manglende kontrakter gjør det vanskeligere å sikre at avtalebetingelsene generelt innfris, noe som kan gi økonomisk tap for kommunen

Innkjøpene Anskaffelsesenheten er involvert i, overholder kravene i langt større grad enn der andre enheter gjør innkjøpene alene. Dette funnet samsvarer med funn i Stavanger og Bærum kommune. Innkjøpsregelverket er svært krevende å sette seg inn i. De som kan regelverket best, gjennomfører innkjøp sikrest og raskest.

For kontrakter med en verdi på over kr. 100 000 skal virksomhetene kontakte Anskaffelsesenheten før konkurranse igangsettes. Dataene våre viser at flere virksomheter ikke alltid gjør dette.

Å sikre at innkjøpene i Sandnes involverer Anskaffelsesenheten vil etter vår vurdering bidra til å sikre at innkjøpsregelverket i større grad følges. Dette kan også gi effektiviseringsgevinst, da innkjøpsprosessene kan gjennomføres raskere av personer som har nødvendig kompetanse. Det vil antakelig også bidra til at innkjøpsdokumentasjonen arkiveres.

E-HANDELEN KAN ØKES VESENTLIG

Bruken av e-handel, målt i omsetning, har sunket med 53 % siden 2009, og utgjør i dag en liten del av kommunens innkjøp. Dette er i strid med bystyrets vedtatte *Anskaffelsespolitikk* der det står at e-handel skal benyttes som løsning for bestilling av varer og tjenester. Kommunen har et stort potensial for å øke e-handelen, noe som kan gi vesentlige innsparinger og bedre kontroll med innkjøpene. Det er gjort flere tiltak for å øke andelen, bl.a. ble det i 2015 ansatt en person på Anskaffelsesenheten som skal jobbe med e-handel og anskaffet en ny e-handelsløsning i begynnelsen av 2016. Det er likevel ingen synlig økning i handelen over e-handle i 2016 og revisjonen tror det vil være fornuftig med ytterligere tiltak.

En viktig grunn til lav omsetning over e-handel er at Sandnes Eiendom og de andre kommunale foretakene i dag ikke med i e-handelen. Revisjonen mener det vil være fornuftig å inkludere foretakene i e-handlessystemet.

ORGANISERING

De fleste av kommunens anskaffelsesrådgivere er ansatt i Anskaffelsesenheten, som er en enhet med strategisk innkjøpskompetanse, organisert under økonomiavdelingen. Det er ett unntak her: Tjenesteområdet Teknisk. Når kommunen sentraliserte innkjøpsfunksjonen tidlig på 2000-tallet, fikk tjenesteområdet Teknisk, som det eneste tjenesteområdet, beholde sin innkjøpsrådgiver-ressurs. Fra Teknisk får vi opplyst at det er viktig å sitte nær brukerne, og at de har gode systemer for å følge opp anskaffelsene. Gjennomgangen tyder på at at Teknisk bare unntaksvis involverer Anskaffelsesenheten i sine anskaffelser. Vi finner også flere mangler ved innkjøpene foretatt innenfor tjenesteområdet Teknisk, enn i innkjøpene der Anskaffelsesenheten er involvert.

Kommunen kan vurdere å overføre anskaffelsesressursen fra Teknisk til Anskaffelsesenheten, i tråd med intensjonene om å ha den strategiske innkjøpskompetansen samlet i en enhet.

ANBEFALINGER

1. Rådmannen bør sikre at anskaffelsene gjennomføres i tråd med regelverket
2. Rådmannen bør innskjerpe praksisen for å sikre at enhetene kontakter Anskaffelsesenheten for anskaffelser over 100 000.-
3. Rådmannen bør sikre at anskaffelsesdokumentasjonen arkiveres i det elektroniske arkivet.
4. Rådmannen bør vurdere ytterligere tiltak for å øke e-handelen.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Datert 22.11.2017:

Rådmannen er tilfreds med at rapporten viser at forrige rapport er fulgt opp med hensyn til oppdatering av intranett og styrking av kompetanse.

Kommunens anskaffelsesavdeling jobber aktivt med å holde intranettet oppdatert og vil fortsette dette arbeidet for å gjøre informasjon og rammeavtaler lett tilgjengelig for brukerne.

Rådmannen registrer også at rapporten konkluderer med at anbefalingen om å styrke kompetansen er fulgt godt opp på Anskaffelsesenheden, der bemanningen er økt fra 5 til 10. Sandnes kommune satser på anskaffelser og ser verdien av et sterkt innkjøpsfaglig miljø. Dette er viktig fordi det foreligger stor økonomisk risiko ved feil innenfor anskaffelsesområdet.

Det kan legges til at rådmannen har lagt inn ytterligere et årsverk til innovative anskaffelser i forslag til økonomiplan.

Rådmannen finner det positivt at det i rapporten viser viktigheten av å involvere Anskaffelsesenheden for å sikre at lovkravene overholdes. Videre at gjennomgangen viser at innkjøpene Anskaffelsesenheden er involvert i, overholder kravene i langt større grad enn de innkjøpene der de ikke er involvert. Det tas til etterretning at Anskaffelsesenheden er organisert på en tilfredsstillende måte.

Rådmannen registrerer at rapporten finner at andelen e-handel i tråd med målsetting ikke er fulgt opp. Rådmannen vil forsterke arbeidet for å øke andelen e-handel for å nå målsettingen.

Det er videre betryggende å se at de større konkurransene på kjøp av varer, tjenester og bygge og anleggsoppdrag (kontraktsverdi over kr 500 000) rapporteres å være gjort i tråd med gjeldende regelverk.

Rapportens anbefalinger:

1. Rådmannen bør sikre at anskaffelsene gjennomføres i tråd med regelverket

Rådmannen arbeider kontinuerlig med forbedringer av rutiner, maler og prosedyrer for å ivareta regelverket på en god måte. Anskaffelser skal gjennomføres slik at de bidrar til at kommunen opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at kommunens anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte og i overensstemmelse med gjel-

dende regelverk. Det vil i løpet av 2018 komme en oppdatert versjon av Sandnes kommune sin Anskaffelsespolitikk. Samtidig vil Rådmannen utarbeide en anskaffelsesstrategi som skal vise Sandnes kommunes overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser.

2. Rådmannen bør innskjerpe praksisen for å sikre at enhetene kontakter Anskaffelsesenheten for anskaffelser over 100 000.-

Sandnes kommune har allerede i dag nedfelt i sin Anskaffelsespolitikk at Anskaffelsesenheten skal kontaktes før konkurranse igangsettes. Rådmannen vil sette inn tiltak for å sikre at rutineene blir fulgt opp av enhetene i enda større grad. Det kan nevnes at nytt konkurransegjennomføringverktøy (KGV) nå er tatt i bruk og løsningen gir mulighet for å gjennomføre hele anskaffelsesprosessen og all kommunikasjon med leverandørene elektronisk. Samtidig gir den også en enda bedre oversikt over prosessen, både under konkurransen og med tanke på etterprøvbarehet. Anskaffelser jobber derfor for at alle egnede konkurranser (inkludert frivillige kunngjøringer under del I av regelverket) blir sendt via anskaffelser slik at konkurransen kan gjennomføres ved hjelp av KGV.

3. Rådmannen bør sikre at anskaffelsesdokumentasjonen arkiveres i det elektroniske arkivet.

Rådmannen ser at det er behov for tiltak for å sikre at anskaffelsesdokumentasjonen arkiveres. Denne jobben er allerede i gang og som nevnt i rapporten vil rutineene bli endret for å ivareta arkiveringen. Det er også ønskelig med en integrasjon mellom KGV og kommunens elektroniske arkiv, slik at dokumentene kan arkiveres som et ledd i bruken av KGV. Dette vil det arbeides med å få på plass i løpet av 2018.

4. Rådmannen bør vurdere ytterligere tiltak for å øke e-handelen.

Her er Rådmannen allerede i gang. Som nevnt i rapporten er det ansatt en person i anskaffelsesenheten som skal veilede og hjelpe virksomhetene til å bruke e-handel. Nytt e-handelssystem er anskaffet, med bedre funksjonalitet. Ytterligere tiltak vil bli iverksatt. Det arbeides blant annet med en kartlegging av bruken av det nye systemet. Videre arbeides med å få inn flere enheter herunder KF'ene, samtidig som det er ønskelig å få flere avtaler inn i løsningen.

5. Kommunen kan vurdere å overføre anskaffelsesressursen fra Teknisk til Anskaffelsesenheten, i tråd med intensjonene om å ha den strategiske innkjøpskompetansen samlet i en enhet.

Rådmannen ser at det er flere fordeler å ha den strategiske innkjøpskompetansen samlet i en enhet. Herunder en samordning av prosesser og standardisering av dokumenter og verktøy blir enklere og mer effektivt. Kommunen vil utad framstå som mer samkjørt i ulike anskaffelser. Klarere rolle- og ansvarsfordeling, prosjektleder/anskaffelsesrådgiv-

ver. Bedre samhandling, enhetlig praksis og kompetanseoverføring. Rådmannen vil derfor iverksette tiltak for å sikre at intensjonen i Anskaffelsespolitikken blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte for kommunen.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget bad revisjonen gjennomføre en forvaltningsrevisjon som skulle gjennomgå og vurdere kommunens innkjøpsreglement, overholdelse av regelverk, bruk av rammeavtaler og e-handel, samt samarbeid med andre kommuners innkjøp.¹ I tillegg til formålet angav kontrollutvalgets også problemstillingene som skal besvares.

1.1.1 PROBLEMSTILLINGER

1. I hvilken grad blir kommunens innkjøpsmål nådd?
 - a. I hvilket omfang benytter Sandnes kommune e-handel?
 - b. Foreligger det et potensial for økt bruk av rammeavtaler og bruk av innkjøpsnettverk?
2. Er kommunens innkjøpsarbeid organisert på en hensiktsmessig måte?
 - a. Hvordan er innkjøpsarbeidet organisert?
 - b. Hvordan fungerer kommunens innkjøpsrutiner?
 - c. Hva slags risikovurderinger blir gjort ved innkjøp?
 - d. På hvilken måte sikrer man at leveranse og priser er i tråd med bestilling og avtale?
3. I hvilken grad overholder kommunen regelverket for anskaffelser?
4. Hvordan har anbefalingene i forrige rapport blitt fulgt opp?

1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som funnene i undersøkelsene vurderes mot.

1.2.1 LOVER OG SENTRALE BESTEMMELSER

[Kommuneloven](#) skal bl.a. legge forholdene til rette for en rasjonell, effektiv og tillitsskape forvaltning.² Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.³

Etter [Anskaffelsesloven](#) skal kommunen i sine innkjøp sikre at hensynet til bl.a. forutberegnelighet og etterprøvnbarhet ivaretas.⁴

¹ Kontrollutvalget møte 18.11.16 sak 54/16 Utkast til prosjektmandat for bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor «Innkjøp».

² LOV-1992-09-25-107 *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*, § 1.Lovens formål.

³ Kommuneloven, § 23. *Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet*.

⁴ LOV-1999-07-16-69 *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Gjeldende til 01.01.17. § 5. *Grunnleggende krav*.

