

FORVALTNINGSREVISJON AV
ANSKAFFELSER



BJERKREIM KOMMUNE
APRIL 2012

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	8
Rapporten	9
1 Innledning	10
1.1 Formål og problemstillinger	10
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	10
2 Faktabeskrivelse.....	11
2.1 Nøkkeltall.....	11
2.2 Organisering av innkjøpsfunksjonen	11
2.3 KOFA	12
2.4 Regelverk og praktisering i Bjerkeim.....	13
Oppsummering og anbefalinger	22
Vedlegg	23

SAMMENDRAG

Målsettingen med dette prosjektet har vært å undersøke Bjerkreim kommunes organisering av innkjøpsfunksjonen, overholdelse av regelverket og identifisere risiko og praksis ved kjøp av varer og tjenester.

Følgende problemstillinger er gitt:

- Hvordan er kommunens innkjøpsfunksjon organisert?
- Basert på stikkprøver, i hvilken grad gjennomføres innkjøp i henhold til regelverket?
- På hvilke områder er det særlig sannsynlig at det kan oppstå brudd på regelverk, og med hvilke konsekvenser?
- Hvilke områder er i dag dekket av rammeavtaler, og i så fall utnyttes disse?
- Gjennomføring av store innkjøp, spesielt ny skole.

Risiko:

I Bjerkreim kommune vurderes følgende punkt som den største risikoen for brudd på lov om offentlige anskaffelser:

- Feil beregning av kostnader.
- Oppfølging av rammeavtaler manuelt.
- Kompetanse og oversikt i kommunen

Ellers er det vår erfaring at det er en utfordring å følge opp rammeavtaler og utføre internkontroll på dette, idet det må gjøres manuelt. Det kan også være en utfordring å ha nok kompetanse på driftsenhetene der det handles utenom rammeavtaler.

Organisering:

I Bjerkreim er innkjøpsfunksjonen organisert slik at de enkelte enheter med selvstendig budsjettansvar er ansvarlige for egne innkjøp. Den sentrale innkjøpsfunksjonen inngår alle sentrale rammeavtaler som alle virksomheter ifølge innkjøpsreglementet er forpliktet til å overholde. I tillegg innehar økonomisjefen spisskompetanse og er rådgiver for enhetene.

Rammeavtaler:

Bjerkreim kommune har flere rammeavtaler på mange felt. Flere av avtalene inngås via Innkjøpsassistanse Vest som Bjerkreim har et samarbeid med. Alle rammeavtaler må følges opp manuelt.

En nærmere undersøkelse av varegrupper hvor kommunen har rammeavtaler splittet i kjøp fra rammeavtaleleverandører og *andre* leverandører, gir et innblikk i kommunens utnyttelse av eksisterende rammeavtaler.

Tabell 1 – Bruk av rammeavtaler i Bjerkreim kommune.

Art	Rammeavtaler	Totalt kjøp	% andel kjøp med rammeavtaler
Art 1260 Renhold	Nor engros	kr 195 000 Rengjøringscentralen vaskeritjenester 73 000 holdes utenfor. 122 000 grunnlag for %.	Nor Engros 113 000 93%
Art 1105 Undervisningsmateriell En del andre typer materiell er også naturlig ført mot denne konto .	Staples Norli skole	kr 1 430 000	Staples kr 159 000 Norli kr 575 000 51%
Art 1130 Telefoni og div	Ventelo	Telefontj på denne konto kr 189 000	Ventelo 152 000 80%
Art 1210 Leasing transportmidler	Autolease Dnb nor	kr 247 000	Dnb nor 238 000 96%

Vi gjør oppmerksom på at de ulike kontoartene i tabellen ovenfor ikke direkte kan anses som rene varegrupper. Kommunens rammeavtaleleverandører dekker dermed ofte kun deler av artene, og dette innebærer at det ikke er mulig å få 100 % dekning på en rammeavtale med å se på dette slik vi har gjort. Vi har tatt bort kjøp fra de leverandørene hvor det er åpenbart at kommunen ikke kan kjøpe tilsvarende varer hos rammeavtaleleverandøren. Oversikten er ikke helt nøyaktig, men gir til tross for det en god illustrasjon på kommunens omfang av kjøp etter inngåtte rammeavtaler. De rammeavtaler vi har sett på viser en god utnyttelse.

Overholdelse av regelverket

UTLYSING AV ANSKAFFELSER

Vi har sett på om prosjekter i Bjerkreim kommune er utlyst i Doffin.no. Vi finner ikke prosjekter i regnskap eller i årsrapporter som ikke er lyst ut. Flere er som nevnt lyst ut av konsulenter.

Kommunene viser til at det er inngått en rammeavtale med Multiconsult for tekniske konsulenter, denne ble lyst ut av Innkjøpsassistanse Vest i november 2011, og avtalen er inngått i januar 2012.

ANSKAFFELSER OVER 500 000

Vi kontrollerte ni kjøp over kr. 500 000. Dette er ca 50 % av anskaffelsene over kr.500 000.

Det var tre anskaffelser hvor vi ikke fant protokoll. To av disse var likevel i orden, men det hadde ikke vært foretatt konkurranse på strømleveranse. Selv om kommunen har

eierandeler i Dalane Energi, er dette et kommersielt selskap, og det skal foretas konkurranse på strømleveranser.

Vi fant at tre av de ni kontrollerte anskaffelser ikke var i samsvar med lov om offentlige anskaffelser:

- Strømleveranse - manglende konkurranse og protokoll
- Manglende dokumentasjon på innleie av konsulent i ett innkjøp
- Protokollen som var laget på konsulenten i et annet kjøp var ikke i samsvar med loven.

ANSKAFFELSER MELLOM 100 000 OG 500 000

Vi undersøkte 10 anskaffelser i kommunen opp mot dokumentasjon av konkurransen. Det er ca 50 anskaffelser til sammen fra kr 100 000 - 500 000 før uaktuelle kjøp i denne sammenheng tas bort.

Det manglet protokoller og skatteattest i 6 av de kontrollerte anskaffelsene. I disse kjøpene har vi ikke funnet noen årsaker til at protokoll kan utelates. Vi har i tre av tilfellene fått forklaringer på at det er foretatt konkurranse, men det mangler protokoll.

De fire andre kjøpene var i orden: Ett var en rammeavtale fra Rogaland fylkeskommune om skoleskyss, en betaling til et datafirma var leieutgifter på en løpende avtale samman med Dalanekommunene om bredbånd. Ett kjøp var besørget av takstmann i forbindelse med forsikringsoppgjør på Vikeså skole etter brannen, og det siste var tilleggsarbeider i forbindelse med en reparasjon.

E-HANDEL

Bjerkreim kommune er på e-plattformen og har startet dette via Innkjøpsassistanse Vest og i et Difi-prosjekt. I dag gjelder e-handel kjøp på rammeavtalene med Staples og Libris. Det er meningen å utvide denne handelen.

ANDRE SAKER

Bygging av ny skole er ikke utlyst enda. Rådmannen forklarer at dette trolig vil bli lyst ut som en totalentreprise, der også arkitekttjenester ville være med.

OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Etter vår gjennomgang av anskaffelser i Bjerkreim kommune ser vi at det er brudd på regelverket for offentlige anskaffelser av et visst omfang, på lik linje med andre kommuner vi har kontrollert.

Det viktigste området i Bjerkreim er også den samme som i andre kommuner: Det er manglende protokoller og dermed dokumentert konkurranse i kjøp mellom kr 100 000 - 500 000 som er utfordringen.

Når det gjelder de større prosjektene benytter Bjerkreim profesjonell bistand til de fleste utlysinger. Kommunen har benyttet konsulenter uten at vi kan kontrollere anskaffelsen av disse. Imidlertid er det nå inngått rammeavtale med tekniske konsulenter fra januar 2012.

Kjøpene på de enkelte enhetene i kommunen er forholdsvis beskjedne utenom rammeavtalene. I innkjøp fra leverandører der kommunen til sammen handler for større beløp, bør det vurderes å inngå avtaler. Dette er f. eks IT-utstyr som kjøpes inn for alle uten avtale.