Etter [Anskaffelsesforskriften](#) skal kommunen sikre at den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig.⁵

Kravene til etterprøvbarhet er i videreført i ny [lov](#)⁶ og ny [forskrift](#)⁷ som trådte i kraft fra 01.01.17.

I tillegg er det gitt sentrale føringer for offentlige innkjøp i en rekke andre lover og forskrifter.⁸

1.2.2 POLITISKE VEDTAK

De siste økonomiplanene har fokusert på innsparinger.⁹

Bystyrets vedtatte [Anskaffelsespolitikk](#)¹⁰ skal følges av alle som gjør innkjøp på kommunens regning.¹¹ Denne angir mål for anskaffelsesprosessen¹² og plasserer ansvaret.¹³ Vi får opplyst at den er under revisjon.

Bystyrets vedtatte [Økonomiplan 2017-2020](#) opplyser at bruk av nytt e-handelssystem og innføring av innkjøpsanalyse-system vil bidra til bedre ressursutnyttelse.¹⁴

Bystyret vedtok å oversende [Forvaltningsrevisjon av Anskaffelser](#) til rådmannen for videre oppfølging av rapportens anbefalinger.¹⁵

1.3 METODE

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon*.¹⁶ Vi mener metodebruk og kildetilfang gir et tilstrekkelig grunnlag til å besvare formålet og problemstillingene kontrollutvalget vedtok.

- Vi har gjennomgått aktuelle over og forskrifter.

⁵ FOR-2006-04-07-402 Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Gjeldende til 01.01.17, § 3-1. Grunnleggende krav for alle anskaffelser pkt. 7.

⁶ LOV-2016-06-17-73 Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven), § 4 Grunnleggende prinsipper.

⁷ FOR-2016-08-12-974 Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), § 7-1 Dokumentasjonsplikt pkt. 1.

⁸ Bl.a. LOV-1999-03-26-14 Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven), LOV-2005-06-17-62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), LOV-2005-05-20-28 Lov om straff (straffeloven), LOV-2005-12-21-124 Lov om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven), LOV-2006-05-19-16 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), LOV-2004-03-05-12 Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven). LOV-1998-07-17-56 Lov om årsregnskap mv. (regnskapsloven), LOV-1993-06-04-58 Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøring-sloven), LOV-2004-11-19-73 Lov om bokføring (bokføringsloven), FOR-2008-02-08-112 Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, FOR-2004-12-01-1558 Forskrift om bokføring, FOR-2007-03-30-366 Forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser, FOR-2012-05-08-408 Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester, FOR-2008-02-08-112 Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, FOR-16-12-22-1842 Forskrift om fastsettelse av taangsmulkt i medhold av lov om offentlige anskaffelser, FOR-16-08-12-978 Forskrift om overgangsregler for lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven), FOR-12-08-06-12-499 Forskrift om overgangsregler for lov 11. mai 2012 nr. 25 om endringer i lov om offentlige anskaffelser og i kommuneloven (gjennomføring av EUs håndhevelsesdirektiv i norsk rett).

⁹ Bystyret 12.12.16 sak 134/16 [Økonomiplan 2017-2020](#), vedlegget bl.a. side 4, og Bystyret 15.12.15 sak 119/15 [Økonomiplan 2016-2019](#), vedlegget bl.a. side 2.

¹⁰ Bystyret 11.12.07 sak 194/07 Oppdatering av etiske retningslinjer, rutiner for varsling, anskaffelsespolitikk m.m., vedlegg 3.

¹¹ Sak 194/07 vedlegg 3 Anskaffelsespolitikk, side 6.

¹² Sak 194/07 vedlegg 3 Anskaffelsespolitikk, punkt 2.0 Formål side 19.

¹³ Sak 194/07 vedlegg 3 Anskaffelsespolitikk punkt 6.1 Regler for anvisning og attestasjon side 3 – 5 og 21 - 22.

¹⁴ Bystyret 12.12.16 sak 134/16 [Økonomiplan 2017-2020](#), vedlegget side 183.

¹⁵ Bystyret 23.10.12 sak 138/12 Rapport etter forvaltningsrevisjon – Anskaffelser.

¹⁶ RSK 001, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11

- Vi har gjennomgått de sentrale styringsdokumentene i kommunen.
- Vi har gjennomgått samtlige anskaffelser over 0,5 millioner i 2016, der anskaffelsen ikke er en mu fra konkurranse i følge *Forskrift om offentlige anskaffelser* og der kommunen ikke hadde gyldig rammeavtale med leverandøren. Gjennomgangen omfatter også Sandnes Eiendomsselskap KF. To av anskaffelsene var fra 1985 og 1994, som var før forskriften vi vurderer kjøpene opp mot, trådte i kraft¹⁷. Vi tok derfor disse ut av datamaterialet. Anskaffelsen vi ser på er gjort i perioden forrige anskaffelseslov med forskrift var gjeldende.¹⁸ Materialet utgjør da 48 innkjøp som spenner fra 0,5 til 133 millioner. Vi har intervjuet leder og to ansatte i Anskaffelsesenheten og i Sandnes Eiendomsdrift og senioringeniør innenfor tjenesteområdet Teknisk, som har ansvar for anskaffelser.
- I rapporten har vi gitt en kort beskrivelse av hva som ligger til grunn for Anskaffelsesenhetens risikovurderinger. Vi har ikke gått grundig inn i risikovurderingene før et innkjøp, fordi hoveddelen av oppmerksomheten i prosjektet har vært rettet mot regeletterlevelsen i enkeltanskaffelsene over 0,5 millioner.

1.4 AVGRENSNINGER

Vi har ikke undersøkt:

- innkjøp under 500 000.-
- om inngåelse av rammeavtaler følger regelverket. Erfaringen fra andre kommuner viser at disse involverer god anskaffelseskompetanse i gjennomføringen og sjelden har mangler i forhold til regelverket.
- om det er innkjøpt varer og tjenester utenfor det rammeavtalen omfatter. Mange rammeavtaleleverandører leverer varer og tjenester som ikke er omfattet av rammeavtalen. Innkjøp utenfor, skal være egne anskaffelser.
- om innkjøpene i 2016 er gjort før eller etter at det var gyldig rammeavtale dette året.
- om det kjøpes av egne ansatte eller nærstående.

¹⁷ Den fra 1985 falt ut av to grunner: Dels at den var for gammel og dels at den var unntatt fra konkurranse, ifølge anskaffelsesforskriften.

¹⁸ Loven som gjaldt i 2016 ble vedtatt i 1999 og opphevet 2017.

2 OPPNÅS INNKJØPSMÅLENE?

2.1 RAMMEAVTALER OG INNKJØPSSAMARBEID

2.1.1 VURDERINGSKRITERIER

For å sikre at loven følges, redusere administrasjonskostnader, samt oppnå stordriftsfordeler, prioriterer Sandnes kommune å inngå rammeavtaler¹⁹.

Vi legger følgende kriterium til grunn:

- Kommunen skal ha prioritert å inngå rammeavtaler.

2.1.2 FAKTA

Rammeavtaler er fremforhandlede avtaler der kommunen får gunstige betingelser pga at kommunen er en stor innkjøper. Sandnes hadde i 2012 mellom 100 og 150 rammeavtaler.²⁰ Noen av rammeavtalene ble bare benyttet av enkelte avdelinger i kommunen. Oversikten var ikke alltid oppdatert, og noen av avtalene var merket med «inntil videre».

I 2017 har Sandnes kommune 209 rammeavtaler.²¹ Dette er en høy andel, sammenlignet med Bærum kommune, som har 174 rammeavtaler.

Sandnes kommunes oversikt er oppdatert og viser varigheten for alle avtalene. Anskaffelsesenheten mener kommunen nå har dekket inn de fleste produkter og tjenester med rammeavtaler, men at de stadig søker etter nye områder der det kan være aktuelt å inngå rammeavtaler.²²

[Anskaffelsespolitikken](#) opplyser at der kommunen har inngått bindende rammeavtaler, skal disse benyttes.²³

Vi får opplyst at kommunen har et innkjøpssamarbeid med flere kommuner, der de fordele ut ansvar for inngåelse av rammeavtale.²⁴ Så signerer alle på hver sin rammeavtale. Det er tidkrevende å følge avtalene og i samarbeid med andre kommuner, deles det på sekretærfunksjonen med å følge opp selve avtalen. Sandnes bruker ikke rammeavtaler fremforhandlet av private selskaper.

Anskaffelsesenheten mener de fleste aktuelle områder nå er dekket av rammeavtaler og at det nå ikke er stort potensial for økt bruk av rammeavtaler og bruk av innkjøpsnettverk.²⁵ På f.eks. bøker og legemidler er det et potensial nasjonalt. Økt samarbeid har

¹⁹ Anskaffelsespolitikken, side 22.

²⁰ *Anskaffelser*, forvaltningsrevisjonsrapport Sandnes 2012.

²¹ Epost 09.06.17 fra Anskaffelse vedlagt oversikt over rammeavtaler per juni 2017.

²² Intervju med ansatte på Anskaffelse 19.09.17.

²³ Sak 194/07 side 21. For ordens skyld: Henvisningene her er rettet mot den politiske saken som er tilgjengelig på internett (se hyperlenke)

²⁴ Intervju med ansatte på Anskaffelse 19.09.17.

²⁵ Intervju med ansatte på Anskaffelse 19.09.17.

noen begrensninger. Ved for store innkjøpsamarbeid kan en leverandør ta så mye plass at de blir monopolleverandører. Anskaffelsesenheten mener det kan være noe å hente på volum i noen konkurranser mens det er mindre på andre.

2.2 I HVILKET OMFANG BENYTTES E-HANDEL?

2.2.1 VURDERINGSKRITERIER

Bystyret har vedtatt *Oppdatering av etiske retningslinjer, rutiner for varsling, anskaffelsespolitikk m.m.*,²⁶ som angir mål for anskaffelsesprosessen²⁷ og plasserer ansvaret.²⁸ *Anskaffelsespolitikken* skal følges av alle som gjør innkjøp på kommunens regning.²⁹ Her står det at kommunen har som mål å øke bruken av elektroniske løsninger i alle trinn i anskaffelsesprosessen.³⁰ Kommunen har vedtatt å benytte e-handel som løsning for bestilling av varer og tjenester.³¹

En av problemstillingene i denne rapporten retter seg mot hvordan anbefalingene fra vår rapport fra 2012 har blitt fulgt opp. En av anbefalingen var: Sandnes kommune bør øke andelen e-handel i tråd med målsetting.

Vi legger følgende kriterium til grunn:

- E-handel skal benyttes som løsning for bestilling av varer og tjenester.
- Sandnes kommune bør øke bruken av e-handel.

2.2.2 FAKTA

I figuren under presenterer vi utviklingen i bruk av e-handel i Sandnes kommune de siste årene. Vi sammenligner med Bærum kommune.³²

²⁶ Bystyret 11.12.07 sak 194/07 [Oppdatering av etiske retningslinjer, rutiner for varsling, anskaffelsespolitikk m.m.](#), vedlegg 3.

²⁷ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, punkt 2.0 *Formål* side 19.