Vi anbefaler Bjerkreim kommune å:

- Legge oversikt over avtalene ut på intranett
- Gjøre de enkelte avtalene tilgjengelige
- Øke kompetansen på innkjøp på de enkelte enheter
- Vurdere behovet for flere felles avtaler i kommunen

RÅDMANNENS KOMMENTAR

23. mai 2012:

Rådmannen har få merknader til Rogaland Revisjon IKS sine funn i forvaltningsrevisjonen.

Når det gjelder manglende protokoll for rydding og sikring etter brannen ved Vikeså skule og manglende protokoll fra denne anskaffelsen vil rådmannen bemerke at dette var et arbeid som ble dekket av kommunens brannforsikring. Kommunens forsikringsselskap, Chartis, var meget aktive i denne fasen og arbeidet ble utført raskt for å sikre brannruinen og ivareta omgivelsene til elever og ansatte ved skolen og lokalsamfunnet. Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende anbudsprosesser er neppe utarbeidet med tanke på for å håndtere slike hendelser. Rådmannen vil presisere at det er lite trolig at forsikringsselskapet ville valgt en annen leverandør enn lavbyder all den tid forsikringsselskapet selv skulle betale for dette oppryddingsarbeidet.

Rådmannen vil i juni 2012 legge fram en sak til kommunestyret om et eget innkjøpsreglement for Bjerkreim kommune. I tilknytning til innkjøpsreglementet er det også utarbeidet en administrativ rutine for innkjøp og mal for protokoller for innkjøp i intervallet 100.000-500.000,- kr eks.mva. Rutinen og malen følger saken til kommunestyret som en orientering om hvordan rådmannen vil bedre etterlevelsen av lov om offentlige anskaffelser m.v.

Rådmannen har ikke ytterligere kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapporten.

Med hilsen

Inge H. Stangeland
Rådmann

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Bakgrunnen for prosjektet er at Bjerkreim kommune kjøper varer og tjenester for betydelige beløp av sitt kommunebudsjett, 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.

Formålet med dette prosjektet er å gjennomgå og vurdere kommunens organisering av innkjøpsfunksjonen, overholdelse av regelverket, og å identifisere risiko og praksis ved kjøp av varer og tjenester.

Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 6.11.2011. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan er kommunens innkjøpsfunksjon organisert?
- Basert på stikkprøver, i hvilken grad gjennomføres innkjøp i henhold til regelverket?
- På hvilke områder er det særlig sannsynlig at det kan oppstå brudd på regelverk, og med hvilke kosekvenser?
- Hvilke områder er i dag dekket av rammeavtaler, og i så fall utnyttes disse?
- Gjennomføring av storeinnkjøp, spesielt ny skole.

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres og dermed belyse problemstillingene. 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.

Det er tatt stikkprøver av enkeltanskaffelser opp mot lover og regler for offentlige anskaffelser, og det er gjennomført analyser av innkjøpspraksis i kommunens virksomheter. 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 FAKTABESKRIVELSE

2.1 NØKKELTALL

- Bjerkreim kommune kjøpte ifølge leverandøroversikten for 2011 varer og tjenester for i underkant av kr 56 millioner til drift og investering.
- I 2011 ble det håndtert 4750 fakturaer.
- Bjerkreim kommune hadde 240 tilsatte i 2011.
- Kommunen hadde per 1.1.2012 2739 innbyggere.

2.2 ORGANISERING AV INNKJØPSFUNKSJONEN

Bjerkreim kommune har ikke laget eget innkjøpsreglement. Innkjøpsansvaret ligger ute på den enkelte virksomhetsleder som har budsjettansvar, dette er til vanlig 12 ledere. Kommunen har laget en oversikt over hvem som kan attestere og anwise i den enkelte enhet.¹ Ellers er det økonomisjefen i kommunen som er den som skal ha spisskompetanse på anskaffelser og rådgi de andre.