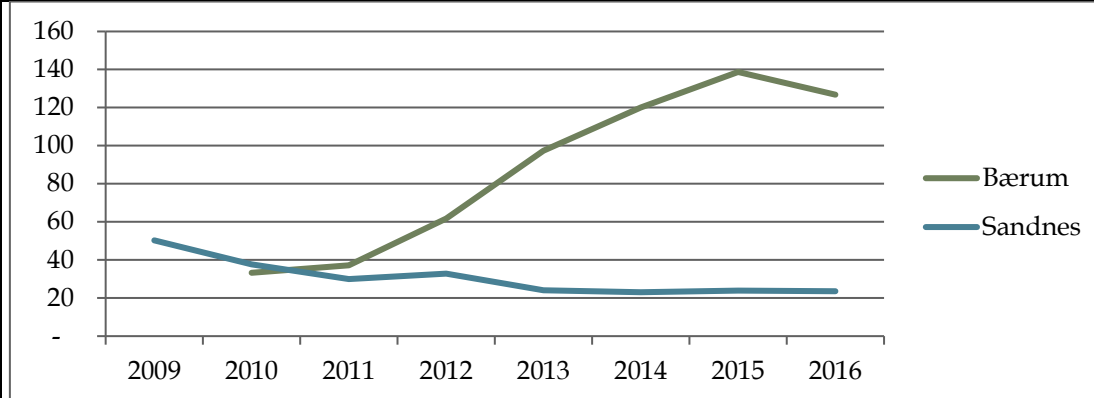
²⁸ Sak 194/07 punkt 6.1 *Regler for anvisning og attestasjon* side 3 – 5 og 5.0 *Ansvar og organisering* side 20 - 22.

²⁹ Sak 194/07, side 6.

³⁰ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, side 19.

³¹ Sak 194/07, side 6.

³² I Bærum kommune er Eiendom ikke organisert som kommunalt foreskap slik som i Sandnes. Eiendom i Bærum bruker e-handlessystemet i kommunen og drar dermed omsetningstallene opp.

Figur 1 - Utvikling i bruk av e-handel i millioner kroner³³

Figuren viser at over tid har omsetningen over e-handel sunket i Sandnes. Dette i motsetning til i Bærum der den har økt kraftig. I Sandnes har omsetningen sunket med 37 % siden 2010,³⁴ mens den er økt med 281 % i Bærum. Innkjøpene av varer og tjenester i kommunene har økt betydelig i perioden. I forhold til Sandnes kommunes samlede innkjøp,³⁵ har andelen som kjøpes via e-handel sunket fra 2,7 % i 2010 til 0,8 % i 2016.

Figuren viser også at omsetningen over e-handel i dag er vesentlig lavere enn i Bærum. Korrigert for omfanget av kommunenes innkjøp, er andelen kjøp over e-handel i Sandnes ca. en fjerdedel av andelen i Bærum.³⁶

Sandnes kommune kjøpte varer og tjenester for 1 365 millioner i 2016. Av dette ble 336 millioner utbetalt til rammeavtaleleverandører.

I oversikten over Sandnes kommunes 209 gjeldende rammeavtaler, er bare 15 merket med e-handel.³⁷ Disse utgjør ca. 10 % av antatt omsetning.³⁸ I Bærum kommune er det færre rammeavtaler, men de fleste er koblet til e-handel.³⁹

I [Økonomiplan 2016-2019](#) vil rådmannen løse innsparingskravet for Økonomiavdelingen ved å ta i bruk et innkjøpsovervåkings- og kontraktsoppfølgingsystem.⁴⁰ For å få effekt av programmet, er det nødvendig å øke andelen elektroniske fakturaer.

Rammeavtaler kan kobles til e-handel på flere måter.⁴¹ Varer kan ligge i e-handelssystemet med katalog (enten intern katalog eller ekstern katalog), tjenester kan kjøpes via e-

³³ Tall fra Anskaffelsesenheten i Sandnes mottatt den 09.06.17. tall mottatt fra Innkjøpsenheten i Bærum mottatt 15.06.17.

³⁴ Sunket med 53 % siden 2009.

³⁵ KOSTRA, økonomisk oversikt, driftsregnskap, konsern, sum kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon, varekjøp artgruppe 1 og 2, samt kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon, tjenestekjøp artgruppe 3.

³⁶ Sandnes har ca. halvparten så mye innkjøp som Bærum

³⁷ Epost 09.06.17 fra Anskaffelse vedlagt oversikt over rammeavtaler.

³⁸ Hver avtale er oppgitt med antatte utbetalinger. Til sammen er disse rammeavtaleleverandørene oppgitt med utbetalinger på 337 millioner, mens leverandørene som er merket med e-handel er antatt til 32 millioner.

³⁹ Søk på kommunens rammeavtaleoversikt 24.08.17. Bærum kommune har 174 rammeavtaler.

⁴⁰ Bystyret 15.12.15 sak 119/15 *Økonomiplan 2016-2019*, vedlegget side 74.

⁴¹ Søk på kommunens rammeavtaleoversikt 24.08.17. Bærum kommune har 174 rammeavtaler.

handelssystemet som fritekst eller en kan kjøper direkte i leverandørens nettbutikk.⁴² Det finnes også andre løsninger.

FORKLARINGER PÅ REDUSERT BRUK AV E-HANDEL

I perioden 2011-2014 var det fem stillinger i Anskaffelsesenheten, men i praksis bare 2-3 ansatte på jobb. Årsaken til dette var at det i perioden var to permisjoner og to ansatte som var leid ut til hhv. kommuneadvokat og en til Eiendom.

Dette medførte at kommunen ikke klarte å opprettholde tidligere års vekst i omsetningen over e-handelsløsningen.⁴³ Dette førte til at oppgaver som opplæring og gjennomføring av konkurranser ble prioritert foran arbeidet med e-handel. De hadde også et lite hensiktsmessig system, som nå er skiftet ut.

En grunn til lav omsetning over e-handel er også at Sandnes Eiendom og de kommunale foretakene i dag ikke er med i e-handelen.⁴⁴ Anskaffelsesenheten mener foretakene har mange avtaler som er egnet for e-handel, og at det vil være mulig å inkludere Eiendomsforetaket i e-handlessystemet.⁴⁵

Vi får opplyst at alle innkjøp ikke er egnet for e-handel og dessuten må leverandøren kunne tilby e-handel.

EFFEKT AV E-HANDEL

E-handel sparer kommunen for utgifter. Innsparingene ved e-handel dreier seg i all hovedsak om reduksjon av arbeidstid. Menneskelige ressurser frigjøres, og organisasjonen får mulighet til å konsentrere seg om kjerneområdene. Når resultatenehetene bestiller en vare i det nye e-handelssystemet, ligger art, ansvar og tjeneste ferdig utfylt.⁴⁶ Idet bestillere kjøper varer gjennom den nye løsning, har de også automatisk attestert og anvist en fremtidig faktura. Når varene ankommer uten feil eller mangler, går fakturaer rett til betaling.

Elektronisk handel reduserer også behandlingstiden. Behandlingstiden for en faktura kan reduseres fra uker til én dag.

E-handel medfører i tillegg at det blir sporbarhet mellom den bestilling, faktura og rammeavtalen det handles over. Dette innebærer at man oppnår større grad av sikkerhet i dokumentbehandlingen. Kommunens e-handelsløsning sikrer at kommunens rutiner for avrop og varemottak følges.⁴⁷ Videre sikrer løsningen bedre, enklere og sikrere innkjøp gjennom økt avtalelojalitet, bedre betingelser, mindre administrasjon, færre feil og sporbarhet. Ved e-handel kan det være lettere å finne beste pris.

⁴² Epost 24.08.17 fra Innkjøpsavdelingen i Bærum.

⁴³ Epost 29.08.17 fra Anskaffelse.

⁴⁴ Intervju nmed ansatte på Anskaffelsesenheten 19.09.17.

⁴⁵ Epost 12.10.17 fra Anskaffelse.

⁴⁶ <http://pulsen.sandnes.kommune.no/9001/Sider/Ny-Ehandel-løsning.aspx>

⁴⁷ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, side 6.

TILTAK

[Økonomiplan 2017-2020](#) opplyser at bruk av nytt e-handelssystem, bedre kataloger i e-handelsløsningen og innføring av innkjøpsanalysesystem vil bidra til bedre ressursutnyttelse i kommunen.⁴⁸ Nytt e-handelssystem ble anskaffet og satt i drift første kvartal 2016.⁴⁹

Fra Anskaffelsesenheden pekes det på at det er viktig å få flere avtaler tilgjengelig via e-handel, og at de arbeider med å legge inn egnede rammeavtaler for tjenester i e-handels-systemet.⁵⁰ De legger inn alle de nye rammeavtaler som er hensiktsmessige, i e-handels-systemet.⁵¹ Det er inngått 10 nye rammeavtaler i 2017 og av disse er det ca. 5-6 som er hensiktsmessige å legge inn i systemet. Vi får opplyst at det fremdeles er mange gamle avtaler som ikke er lagt inn. Anskaffelsesenheden arbeider for å få opp antall kataloger tilgjengelig via e-handel. Særlig på kjøp via fritekst. De opplyser at en utfordring er å sikre at prisene som blir oppgitt i katalogene stemmer med avtalen.

Et viktig grep er at det høsten 2015 ble ansatt en person på Anskaffelsesenheden som skal jobbe med e-handel.⁵² Denne personen skal blant annet veilede og hjelpe de som de som skal prøve e-handel. Anskaffessjefen mener dette er et viktig grep for å øke e-handelen. Vi får opplyst at de som har forsøkt e-handel er fornøyd. Anskaffelsesenheden gjennomfører også oppfriskningskurs i e-handel.

2.3 REVISJONENS VURDERING

Bruken av e-handel målt i omsetning har sunket med 53 % siden 2009, og utgjør en liten del av kommunens innkjøp i dag. Dette er i strid med bystyrets vedtatte *Anskaffelsespolitikk* fra 2007 om at e-handel skal benyttes som løsning for bestilling av varer og tjenester.

Etter vår vurdering har Sandnes kommune et stort potensial for å øke e-handelen. Dette kan gi vesentlige innsparinger i administrasjonskostnader, redusere behandlingstiden og bedre kontroll med innkjøpene.

Det er nå gjort flere tiltak for å øke e-handelen. Blant annet ble det høsten 2015 ansatt en person i anskaffelsesenheden som skal veilede og hjelpe virksomhetene til å bruke e-handel. I begynnelsen av 2016 fikk kommunen dessuten en ny e-handelsløsning med bedre funksjonalitet.

Til tross for disse tiltakene er det ingen synlig økning i e-handelen i 2016. Det kan tenkes at det tar litt tid før resultatene av de iverksatte tiltakene viser seg, men det kan også tenkes at tiltakene ikke er tilstrekkelige, og at det er fornuftig med flere tiltak.

⁴⁸ Bystyret 12.12.16 sak 134/16 *Økonomiplan 2017-2020*, vedlegget side 183.

⁴⁹ Epost fra Anskaffelsesenheden 09.10.17.

⁵⁰ Epost 29.08.17 fra Anskaffelse.

⁵¹ Epost fra Anskaffelsesenheden 12.10.17.

⁵² Epost fra Anskaffelsesenheden 09.10.17.

Det har vært en markant vekst i antall rammeavtaler både i egen regi og i innkjøpssamarbeid. Sandnes kommune har også en høy andel rammeavtaler, sammenlignet med Bærum kommune. Revisjonen mener at aktiviteten på dette området er i tråd med føringene.