Når det gjelder større prosjekter styres prosjektet av den som forestår prosjektet, oftest kommunalsjefen for området Landbruk, teknikk og miljø. Han setter ofte bort prosjekter til en konsulent. Det er ikke så mange store prosjekter i Bjerkreim kommune. Konsulenten lyser ut og innstiller på leverandør. Kommunen velger ut leverandør etter å ha vurdert konsulentens innstilling. Denne typen prosjekt blir fulgt opp av kommunen med en prosjektleder i kommunen og en innleid byggeleder. Disse har møter jevnlig, slik at kommunen skal være informert. Det er ikke fast rapportering til kommunestyret om fremdrift, men alt legges frem for kommunestyret i tertialrapporter og i årsrapport.

På grunn av kommunens størrelse, gjøres en del innkjøp sentralt for flere enheter. IT-utstyr kjøpes inn av IT-sjefen gjennom spesielle avtaler om resirkulerte datamaskiner.

INNKJØPSASSISTANSE VEST

Kommunen er medlem av Innkjøpsassistanse Vest-samarbeidet. Innkjøpsassistanse Vest AS er en kommersiell aktør som tilbyr tjenester blant annet innenfor offentlige anskaffelser. Meningen bak samarbeidet er at større volum på anskaffelsene skal gi bedre avtaler med leverandørene. Flere kommuner inngår samme rammeavtale. Avtalene inngås som en enkeltkommune og hver kommune setter sin egen ramme for innkjøpet og underskriver kontrakten for sin egen del. Kommunen er bundet i vareutvalget som 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. Innkjøpsassistanse Vest AS tilbyr også assistanse i tilknytning til regelverk om

¹ Oversikten ligger i vedlegg.

offentlige anskaffelser, samt kurs i dette emnet. Innkjøpsassistanse Vest AS sine inntekter kommer fra returprovisjon fra leverandører. Inngåelsen av disse rammeavtalene er ikke gjennomgått av revisjonen. Vi har imidlertid behandlet overholdelse av disse avtalene på lik linje med de andre.

Følgende 14 kommuner i Rogaland er medlem i IAV's innkjøpsnettverk for offentlig sektor:

- Bjerkreim
- Eigersund
- Finnøy
- Forsand
- Gjesdal
- Hjelmeland
- Klepp
- Lund
- Sirdal
- Sokndal
- Strand
- Suldal
- Rennesøy
- Time

I tillegg er noen kommunale foretak samt interkommunale virksomheter medlemmer.

2.3 KOFA

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

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 01.01.2007 har KOFA hatt mulighet til å gi sanksjoner dersom kjøp skjer i strid med regelverk for offentlige anskaffelser, uten at leverandør må gå gjennom den tidligere – relativt omfattende – prosessen i rettsapparatet². KOFA kan ilegge overtredelsesgebyr for ulovlige direkte anskaffelser på opp til 15 % av anskaffelsens verdi.

² Dette er igjen endret: [Nye håndhevelsesregler, juli 2012.](#)

Partene bærer egne omkostninger i anledning klagebehandlingen. For klage til klagenemnda skal det betales et rettsgebyr. Gebyret justeres jevnlig, og er i 2011 på kroner 860,-. Dette betyr at det er svært billig for en misfornøyd leverandør å få prøvet sin sak.

Alle innkomne saker, samt avgjorte saker, er offentlige. Denne informasjonen er lagt ut på internettadressen www.kofa.no. Det er mulig å søke etter hvem som er innklaget og hvem som klager.

Bjerkreim kommune var i innkjøpssamarbeidet klaget inn for KOFA i 2004. Det ble da konstatert brudd på reglene i lov om offentlige anskaffelser. Kommunen har ikke vært klaget til KOFA etter dette.

2.4 REGELVERK OG PRAKTISERING I BJERKREIM

Lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt 16. juli 1999. Formålet med loven³ er at den skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Loven skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet når offentlige midler anvendes til innkjøp av varer, tjenester og bygg- og anleggskontrakter.

Lovens § 5 omhandler grunnleggende krav til oppdragsgiver. Her fremgår det at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. Videre skal en anskaffelse så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom hele anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiver kan ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse.