3 ER INNKJØPSARBEIDET ORGANISERT HENSIKTSMESSIG?

3.1 REVISJONSKRITERIER

[Kommuneloven](#) skal bl.a. legge forholdene til rette for en rasjonell, effektiv og tillitsskape forvaltning.⁵³ Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.⁵⁴

I Bystyrets vedtatte [Anskaffelsespolitikk](#)⁵⁵ står det at budsjettansvar og ansvar for anskaffelser henger sammen.⁵⁶ Bestiller er den enhet som genererer behovet for anskaffelsen og som peker ut kontraktsansvarlig. Kontraktsansvarlig skal sikre at priser og vilkår i den inngåtte avtalen følges og ikke endres til ugunst for kommunen i avtaleperioden.

Det står også at budsjettansvarlig er ansvarlig for at anskaffelser skjer i henhold til reglene.⁵⁷ For kontrakter med verdi over 100 000.- skal Anskaffelsesenheten kontaktes før konkurranse igangsettes.⁵⁸ Anskaffelsesenheten har ansvar for den innkjøpsfaglige delen ved gjennomføring av større konkurranser.

Vi legger følgende kriterier til grunn:

- Rutinene skal være rasjonelle og effektive.
- Bestiller skal kontrollere at varen/tjenesten er mottatt som bestilt.
- Kontraktsansvarlig skal sikre at priser og vilkår i den inngåtte avtalen følges.
- Anskaffelsesenheten skal kontaktes for kontrakter over 100 000,-.

3.2 ORGANISERING AV INNKJØPSARBEIDET

Anskaffelsesenheten er organisert under avdeling for økonomi, og er en strategisk enhet med kompetanse på konkurranseregler, inklusive EØS konkurranser, erfaring med forhandlinger og inngåelse av kontrakter samt håndtering av konflikter. Enheten utarbeider maler og gir råd til andre enheter i kommunen når disse selv gjennomfører konkurranser⁵⁹.

Anskaffelsesenheten har ansvar for den innkjøpsfaglige delen ved gjennomføring av større konkurranser som omfatter flere enheter i kommunen og inngå kontrakt/rammeavtaler.

⁵³ LOV-1992-09-25-107 *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*, § 1.Lovens formål.

⁵⁴ Kommuneloven, § 23. *Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet*.

⁵⁵ Bystyret 11.12.07 sak 194/07 [Oppdatering av etiske retningslinjer, rutiner for varsling, anskaffelsespolitikk m.m.](#)

⁵⁶ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, side 21.

⁵⁷ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, punkt 5.4 side 21.

⁵⁸ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, punkt 5.4 side 21.

⁵⁹ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, punkt 5.5, side 21.

Kommunens anskaffelsesrådgivere sitter i Anskaffelsesenheten.⁶⁰ Tre av de ansatte i enheten er utleid til Sandnes eiendomsselskap KF. De er ansvarlige for det anskaffelsesfaglige der, det er kort vei mellom bruker (behovshaver) og rådgiver. De har jevnlig møter med prosjektlederne. Samtidig er de ansatt i Anskaffelsesenheten, en del av fagmiljøet og har jevnlig møter i Anskaffelsesenheten.

Det er ett unntak: Den anskaffelsefaglige ressursen ble igjen på tjenestoområdet Teknisk. Når kommunen sentraliserte innkjøpsfunksjonen tidlig på 2000-tallet fikk tjenestoområdet Teknisk, som eneste tjenestoområde, beholdt sin innkjøpskompetanse⁶¹. Vi får opplyst av Anskaffelsesenheten at Teknisk bare unntaksvis involverer dem i sine anskaffelser. Teknisk har mange anskaffelser og vi får opplyst at inngåelse og oppfølging av avtalene utgjør en stor del av en stilling innenfor tjenestoområdet.⁶² Personen med dette ansvaret på Teknisk opplyser at det er viktig å sitte nær brukerne, og at de har gode systemer for å følge opp anskaffelsene.

3.3 INNKJØPSRUTINENE

Sandnes kommune har ca. 100 resultatenheter som eier og definerer behovet for sine innkjøp. Det er ikke beløpsgrenser for hvor store enkeltinnkjøp enhetene kan gjøre selv, men de må forholde seg til beløpsgrensene i *Anskaffelsespolitikken* nevnt ovenfor.⁶³

I Bystyrets vedtatte [Anskaffelsespolitikk](#)⁶⁴ står det som nevnt at budsjettansvar og ansvar for anskaffelser henger sammen.⁶⁵ Bestiller er den enhet som genererer behovet for anskaffelsen og som peker ut kontraktsansvarlig. Kontraktsansvarlig skal sikre at priser og vilkår i den inngåtte avtalen følges og ikke endres til ugunst for kommunen i avtaleperioden.

Det står også at budsjettansvarlig er ansvarlig for at anskaffelser skjer i henhold til reglene.⁶⁶ For kontrakter med verdi over 100 000.- skal Anskaffelsesenheten kontaktes før konkurranse igangsettes.⁶⁷ Anskaffelsesenheten har ansvar for den innkjøpsfaglige delen ved gjennomføring av større konkurranser.

I [Anskaffelsespolitikken](#) står det at innkjøpene skal sikre korrekt og ensartet behandling av kommunens leverandører.⁶⁸

⁶⁰ Oppstartsmøte 30.05.17 med bl.a. Anskaffelsesleder.

⁶¹ En senioringeniør innenfor tjenestoområdet Teknisk har anskaffelser som en del av sin stilling. Normalt utgjør dette om lag halvparten av vedkommendes stilling, selv om dette varierer litt. Eksempelvis utgjorde det 70-80 prosent av stillingen i år, men dette er litt unormalt.

⁶² Intervju 27.10.17 med senioringeniør på Teknisk, som har ansvar for anskaffelser.

⁶³ Intervju med ansatte på Anskaffelse 19.09.17.

⁶⁴ Bystyret 11.12.07 sak 194/07 [Oppdatering av etiske retningslinjer, rutiner for varsling, anskaffelsespolitikk m.m.](#)

⁶⁵ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, side 21.

⁶⁶ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, punkt 5.4 side 21.

⁶⁷ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, punkt 5.4 side 21.

⁶⁸ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, side 19.

3.4 RISIKOVURDERINGER

Vi får opplyst at risikovurderingene som foretas av Anskaffelsesenheten varierer avhengig av type innkjøp.⁶⁹ På Anskaffelser.no, som er Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sine fagsider om offentlige anskaffelser, er det en liste med 16 punkter for risikovurderinger. De pleier å bruke denne listen i risikovurderingene. Det er ikke alltid at de går gjennom hele den listen og det er ikke skriftliggjort at de skal gjøre det. Mye av kravspesifikasjonen er standard. De har sidemannskontroll. Anskaffelsesenheten tror ikke det er hensiktsmessig med skriftlige detaljrutiner for risikovurderinger.⁷⁰

3.5 SIKRES AT LEVERANSE ER I TRÅD MED BESTILLING OG AVTALE?

I følge *Anskaffelsespolitikken* skal den som er ansvarlig for kontrakten sikre at priser og vilkår i den inngåtte avtalen følges og ikke endres til ugunst for kommunen i avtaleperioden.⁷¹

I [*Oppdatering av etiske retningslinjer, rutiner for varslings, anskaffelsespolitikk m.m.*](#) står det at *attestasjon bør foretas av den (de) som har godkjent kjøpet – at varen/tjenesten faktisk er mottatt og ihht. bestillingen.*⁷² Den som attesterer skal påse at fakturaen (regningen) er kontrollert.

På intranettet er det ikke laget skriftlige rutiner for attesting. Vi får opplyst fra Regnskap at det ikke er slik rutine i dag, men at det er startet opp et prosjekt som vil vurdere å lage det. Vi fant et skjema for delegering av attestasjonsmyndighet, der ansvar og oppgaver ikke var definert, samt en oversikt over hvem som skal attestere.

Ifølge gjeldende regler skal bestiller peke ut kontraktsansvarlig⁷³. Erfaringen er at den kontraktsansvarlige ikke alltid følger opp kontraktene, at avtalte betingelser kan være vanskelig å finne, og at bestiller ikke alltid sjekker godt nok.

Det er likevel primært attestantene som avdekker feil i fakturaene.⁷⁴ Det som ofte går igjen er at leverandørene, i strid med avtalen, tar seg betalt for reisetid, frakt og miljøgebyr.⁷⁵ Fra Anskaffelsesenheten pekes det på at det kan være vanskelig for attestantene å finne de avtalte betingelsene og at de ikke alltid sjekker godt nok.⁷⁶ En undersøkelse i Bærum kommune viste at feil i betingelsene sjelden ble avdekket av de som attesterte.⁷⁷ Årsaken var bl.a. at avtalene med betingelsene var vanskelig og kreve mye tid å finne.

⁶⁹ Intervju med ansatte på Anskaffelse 19.09.17.

⁷⁰ Intervju med ansatte på Anskaffelse 19.09.17.

⁷¹ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk*, punkt 5.2 *Kontraktsansvarlig* side 21.

⁷² Sak 194/07 saksfremstillingen, punkt 6.1 *Regler for anvisning og attestasjon*, side 3.

⁷³ Sak 194/07, side 3, punkt 6.1

⁷⁴ Intervju med ansatte på Anskaffelse 19.09.17.

⁷⁵ Intervju med ansatte på Anskaffelse 19.09.17.

⁷⁶ Opplyst på oppstartsmøte 30.05.17 og i intervju med ansatte på Anskaffelse 19.09.17.

⁷⁷ Bærum kommunestyre 30.03.11 [sak](#) 014/11 *Forvaltningsrevisjon - oppfølging av anskaffelser*.

Anskaffelsesenheten gjør ikke kontroller av om attestasjonsrutinene blir fulgt. Anskaffelsesenheten kontrollerer på et overordnet nivå.

Bystyrets vedtatte [Økonomiplan 2017-2020](#) opplyser at innføring av innkjøpsanalyse-system vil bidra til bedre ressursutnyttelse i kommunen.⁷⁸ Hensikten med programmet er blant annet å sjekke innkjøpsavtaler/kontrakter og automatisere priskontroll⁷⁹

I de siste økonomiplanene er det opplyst at rådmannen vil spare 1,5 millioner i 2017 ved å ta i bruk systemet.⁸⁰ Vi får opplyst at med dette verktøyet kan en analysere digitale fakturaer på varalinjenivå og sjekke betingelsene i enkeltfakturaer. Verktøyet kan bidra til å sikre at en får de betingelsene som er avtalt. Anskaffelsesenheten har nylig begynt å bruke verktøyet.

Stavanger kommune har hatt samme verktøy noen år og har bl.a. i høst avdekket at en rammeavtaleleverandør har tatt ca. 10 % høyere priser for materiell. Sandnes har samme rammeavtale og samme brudd.⁸¹ Kommunen krever nå dette tilbakebetalt. I tillegg får kommunen korrigeret feilen i fakturaer fra firmaet fremover. Slike feil kan gi millionbeløp i løpet av år i for høye utbetalinger.