2.4.1 TERSKELVERDIER

Lov om offentlige anskaffelser samt forskriftenes del I gjelder for alle anskaffelser foretatt av kommunen. Dette innebærer at de grunnleggende prinsipper om anskaffelser gjelder for alle kjøp i kommunen. De grunnleggende prinsipper er:

- Konkurransen
- Forretningsskikk
- Forholdsmessighet
- Likebehandling av leverandører
- Forutberegnelighet

³ [Lov om offentlige anskaffelser § 1](#)

- Gjennomsiktighet
- Etterprøvdhet

For anskaffelser med en verdi over kr 100 000 plikter kommunen å føre protokoll for anskaffelsen. Anskaffelser over kr 500 000 plikter kommunen å lyse ut nasjonalt på nettstedet Doffin.no. Investeringer og anskaffelser av høyere beløp⁴, medfører utlysning innenfor EØS området i TED basen.(Tenders Electronic Daily)

For løpende anskaffelser skal de samlede anskaffelser av vedkommende kategori i løpet av 12 måneder legges til grunn. For bygge- og anleggskontrakter er det summen av alle delkontrakter inklusive egenregi som angir anskaffelsens anslåtte verdi.

Et enkelt kjøp eller samlet varekjøp av en varetype i løpet av ett år som overstiger kr 500 000 ekskl. mva. skal lyses ut nasjonalt. Bruk av rammeavtaler forenkler innkjøpsarbeidet ettersom rammeavtalene kun må kunngjøres hver gang de skal fornyes. Det er også tillatt med parallelle rammekontrakter hvor flere leverandører er med i avtalen. Der gjøres enkeltkjøp hos leverandøren med det beste tilbudet. Dersom det er parallelle rammeavtaler utføres en minikonkurranse mellom avtalepartene, eller det kan være at en avtale er prioritert på ett enkelt produkt av de som avtalene gjelder. Det skal skrives avrop på de enkelte kjøp. Dette er for å holde kontroll med bruken og se at vilkårene er oppfylt. Avrop er en bestilling som skjer i henhold til en eksisterende rammeavtale.

Av hensyn til det grunnleggende prinsipp om konkurranse i det offentlige, er hovedregelen at rammeavtaler ikke skal løpe over mer enn fire år, med unntak av tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand.⁵ Dersom en ønsker å inngå en avtale som løper over flere år, er det den samlede omsetning i hele avtaleperioden som skal inngå i verdiberegningen, inklusiv verdien av eventuelle opsjoner.

Dersom samlet kjøp av en vare eller prioritert tjeneste overstiger kr 1,6 millioner ekskl. mva., krever EØS-regelverket at anbuds- og tilbudskonkurranser kunngjøres innenfor EØS-området. For bygge- og anleggskontrakter er grensen for plikt til å utlyse innenfor EØS på 40,5 mill.⁶ Ved beregning av terskelverdier er det den anslåtte verdi av den kontrakt som skal inngås for hele kontraktperioden som skal legges til grunn.

For tjenestekontrakter som er tidsbegrenset, og som har en varighet på 48 måneder eller mindre, skal man ta utgangspunkt i det anslåtte beløp for hele kontraktens varighet. Eksempelvis vil en kommune som inngår en vedlikeholdsavtale for kopimaskiner for tre år, ha varierende behov for service i løpet av disse årene. Kommunen må likevel vurdere hvor ofte det sannsynligvis vil være behov for vedlikehold. Det anslåtte beløp for hele treårs-perioden legges så til grunn for vurdering av terskelverdier.

⁴ Se nedenfor

⁵ [Forskrift om offentlige anskaffelser](#) § 6-1, 4 ledd/ § 15-1, 4. ledd

⁶ Dette er dagens terskelverdier.

HVA ER ÉN ANSKAFFELSE NÅR FLERE ENHETER GJØR INNKJØP

Departementet drøfter i sin veileder til forskriften⁷ at *"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 eget budsjett og selvstendig innkjøpsansvar,
- om anskaffelsen kun er til denne enheten, og om
- beslutningen om inngåelse av kontrakt tas utelukkende av denne enheten for denne type anskaffelse. Dette vil si at enheten ikke trenger godkjenning for anskaffelsen.

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. Reglene om omgåelse må også tas i betraktning hvis motivet for at enheten inngår individuelle kontrakter er å omgå regelverket"*.

Disse drøftingene vil kunne få direkte innvirkning på kommunens plikt til å lyse ut og protokollføre anskaffelser.

Følgende eksempel belyser problemstillingen. Dersom hver av en kommunes skoler kjøper inn varer i en bestemt kategori for kr 80 000 i løpet av en 12 måneders periode, kan det til sammen beløpe seg til relativt store summer. I en sentralisert organisasjon skulle det medført krav om offentlig utlysning, kanskje også i EØS-området. I en desentralisert organisasjon vil det kanskje ikke foreligge tilsvarende krav, verken til protokollføring eller utlysning. Med unntak av de tilfeller der kommunen selv velger å inngå rammeavtale, og gjøre den gjeldende for samtlige enheter i kommunen.

De grunnleggende krav i del I av forskriften vil imidlertid gjelde også i en desentralisert organisasjon, slik at hvert enkelt kjøp da blant annet må underlegges konkurranse.

2.4.2 PROTOKOLLFØRINGER I HENHOLD TIL LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Reglene om protokollføring er et utslag av generelle gjennomslutnings- og rettssikkerhetsprinsipper. Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger kr 100 000 ekskl. mva.⁸ Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslut-

⁷ [Veileder](#) november 2006 – utgaven, kap. 4.2.3

⁸ Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2, 1. ledd.

ninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. For å lette arbeidet med protokollføring er det utarbeidet to maler for henholdsvis anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000 ekskl. mva. (forskriftens vedlegg 3) og anskaffelser som overstiger kr 500 000 eks. mva. (forskriftens vedlegg 4). Ved anskaffelser over kr 100 000 skal det også legges fram skatteattest og for tjenester også egenerklæring om helse, miljø og sikkerhet fra leverandør.

Det er viktig at man i forbindelse med en anskaffelse sørger for nødvendig dokumentasjon av de vurderinger som gjøres. Protokollen skal føres underveis i innkjøpsprosessen for å dokumentere vurderingene fortløpende. Videre er det viktig å sørge for at prosedyrer for signering og oppbevaring av avtaler er på plass og fungerer slik som forutsatt.

2.4.3 PROTOKOLLFØRING I BJERKREIM KOMMUNE

Rogaland Revisjon har tatt stikkprøver av anskaffelser over kr 100 000 og kr 500 000 eks. mva. som krever protokollføring i henhold til vedlegg 3 og 4 i forskrift om offentlige anskaffelser⁹.

KJØP STØRRE ENN KR 100 000 OG MINDRE ENN KR 500 000

Vi kontrollerte 10 kjøp som hadde over kr 100 000. Kjøpene ble tatt fra leverandørstatistikk driftsregnskap, og deretter fordelt på ansvar. Vi så på det ansvarsområdet som hadde kjøp over 100 000 i 2011. Dette er et passende antall når en ser på leverandørstatistikken i Bjerkreim. Det er ca 50 anskaffelser til sammen fra kr 100 000 - 500 000 før uaktuelle kjøp i denne sammenheng tas bort.

Det manglet protokoller og skatteattest i 6 av de kontrollerte anskaffelsene. I disse kjøpene har vi ikke funnet noen årsaker til at protokoll kan utelates. Vi har i tre av tilfellene fått forklaringer på at det er foretatt konkurranse, men det mangler protokoll.

De fire andre kjøpene hadde tilfredsstillende protokollføring: Ett var en rammeavtale fra Rogaland fylkeskommune om skoleskyss, en betaling til et datafirma var leieutgifter på en løpende avtale sammen med Dalanekommunene om bredbånd. Ett kjøp var besørget av takstmann i forbindelse med forsikringsoppgjør på Vikeså skole etter brannen, og det siste var tilleggsarbeider som var i orden i et tidligere prosjekt i forbindelse med en reparasjon.