I Bærum gjennomfører innkjøpsavdelingen årlige stikkprøver av fakturaer fra leverandørene. Når det blir avdekket feil, kartlegges omfanget av feilen og det samlede beløpet kreves tilbakebetalt fra leverandøren. Disse kontrollene har gitt millionbeløp i tilbakebetalinger fra leverandører.⁸² Denne rutinen kom inn etter [en rapport](#) som viste at avtalte betingelser i kontrakten ikke ble kontrollert og rettet av attestantene.⁸³ Det ble derfor anbefalt å styrke den sentrale kontrollen med avtalte betingelser i fakturaene.

3.6 REVISJONENS VURDERING

Revisjonen mener Sandnes i hovedsak har rasjonelle og effektive innkjøpsrutiner. Ansvar er i stor grad plassert og beskrevet.

Vi vil framheve at innkjøpsanalyseverktøyet som nå er innkjøpt vil kunne få stor effekt fremover. Verktøyet gir muligheter for langt bedre leverandørkontroll, noe som vil redusere kostnadene. Dette verktøyet er komplisert å bruke og det skal være besluttet at det derfor er Anskaffelsesenheten som skal bruke dette.

Ifølge gjeldende regler skal bestiller peke ut kontraktsansvarlig. Erfaringen er at den kontraktsansvarlige ikke alltid følger opp kontraktene, at avtalte betingelser kan være

⁷⁸ Bystyret 12.12.16 sak 134/16 [Økonomiplan 2017-2020](#), vedlegget side 183.

⁷⁹ Bystyret 12.12.16 sak 134/16 [Økonomiplan 2017-2020](#), vedlegget side 30.

⁸⁰ Bystyret 15.12.15 sak 119/15 [Økonomiplan 2016-2019](#), vedlegget side 74 og Bystyret 12.12.16 sak 134/16 [Økonomiplan 2017-2020](#), vedlegget side 183.

⁸¹ Intervju med ansatte på Anskaffelse 19.09.17. Oppstart av avtalen var 1. juni 2017.

⁸² Kommunestyret i Bærum 30.03.2011 [sak](#) 014/11 *Forvaltningsrevisjon - oppfølging av anskaffelser* og Kontrollutvalget 20.08.2012 [sak](#) 035/12 *Rådmannens oppfølging av vedtak i kontrollutvalget*.

⁸³ Kommunestyret i Bærum 30.03.11 sak 014/11 *Forvaltningsrevisjon - oppfølging av anskaffelser*.

vanskelig å finne og at bestiller ikke alltid sjekker godt nok. Med det nye analyseverktøyet kan en ta stikkprøver av mange fakturaer (regninger), kartlegge omfanget av feil og kreve samlet tilbakebetaling. Revisjonen mener det kan redusere administrasjonskostnadene å bruke dette verktøyet for å kontrollere at fakturaene er i samsvar med avtalte betingelser. En forutsetning er at kontrolløren har tilgang til avtalte betingelser, noe vi kartlegger i neste kapittel.

De fleste av kommunens anskaffelsesrådgivere er ansatt i Anskaffelsesenheten, som er en enhet med strategisk innkjøpskompetanse, organisert under økonomiavdelingen. Det er ett unntak her: Tjenesteområdet Teknisk. Når kommunen sentraliserte innkjøpsfunksjonen tidlig på 2000-tallet, fikk tjenesteområdet Teknisk, som det eneste tjenesteområdet, beholde sin innkjøpsressurs. Fra Teknisk får vi opplyst at det er viktig å sitte nær brukerne, og at de har gode systemer for å følge opp anskaffelsene. Vi får opplyst at Teknisk bare unntaksvis involverer Anskaffelsesenheten i sine anskaffelser. Vi finner også flere mangler ved innkjøpene foretatt innenfor tjenesteområdet Teknisk, enn i innkjøpene der anskaffelsesenheten er involvert.

Kommunen kan vurdere å overføre anskaffelsesressursen fra Teknisk til Anskaffelsesenheten, i tråd med intensjonene om å ha den strategiske innkjøpskompetansen samlet i en enhet.

4 OVERHOLDES REGELVERKET?

For å sjekke i hvilken grad kommunen overholder regelverket, har vi valgt å sjekke overholdelsen av to krav: Føring av protokoll og kontrakt.

Sandnes kommune kjøpte varer og tjenester for 1 365 millioner i 2016.⁸⁴ Av dette ble

- 336 millioner utbetalt til rammeavtaleleveranører.
- 298 millioner var enkeltanskaffelser over 0,5 millioner.⁸⁵
- Det resterende er enkeltinnkjøp under 0,5 millioner, overføringer til private barnehager, avgifter, husleie etc.

Vi har fokusert på anskaffelser over 0,5 millioner, da det erfaringsmessig er her de viktigste regelbruddene er.

4.1 REVISJONSKRITERIER

I følge [Anskaffelsesloven](#)⁸⁶ skal kommunen sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas.⁸⁷ Det går forutsetningsvis frem av loven at det skal foreligge en skriftlig kontrakt. Loven stiller en rekke krav til innholdet i kontraktene.

I [Anskaffelsesforskriften](#) som gjaldt i 2016⁸⁸ står det at kommunen skal føre protokoll for anskaffelser over 100 000 kroner og minstekravene til innhold fremgår av forskriftens vedlegg.⁸⁹ Protokollen skal bl.a. opplyse om navn på valgt leverandør, begrunnelse for valg og være datert og signert.⁹⁰ I Forskriften står det også at kontrakt eller rammeavtale anses inngått når begge parter har signert kontrakten eller rammeavtalen.⁹¹

I henhold til [Arkivloven](#): «*offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid*».⁹²

På kommunens intranettet står det at det elektroniske arkivet Public 360 ble innført i 2013 og at her skal alle dokumenter i en sak bl.a. kontrakter/avtaler lagres.⁹³

⁸⁴ KOSTRA tall. Økonomisk oversikt, driftsregnskap, konsern - komm (K) etter tid,

⁸⁵ Innkjøp fra en enhet til en leverandør på over 500 000, der innkjøpet ikke er unntatt fra konkurranse og der kommunen ikke hadde gyldig rammeavtale med leverandøren.

⁸⁶ Den loven som gjaldt frem til 01.01.17.

⁸⁷ LOV-1999-07-16-69 *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Gjeldende til 01.01.17. § 5. *Grunnleggende krav*.

⁸⁸ Forskrift ble endret fra 01.01.17.

⁸⁹ § 3-2. *Protokollføring*.

⁹⁰ *Anskaffelsesforskriften* vedlegg 4: 1.12 Navn på og begrunnelse for valg av leverandør(er) og kontraktsverdi, og 1.15 Dato og protokollførers signatur.

⁹¹ *Anskaffelsesforskriften* § 13-3. *Meddelelse om kontraktstildeling og karenperiode før inngåelse av kontrakt* (5).

⁹² LOV-1992-12-04-126 *Lov om arkiv [arkivlova]* § 6. *Arkivansvaret*.

⁹³ <http://pulsen.sandnes.kommune.no/6001/Sider/Public-360-generell-informasjon.aspx> Public 360 – generell informasjon.

Bystyrets vedtatte [Anskaffelsespolitikk](#),⁹⁴ skal følges av alle som gjør innkjøp på kommunens regning.⁹⁵ Budsjettsansvarlig og medarbeidere som foretar anskaffelser, er ansvarlig for at innkjøp skjer i henhold til kommunens *Anskaffelsespolitikk* og at gjeldende lover og regler overholdes.⁹⁶ «For kontrakter med verdi over kr. 100 000 kontaktes Anskaffelsesenheten i kommunen før konkurranse igangsettes».⁹⁷

På kommunens intranett står det at for anskaffelser over kr. 500 000. skal prosessen ledes av en rådgiver fra Anskaffelsesenheten.⁹⁸

Vi legger følgende kriterier til grunn:

- Kommunen skal føre protokoll for anskaffelser over 100 000 kroner.
- Protokollen skal opplyse om navn på valgt leverandør, begrunnelse for valg og være datert og signert.
- Kommunen skal inngå kontrakt for alle innkjøp over 500 000 kroner.
- Kontrakt skal signeres av begge parter.
- For kontrakter med verdi over 100 000 kroner skal Anskaffelsesenheten kontaktes før konkurranse igangsettes.
- For anskaffelser over kr. 500 000. skal prosessen ledes av en rådgiver fra Anskaffelsesenheten.
- Kommunen skal arkivere sentrale anskaffelsesdokumenter.

4.2 LAGES DET PROTOKOLL?

Kommunen har i 2016 registrert utbetalinger til 1 057 leverandører/mottakere . Vi har valgt å sjekke samtlige anskaffelser over 0,5 millioner der innkjøpet ikke er unntatt fra konkurranse i følge *Anskaffelsesforskriften*⁹⁹ og der kommunen ikke hadde gyldig rammeavtale med leverandøren.¹⁰⁰ Vi har grunn til å tro at kommunens 209 rammeavtaler overholder regelverket¹⁰¹. Gjennomgangen omfatter også Sandnes Eiendomsselskap KF. Til sammen utgjør materialet 48 anskaffelser.

Siden Anskaffelsesenheten i kommunen skal kontaktes før slike konkurranser igangsettes,¹⁰² bad vi Anskaffelsesenheten oversende anskaffelsesprotokoll og kontrakt for de utvalgte anskaffelsene.

⁹⁴ Bystyret 11.12.07 sak 194/07 *Oppdatering av etiske retningslinjer, rutiner for varsling, anskaffelsespolitikk m.m.*, vedlegg 3.

⁹⁵ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk* , side 6.

⁹⁶ *Anskaffelsespolitikken* , side 21.

⁹⁷ Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk* ,, punkt 5.4 side 21.

⁹⁸ http://pulsen.sandnes.kommune.no/9001/Sider/Jeg_skal_handle_hva_må_jeg_ta_hensyn_til.aspx

⁹⁹ *Anskaffelsesforskriften* § 1-3 (2). Unntatt er bl.a. monopolleverandører, offentlige institusjoner, overføringer, tilskudd, kjøp fra IKS, eiendomskjøp og husleie.

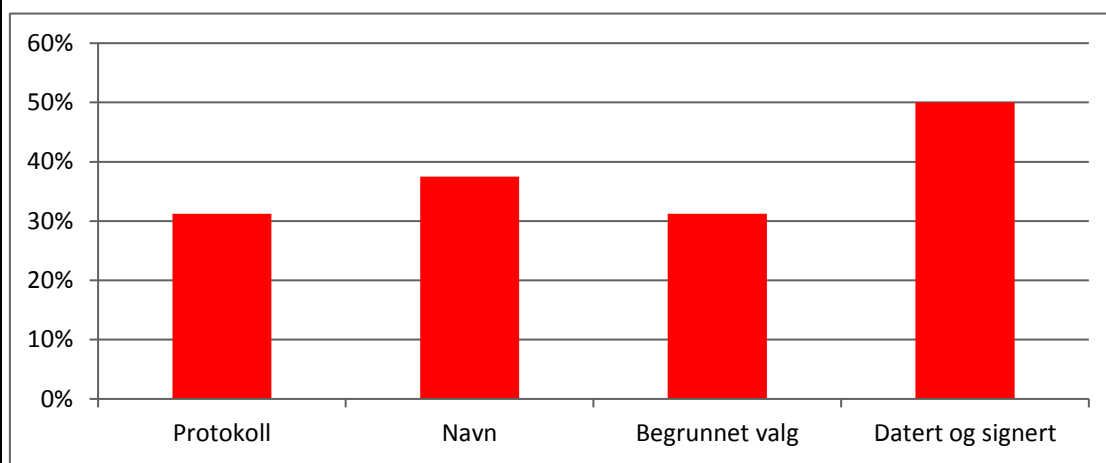
¹⁰⁰ For å finne frem til de aktuelle anskaffelser går vi basert oss på innkjøpene i 2016 registrert i kommunens økonomisystem, fordelt på resultatenheter (ansvar) for både Sandnes kommune og Sandnes Eiendomsselskap KF. Tatt bort alle leverandører som ikke har fått utbetalt 0,5 millioner eller mer fra en enkelt resultatenheter i 2016. Tatt bort alle leverandører med rammeavtale som gjaldt i 2016 og alle leverandører som er unntatt fra konkurranse i følge Forskrift om offentlige anskaffelser. Dette gjelder bl.a. monopolleverandører, offentlige institusjoner, overføringer, tilskudd, kjøp fra IKS, eiendomskjøp og husleie.

¹⁰¹ Erfaringen fra andre kommuner viser at disse involverer god anskaffelseskompetanse i gjennomføringen og sjelden har mangler i forhold til regelverket.

¹⁰² Sak 194/07 vedlegg 3 *Anskaffelsespolitikk* ,, punkt 5.4 side 21.

Vedlegg 4 i [Anskaffelsesforskriften](#) er for protokoller for anskaffelser som overstiger 500 000 kroner¹⁰³. Den lister opp 15 opplysninger som skal være med.¹⁰⁴ Vi har valgt å fokusere på om det er protokoll og om den inneholder tre av kravene som stilles til innholdet i en protokoll.¹⁰⁵ Figuren nedenfor viser hvor stor andel av de 48 innkjøp over 500 000.-, som ikke er unntatt og som ikke har rammeavtale, som bryter disse fire kravene.

Figur 2 – Andel av våre utvalgte innkjøp som mangler protokoll eller opplysninger i protokoll



Figuren viser at ca. en tredjedel av innkjøpene vi ser på¹⁰⁶ mangler protokoll. Figuren viser også at det er størst avvik knyttet til datering og signering av protokoll. Halparten av innkjøpene har ikke arkivert signert protokoll, som var et krav da anskaffelsene ble gjort. Krav om datering og signering er tatt bort i den nye forskriften som trådte i kraft i 2017. Som nevnt er ikke de 209 rammeavtalene med i undersøkelsen, da vi har grunn til å tro at disse overholder regelverket.¹⁰⁷

Flere av de 15 anskaffelsene som mangler protokoll er gjennomført av innleide konsulenter eller av andre kommuner som har gjennomført prosessen. Vi mottok tre protokoller for avtaler inngått for to år siden, datert og signert da vi gjorde datainnsamling. Disse kodet vi som ikke signert. Flere av protokollene som mangler signatur, er knyttet til Eiendomsselskapet. Vi får opplyst at det tidligere var praksis at ansvarlige for prosessen på Anskaffelsenheten la frem ferdig protokoll for prosjektlederen på Eiendom til godkjenning og signering. Anskaffelsenheten vil nå endre denne praksisen slik at den ansvarlige for prosessen på Anskaffelsenheten signerer og daterer protokollene.¹⁰⁸

¹⁰³ Ekskl. mva. Dette er den gamle anskaffelsesforskriften, som gjaldt når våre utvalgte innkjøp ble foretatt.

¹⁰⁴ Alle kravene vil ikke alltid være aktuelle.

¹⁰⁵ *Anskaffelsesforskriften* vedlegg 4: 1.12 Navn på og begrunnelse for valg av leverandør(er) og kontraktsverdi, og 1.15 Dato og protokollførers signatur.

¹⁰⁶ Eneklutanskaffelsene over 0,5 millioner

¹⁰⁷ Erfaringen fra andre kommuner viser at disse involverer god anskaffelseskompetanse i gjennomføringen og sjelden har mangler i forhold til regelverket.

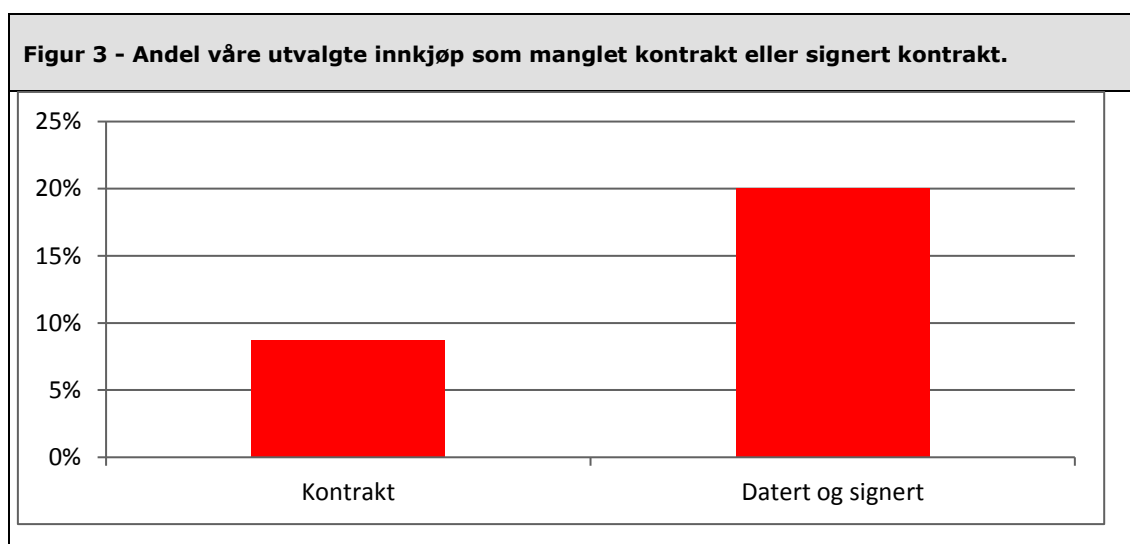
¹⁰⁸ Samtale med Anskaffessjef 03.10.17.

For tre innkjøp vises det til unntaksbestemmelse i forskriften § 2-1 (2) bokstav c. *anskaffelsen på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tiden det tar å gjennomføre en konkurranse*. I paragrafen står det at for de innkjøpene som er listet opp, gjelder likevel del I (alminnelige bestemmelser). Bestemmelsen om at oppdragsgiver skal føre protokoll står under alminnelige bestemmelser.¹⁰⁹ Hastekjøp fritar altså ikke oppdragsgiver fra å føre protokoll.

Regnskapsrevisjonen har årlig gjennomført stikkprøvekontroll på innkjøp og har tidligere påpekt innkjøp uten protokoll.¹¹⁰

4.3 INNGÅS DET KONTRAKT?

Vi har sjekket samtlige 48 aktuelle anskaffelser over 0,5 millioner i 2016.¹¹¹ Vi sjekket om kontraktene var utarbeidet, arkivert, signert og datert.



Figuren viser at fire anskaffelser (dvs. 9 %) i kommunen mangler kontrakt eller tilsvarende, og ca. en femtedel mangler underskrevet kontrakt.¹¹² De fire anskaffelsene som mangler kontrakt hadde utbetalinger fra 0,5 til 0,8 millioner fra kommunen i 2016.

For ordens skyld: Vi har etterspurt disse kontraktene flere ganger for å finne ut om de likevel finnes. Tilbakemeldingene tyder på at alle disse anskaffelsene mangler kontrakt overhodet, kanskje med ett unntak.

Av de 12 anskaffelsene uten signert kontrakt, er det flere som er gjennomført av innleide konsulenter eller av andre kommuner, som har gjennomført prosessen¹¹³.

¹⁰⁹ Anskaffelsesforskriften § 3-2.

¹¹⁰ Opplyst på oppstartsmøte 30.05.17.

¹¹¹ Vi ser på alle leverandører som fikk utbetalt 0,5 millioner eller mer fra en enkelt resultatenheter, der innkjøpet ikke er unntatt fra konkurranse i følge Forskrift om offentlige anskaffelser, der kommunen ikke hadde gyldig rammeavtale med leverandøren og der anskaffelsen er gjort i perioden forrige anskaffelseslov med forskrift var gjeldende.

¹¹² Materialet inneholder her 42 innkjøp, da 2 av innkjøpene som manglet kontrakt var hasteinnkjøp og unntatt kravet om kontrakt. Unntaksbestemmelse i forskriften §2-1 (2) bokstav c.

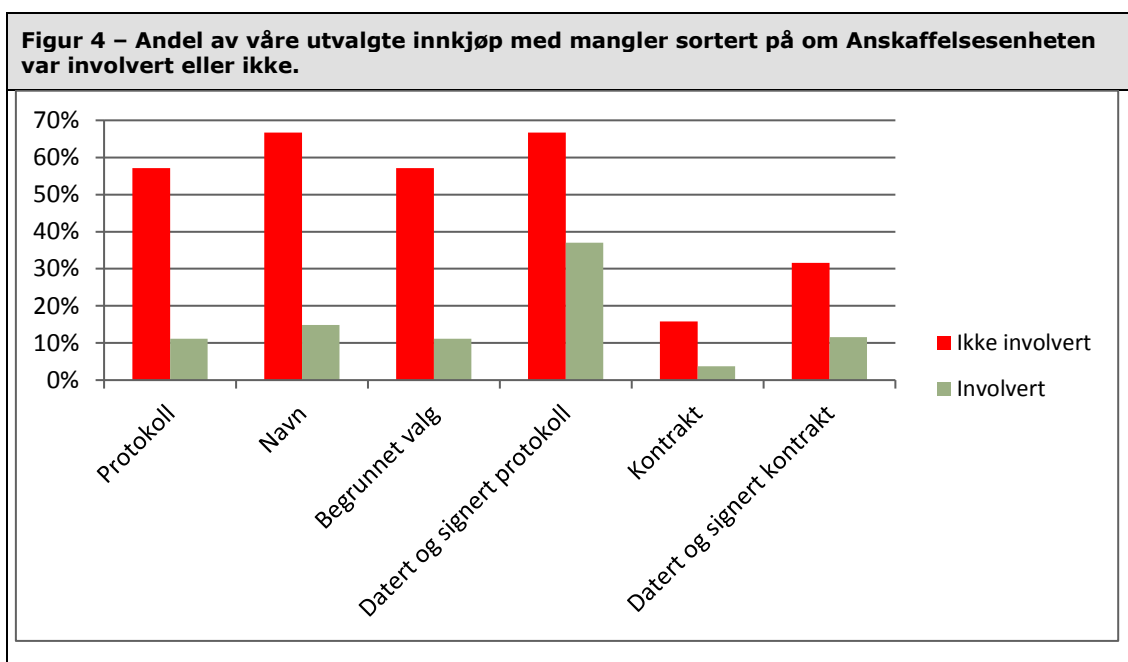
¹¹³ Konsulentselskap eller en annen kommune i innkjøps samarbeidet.