KJØP OVER 500 000

Vi kontrollerte ni kjøp over kr. 500 000¹⁰. Utenom kjøp av energi og kalk, var dette anskaffelser som ble betegnet som prosjekter og som i hovedsak ble plukket fra leveran-

⁹ Dette innebærer at vi har forsøkt å holde utenom f.eks. rammeavtaler, husleie og sjekket kjøp etter reglene i LOA.

¹⁰ Dette er et passende antall utfra utbetalinger som går etter LOA, det er over 50 %.

døregnskap investeringer. Det vil si at det var større anskaffelser, ofte med flere leverandører, men der anskaffelsen ses på som en enhet.

Det var tre anskaffelser hvor vi ikke fant protokoll:

Bjerkreim kommune har en avtale på levering av strøm, som ble inngått i 2009. Denne anskaffelsen har ikke vært lyst ut, men inngått direkte. Selv om kommunen har eierandeler i Dalane Energi, er dette et kommersielt selskap, og det skal foretas konkurranse på strømleveranser.

Bjerkreim kommune har store innkjøp av miljøkalk. Dette viser seg å være handlet hos et firma med rammeavtale i direktoratet for naturforvaltning i prosjekt om kalking av vassdrag, og er ikke brudd på LOA.

I tillegg er en anskaffelse som gjelder rydding m.m. i forbindelse med brannen på Vikeså skole ordnet via takstmann og forsikringselskap, og vi finner derfor ikke protokoll.

Kommunen foretar de fleste utlysinger gjennom Innkjøpsassistanse Vest. Dersom kommunen har leid inn konsulenter i prosjektet er det disse som lyser ut. I ett av de kjøpene vi har sett på, er alle kontrakter på arbeidet lyst ut av Norconsult og er i samsvar med LOA. Vi kan imidlertid ikke finne dokumentasjon på anskaffelsen av konsulenten.

I prosjektet om utvikling av Røyslandsdalen, var utlysingen og protokollføringer på arbeidet i samsvar med LOA. Det var også skrevet en protokoll på inngåelse av avtale med konsulent, men denne var ikke i samsvar med LOA.

Vi fant at tre av de ni kontrollerte anskaffelser ikke var i samsvar med LOA, og i tillegg fant vi ikke dokumentasjon på innleie av konsulent i ett innkjøp, samt at den protokollen som var laget på konsulenten i et annet kjøp ikke var i samsvar med loven.

2.4.4 ER KOMMUNENS VARE- OG TJENESTEKJØP OVER TERSKELVERDIENE BLITT LYST UT?

Vi har sett på om prosjekter i Bjerkreim kommune er utlyst i Doffin.no. Vi finner ikke prosjekter i regnskap eller i årsrapporter som ikke er lyst ut. Flere er som nevnt lyst ut av konsulenter.

Når det gjelder innkjøp av konsulentene, vises til omtale ovenfor.

Vi har fått opplyst at kommunen har inngått en rammeavtale med Multiconsult for tekniske konsulenter, denne ble lyst ut av Innkjøpsassistanse Vest i november 2011, og avtalen er inngått i januar 2012.

2.4.5 RAMMEAVTALER

En rammeavtale¹¹ 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 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 han skal kjøpe noe. Flere av aktivitetene som er påkrevd i forbindelse med anskaffelsen, er allerede utført ved inngåelsen av rammeavtalen. Et kjøp i følge en rammeavtale skjer ved det som kalles avrop. Avrop er en bestilling som skjer i henhold til en eksisterende rammeavtale.

Bruk av rammeavtaler reduserer dermed det administrative arbeidet i forbindelse med den enkelte anskaffelse. Arbeidet med en hvilken som helst anskaffelse i offentlig sektor kan være tidkrevende da alle anskaffelser er underlagt de sju grunnleggende prinsipper, jf. 2.3.1. Foruten spart arbeid skal bruk av rammeavtaler gi bedre priser og betingelser ved kjøp. Det reelle gevinstpotensialet vil avhenge av hvilket nivå i kommunen man ser på, og hvor mye som er gjort tidligere. Den enkelte virksomhet kan nok i noen 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 ved at det ikke utøves konkurranse. Å benytte gjeldende avtaler sikrer en god gjennomføring av kjøpet og eventuell protokollføring og utlysning ikke er nødvendig.