Dataene viser også her færre avvik for de største innkjøpene enn for de minste. Det er derfor grunn til å tro at etterlevelsen av kravene er dårligere for innkjøp under 500 000.-

Kommune ønsker å redusere sine administrasjonskostnader, oppnå bedre betingelser og forbedre arbeidsprosessene.¹¹⁴ En av strategiene for å nå målet er kontraktoppfølging.¹¹⁵ En grunnleggende forutsetning for dette er at gyldig kontrakt er tilgjengelig.

Bystyrets vedtatte [Anskaffelsespolitikk](#)¹¹⁶ opplyser at «For kontrakter med verdi over kr. 100 000 kontaktes Anskaffelsesenheten i kommunen før konkurranse igangsettes».¹¹⁷

For 21 av de 48 innkjøpene der vi etterspurt dokumentasjon, opplyser Anskaffelsesenheten at de ikke har vært involvert i anskaffelsesprosessen. Det er derfor interessant å se hvordan innkjøpene der Anskaffelsesenheten er involvert, skiller seg fra de øvrige. Dette fremkommer av figuren under.



Figuren viser en markant forskjell. I de 27 innkjøpene der Anskaffelsesenheten har vært involvert, er det klart færre brudd på kravene enn de 21 innkjøpene de ikke har vært involvert.

Dette funnet samsvarer med funn i undersøkelser i Stavanger kommune og Bærum kommune.¹¹⁸ I begge kommunene gjennomført anskaffelsesenheten sine innkjøp i

¹¹⁴ Sak 194/07 vedlegg 3 [Anskaffelsespolitikk](#), side 23.

¹¹⁵ Sak 194/07 vedlegg 3 [Anskaffelsespolitikk](#), side 23.

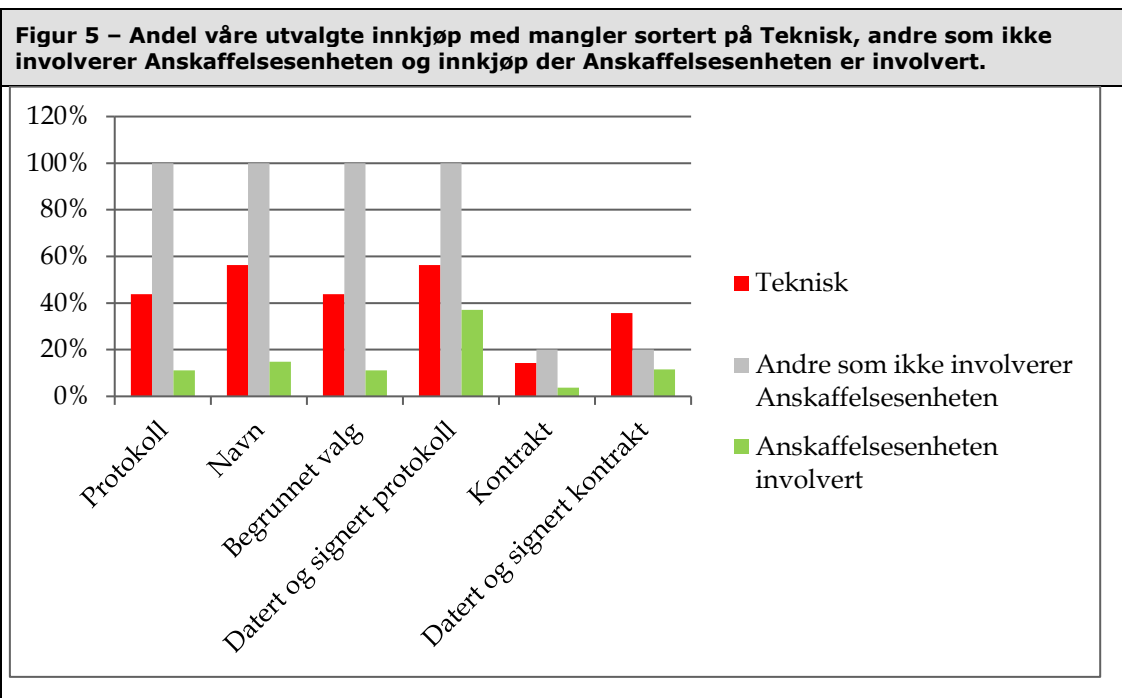
¹¹⁶ Bystyret 11.12.07 sak 194/07 [Oppdatering av etiske retningslinjer, rutiner for varsling, anskaffelsespolitikk m.m.](#), vedlegg 3.

¹¹⁷ Sak 194/07 vedlegg 3 [Anskaffelsespolitikk](#), punkt 5.4 side 21.

¹¹⁸ Stavanger kontrollutvalg 19.09.17 sak 41/17 [Forvaltningsrevisjonsrapport "Forebygging av svart arbeid"](#) og Bærum kommunestyre 16.12.15 sak 102/15 [Forvaltningsrevisjon - Riktig utførte innkjøp?](#)

samsvar med kravene, mens de øvrige virksomhetene hadde til dels store mangler. Kommunestyret i Bærum vedtok basert på undersøkelsen å inndra resultatenhetsenes ansvar for anskaffelser over 100.000 kroner og overføre disse til anskaffelsesenheten.¹¹⁹

Som nevnt har tjenesteområdet Teknisk egen anskaffelseskompetanse og vi får opplyst at de bare unntaksvis er i kontakt med Anskaffelsesenheten¹²⁰. Det er derfor interessant å se hvordan de 16 innkjøpene på Teknisk skiller seg fra de øvrige. Vi tar også med andre virksomheter som ikke involverer Anskaffelsesenheten.



Figuren viser at det er flere mangler ved innkjøpene gjennomført på tjenesteområdet Teknisk enn i innkjøpene Anskaffelsesenheten er involvert i. De 5 anskaffelsene som er gjort på andre tjenesteområder (enn Teknisk) i kommunen¹²¹ og som ikke har involvert Anskaffelsesenheten, mangler alle protokoll.

En mulig forklaring er at Anskaffelsesenheten har innhentet det meste av informasjonen vi ba om, og i tillegg har vi fått tilsendt dokumentasjon fra Teknisk. Der disse ikke har vært involvert kan det ha blitt søkt mindre effektivt etter dokumentasjon. Dette vil etter revisjonen vurdering likevel ikke kunne forklare hele forskjellen.¹²²

Sandnes kommune gikk over til [Public 360](#) som nytt sak-/arkivsystem i 2013.¹²³ Dette systemet skal bl.a. gi hurtig gjenfinning av dokumenter. På intranettet står det at kommunens arkivverdige hukommelse skal være i Public 360.¹²⁴ Her skal bl.a. alle inngående

¹¹⁹ Bærum kommunestyre møte 31.08.16 [sak 080/16 Anskaffelsesstrategi - Evaluering og forslag til revidert utgave](#).

¹²⁰ En senioringeniør har anskaffelser som en del av sin stilling.

¹²¹ Inkludert Eiendomsselskapet.

¹²² Revisjonen oversendte oversikt over aktuelle innkjøp sortert på hvilken resultatenhet (ansvar) som hadde betalt for innkjøpet. Der Anskaffelse ikke klarte å finne dokumentasjonen selv, så henvende de seg til resultatenheten og bad om dokumentasjonen for det konkrete innkjøpet. Revisjonen tok også kontakt med Teknisk og etterspurte dokumentasjon.

¹²³ Sandnes kommune intranett (Pulsen).

¹²⁴ <http://pulsen.sandnes.kommune.no/6001/Sider/Public-360-generell-informasjon.aspx> Public 360 – generell informasjon

brev, utgående brev, kontrakter/avtaler (kommunens forretnings dokumentasjon) lagres. Vi har sett på utbetalingene i 2016. Avtalene som ligger til grunn for disse utbetalingene er i hovedsak gjort etter 2013. Kun halvparten av dokumentasjonen vi har samlet inn, lå arkivert i Public 360.¹²⁵ For noen innkjøp får vi opplyst at dokumentasjonen er lagret hos eksterne parter som har gjennomført anskaffelsen. De ansvarlige for anskaffelsene i kommunen har likevel ikke klart å fremskaffe dokumentasjonen. Vi ser at for mange av manglene er knyttet til anskaffelser gjennomført av eksterne.

Datamaterialet viser at det brukes svært mange ulike maler for protokoll og kontrakt.¹²⁶ Oppdragsgiver kan benytte ulike typer maler, så lenge samtlige punkter besvares.¹²⁷ Vi ser at der det er brukt maler, er de fleste obligatoriske opplysningene med. I enkelte av dem er påkrevde opplysninger ikke fylt inn. Der slik maler ikke er brukt, har «protokollen» ofte store mangler.

Kommunen har kjøpt inn et konkurransegjenneomføringsverktøy, som følge av nytt direktiv om offentlige anskaffelser.¹²⁸ Vi får opplyst at dette skal tas i bruk i løpet av november. I dette verktøyet vil protokoll genereres fortløpende og kontrakt vil utarbeides automatisk.¹²⁹ Med dette verktøyet blir prosessen mer strukturert og det blir mer automatikk i arkivering av protokoll og kontrakt.

4.4 REVISJONENS VURDERING

En tredjedel av våre utvalgte anskaffelser mangler protokoll og ca. en femtedel mangler underskrevet kontrakt. Ni prosent av anskaffelsene i kommunen mangler kontrakt eller tilsvarende. Dette er brudd på *Anskaffelsesloven med forskrift* og bystyrets vedtatte *Anskaffelsespolitikk*.

Uten protokoll er kommunen mer utsatt ved eventuelle søksmål, da protokollen skal dokumentere at innkjøpet er gjort korrekt.

Manglende kontrakter gjør det vanskeligere å sikre at avtalebetingelsene generelt innfris, noe som kan gi økonomisk tap for kommunen. Materialet synes å vise at bruk av maler for protokollføring, bidrar til å sikre at lovpålagte opplysninger blir ført.

Undersøkelsen viser også at Anskaffelsesenheten ikke alltid kontaktes før konkurranse igangsettes for kontrakter med verdi over 500 000 kroner. Dette er i strid med bystyrets føringer.

¹²⁵ Epost 03.10.17 fra Anskaffelse.

¹²⁶ Sandnes kommunens protokollmal, Sandnes eiendomsselskap sin protokollmal Protokollmal Rambøll, protokollmal i andre kommuner (der de har gjennomført prosessen) og flere andre. Det er også en rekke kontraktsmlaler.

¹²⁷ Vedlegg 4 endret ved forskrift 3 sep 2010 nr. 1236.

¹²⁸ Bystyret 12.12.16 sak 134/16 *Økonomiplan 2017-2020*, vedlegget side 183.

¹²⁹ Epost 30.10.17 fra Anskaffelse og intervju 27.10.17 senioringeniør på Teknisk, som har ansvar for anskaffelser innenfor tjenesteområdet.

Det ser dessuten ut til å være viktig å involvere Anskaffelsesenheten for å sikre at lovkravene overholdes. Gjennomgangen viser at innkjøpene Anskaffelsesenheten er involvert i, overholder kravene i langt større grad enn de innkjøpene der de ikke er involvert.

Til tross for at det er anskaffelsefaglige ressurser på tjenesteområdet Teknisk er det flere mangler ved innkjøpene som gjennomføres her enn der Anskaffelsesenheten er involvert.

Funnene våre samsvarer med funn i undersøkelser i Stavanger kommune og Bærum kommune. Regelverket for offentlige innkjøp er omfattende og krevende å sette seg inn i. De som kan innkjøpsområdet best, gjennomfører innkjøp sikrest og raskest.

Tilbakemeldingene i intervjuene kan tyde på at manglene knyttet til protokollføring i en del tilfeller skyldes dårliger arkiveringsrutiner. Dvs. at det er ført protokoll, at den finnes et sted, men at den ikke er arkivert der den skal.

Det synes å være et klart forbedringspotensial i å arkivere signerte protokoller og kontrakter, i tråd med Arkivloven. Det ser først og fremst ut til å være knyttet til anskaffelser gjennomført av eksterne, kommuner i innkjøpssamarbeid eller konsulenter. Revisjonen mener det er fornuftig å ha skannede signerte dokumenter tilgjengelig i det elektroniske arkivet 360, for å være sikker på hvilke dokumenter som er de endelige, i tråd med de interne retningslinjene.

Revisjonen mener at konkurransegjenneomføringsverktøyet som skal tas i bruk kan føre til økt bruk av kommunens standarddokumenter og antakelig til mer automatikk i arkivering av protokoll og kontrakt.

1 ER ANBEFALINGENE FULGT OPP?

1.1 REVISJONSKRITERIUM

Bystyret vedtok å oversende i 2012 rapporten [Forvaltningsrevisjon av Anskaffelser](#)¹³⁰ til rådmannen for videre oppfølging av rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Vi legger følgende kriterier til grunn:

- Rådmannen bør følge opp rapportens anbefalinger.
- Sandnes kommune bør oppdatere intranettet og gjøre de enkelte rammeavtaler lett tilgjengelige.
- Sandnes kommune bør fortsatt arbeide for å beholde god kompetanse på sentral innkjøpsenhet, og styrke kompetansen i virksomhetene for å sikre at Lov om offentlige anskaffelser etterlevs.
- Sandnes kommune bør øke andelen e- handel i tråd med målsetting.

1.2 ER INTRANETT OPPDATERT MED LETT TILGANG TIL RAMMEAVTALER?

I 2012 hadde Sandnes mellom 100 og 150 rammeavtaler.¹³¹ Oversikten over rammeavtaler lå på nettet, men for å se den enkelte avtale måtte det elektroniske saksbehandlings-systemet benyttes.¹³² Oversikten over avtaler var ikke oppdatert.¹³³

I 2017 viser oversikten 209 gjeldende rammeavtaler.¹³⁴ Oversikten er oppdatert og viser varigheten for alle avtalene. Søk etter «rammeavtale» på intranettet gir ikke relevante treff. Ansatte finner rammeavtalene på intranettet under *Økonomi/ Anskaffelser/ Bindende avtaler*.¹³⁵ Oversikten over bindende avtaler (rammeavtaler) er delt inn i 17 kategorier f.eks. *Inventar*. Under hver av disse er det flere kategorier f.eks. *Skolemøbler*. Under hver av disse finner en opplysning om leverandør, rabatter, hva avtalen omfatter, samt leverings- betalingsbetingelser.

Anskaffelsesenheten opplyser at de er skeptisk til å legge ut forretningshemmeligheter på intranettet. De fleste betingelsene skal ligge på den enkelte avtale, men ikke alltid priser.

¹³⁰ Bystyret 23.10.12 sak 138/12 Rapport etter forvaltningsrevisjon – Anskaffelser.

¹³¹ Anskaffelser side 5.

¹³² Anskaffelser side 30.

¹³³ Anskaffelser side 22.

¹³⁴ Epost 09.06.17 fra Anskaffelsesenheten vedlagt oversikt over rammeavtaler.

¹³⁵ <http://pulsen.sandnes.kommune.no/9001/Sider/Avtaler.aspx>

Bærum kommunen har fritekstsøk der ansatte kan søke på produkt, leverandør eller få opp oversikten over alle avtalene. Klikk på leverandør gir oversikt over hva avtalen omfatter og lenke til avtalen med prislister. For noen rammeavtaler må en logge inn på e-handelsløsningen for å få oversikt over sortiment og priser.

1.3 ER KOMPETANSEN STYRKET?

Rapporten konkluderte med at Sentral innkjøpsenhet hadde solid kompetanse på innkjøp.¹³⁶ Den sentrale innkjøpsfunksjonen hadde da 5 ansatte. Anskaffelsesenheden har i dag 10 ansatte.¹³⁷ Fire jurister, to ingeniører, en har industriell økonomi, to har logistikk og økonomi og en har noe juridisk utdannelse. De prøver bevisst å få spredning i fagbakgrunn.

Vi får opplyst at det gjennomføres flere tiltak for å styrke innkjøpskompetansen i resultatene.¹³⁸ Anskaffelsesenheden har mye kursing på e-handelssystem på Lederskolen. Anskaffelsesleder har en time der og foredrar om tre tema: Innkjøpspolitikk, Pulsen og E-handel. De skal gjennomføre oppfriskningskurs i e-handel for noen enheter og vil kanskje tilby dette til flere. De sitter også på support for e-handel. Innkjøperne kan ringe inn dersom det f.eks. er avvik fra bestilling slik at de kan følges opp. De sender ut informasjon til enhetslederne når noen spørsmål går igjen.

1.4 ER ANDELEN E- HANDEL ØKT I TRÅD MED MÅLSETTING?

Som vist i [kapittel 2.1](#) har omsetningen over e-handel i Sandnes kommune sunket med 37 % fra 2010 til 2016, i motsetning til i Bærum, der den har økt med 281 %.

1.5 REVISJONENS VURDERING

Revisjonen mener anbefalingene om at kommunen bør oppdatere intranettet og gjøre de enkelte rammeavtaler lett tilgjengelige er fulgt godt opp. Revisjonen mener priser er en sentral informasjon for innkjøperne og at disse bør være tilgjengelig på intranettet.

Anbefalingen om å styrke kompetansen er fulgt godt opp på Anskaffelsesenheden, der bemanningen er økt fra 5 til 10, og der alle har kompetanse som synes relevant for kommunens innkjøp. Det er også iverksatt tiltak for å styrke kompetansen i resultatene.

Anbefalingen om å øke andelen e- handel i tråd med målsetting, er ikke fulgt opp.

¹³⁶ *Anskaffelser*, forvaltningsrevisjonsrapport Sandnes 2012.

¹³⁷ Oppstartsmøte 30.05.17 med bl.a. Anskaffelsesleder.

¹³⁸ Intervjuer i Anskaffelsesenheden 19.09.17.

LOV OG FORSKRIFT

- LOV-1992-09-25-107 [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\)](#).
- LOV-1993-06-04-58 *Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven)*.
- LOV-1998-07-17-56 *Lov om årsregnskap mv. (regnskapsloven)*.
- LOV-1999-03-26-14 *Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven)*.
- LOV-1999-07-16-69 [Lov om offentlige anskaffelser \(anskaffelsesloven\)](#). Gjeldende til 01.01.17.
- LOV-2004-03-05-12 *Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)*.
- LOV-2004-11-19-73 *Lov om bokføring (bokføringsloven)*.
- LOV-2005-05-20-28 *Lov om straff (straffeloven)*.
- LOV-2005-06-17-62 *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*.
- LOV-2005-12-21-124 *Lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP-loven)*.
- LOV-2006-05-19-16 *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*,
- LOV-2016-06-17-73 [Lov om offentlige anskaffelser \(anskaffelsesloven\)](#). Gjeldende fra 01.01.17.
- FOR-2004-12-01-1558 *Forskrift om bokføring*.
- FOR-2006-04-07-402 [Forskrift om offentlige anskaffelser \(anskaffelsesforsriften\)](#). Gjeldende til 01.01.17.
- FOR-2007-03-30-366 *Forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser*.
- FOR-2008-02-08-112 *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*.
- FOR-2012-05-08-408 *Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester*.
- FOR-2012-08-06-12-499 *Forskrift om overgangsregler for lov 11. mai 2012 nr. 25 om endringer i lov om offentlige anskaffelser og i kommuneloven (gjennomføring av EUs håndhevelsesdirektiv i norsk rett)*.
- FOR-2016-08-12-974 [Forskrift om offentlige anskaffelser \(anskaffelsesforskriften\)](#). Gjeldende fra 01.01.17.
- FOR-2016-08-12-978 *Forskrift om overgangsregler for lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*.
- FOR-2016-12-22-1842 *Forskrift om fastsettelse av toangsmulkt i medhold av lov om offentlige anskaffelser*.

BYSTYREVEDTAK

- Bystyret 11.12.07 sak 194/07 [Oppdatering av etiske retningslinjer, rutiner for varsling, anskaffelsespoltikk m.m.](#)
- Bystyret 23.10.12 sak 138/12 [Rapport etter forvaltningsrevisjon – Anskaffelser](#).
- Bystyret 15.12.15 sak 119/15 [Økonomiplan 2016-2019](#) med vedlegg.
- Bystyret 12.12.16 sak 134/16 [Økonomiplan 2017-2020](#) med vedlegg.

ANDRE KILDER

- Kontrollutvalget møte 18.11.16 sak 54/16 *Utkast til prosjektmandat for bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor «Innkjøp»*.
- Bærum kommunestyre 16.12.15 [sak](#) 102/15 [Forvaltningsrevisjon - Riktig utførte innkjøp?](#)
- Bærum kommunestyre 30.03.11 [sak](#) 014/11 *Forvaltningsrevisjon - oppfølging av anskaffelser*.
- Bærum kommunestyre møte 31.08.16 [sak](#) 080/16 *Anskaffelsesstrategi - Evaluering og forslag til revidert utgave*.
- Bærum kontrollutvalg 20.08.12 [sak](#) 035/12 *Rådmannens oppfølging av vedtak i kontrollutvalget*.

Epost 09.06.17 fra Anskaffelsesenheden vedlagt oversikt over rammeavtaler per juni 2017.

Epost 15.06.17 fra innkjøpsenheden i Bærum kommune.

Epost 24.08.17 fra innkjøpsenheden i Bærum kommune.

Epost 29.08.17 fra Anskaffelsesenheden.

Epost 03.10.17 fra Anskaffelsesenheden.

Epost 09.10.17 fra Anskaffelsesenheden.

Epost 12.10.17 fra Anskaffelse

Intervju 19.07.17 med ansatte på Anskaffelsesenheden.

Intervju 27.10.17 med senioringeniør på Teknisk, som har ansvar for anskaffelser innenfor dette tjenestområdet.

IT-avisen 23.03.00.

KOFA Klagenemnda for offentlige anskaffelser <http://www.kofa.no/no/om/>

KOSTRA, Kommune til stat rapportering.

Oppstartsmøte 30.05.17 med bl.a. anskaffelsesleder.

RSK 001, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11

Sandnes kommune intranett (Pulsen). <http://pulsen.sandnes.kommune.no/9001/>.

Stavanger kontrollutvalg 19.09.17 sak 41/17 [Forvaltningsrevisjonsrapport "Forebygging av svart arbeid"](#)

Søk på Bærum kommunes rammeavtaleoversikt 24.08.17.

I tillegg har det vært en rekke telefonsamtaler og andre epostutvekslinger.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no