2.4.6 RAMMEAVTALER I BJERKREIM KOMMUNE

Vi har fått en oversikt over de rammeavtaler som Bjerkreim kommune har inngått via IAV :

Tabell 1 – Oversikt over rammeavtaler i Bjerkreim kommune per 31.1.2012

Produkt/tjeneste	Leverandør	Avtalens lengde	Sluttdato	Spesielle betingelser
Renhold	Nor Engros Kjosavik	1.1.2007 - 31.12.2009 (1+1år)	31.12.2011	
Medisinsk forbruksutstyr	Nor Engros Kjosavik	1.1.2007 - 31.12.2009 (1+1år)	31.12.2011	
Kontorrekvisita og kopipapir	Staples	1.1.2009-31.12.2011(+1 år)	31.12.2012	Avtalen gjelder datarekvisita også, kommunen er ikke med.

¹¹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, kap. 8.

Fritt skolemateriell og kopi-papir	Staples	1.1.2009- 31.12.2011(+1 år)	31.12.2012
Telefoni	Ventelo	1.1.2010 - 31.12.2012 (+1 år)	31.12.2013
Kolonialvarer	ASKO Rogaland AS	1.2.2009 - 31.12.2011 (+1år)	31.12.2012
Kjøtt	Holmens AS	1.2.2009 - 31.12.2011 (+1år)	31.12.2012
Frukt/skolefrukt	Bama	1.2.2009 - 31.12.2011 (+1år)	31.12.2012
Poteter, grønnsaker og egg	Bama	1.2.2009 - 31.12.2011 (+1år)	31.12.2012
Meieri	Tine BA	1.2.2009 - 31.12.2011 (+1år)	31.12.2012
Skolebøker	BS Norli	1.5.2010 - 30.4.2012 (1+1år)	30.04.2014
Digitale bøker	iFinger	1.5.2010 - 30.4.2012 (1+1år)	30.04.2014
Opsjoner			
Multifunksjonsmaskiner- leasing			Denne er tatt i bruk av kommunen
Felles rammeavtaler under terskelverdi			
Biladministrasjon	Autolease	23.10.2006	22.10.2009

Bjerkreim har avtaler som fornyes rutinemessig på levering av strøm og banktjenester i kommunen. Disse er ikke i samsvar med regelverket idet det ikke er foretatt konkurranse.

Økonomisjef med ansvar for anskaffelser sier at kommunen er så stabilt bemannet og så liten, at alle vet hvilke avtaler som finnes, slik at i dag ligger ikke avtalene lett tilgjengelig på nettet. Oversikten skal legges ut og være tilgjengelig for de som kjøper inn. I den oversikten vi har fått, er det tre avtaler som er gått ut på dato. Det er viktig at oversikten er oppdatert.

Ved inngåelse av spesielle rammeavtaler er den enkelte innkjøper med i prosessen. Det f. eks være avtaler til sykehjemmet om innkjøp av medisiner, rengjøring, innkjøp til kjøkkenet m.m.

Tabell 2 – Bruk av rammeavtaler i Bjerkreim kommune.

Art	Rammeavtaler	Totalt kjøp	% andel kjøp med rammeavtaler
Art 1260 Renhold	Nor engros	kr 195 000 Rengjøringscentralen vaskeritjenester 73 000 holdes utenfor. 122 000 grunnlag for %.	Nor Engros 113 000 93%
Art 1105 Undervisningsmateriell En del andre typer materiell er også naturlig ført mot denne konto .	Staples Norli skole	kr 1 430 000	Staples kr 159 000 Norli kr 575 000 51%
Art 1130 Telefoni og div	Ventelo	Telefontj på denne konto kr 189 000	Ventelo 152 000 80%
Art 1210 Leasing transportmidler	Autolease Dnb nor	kr 247 000	Dnb nor 238 000 96%

En nærmere undersøkelse av varegrupper hvor kommunen har rammeavtaler splittet i kjøp fra rammeavtaleleverandører og *andre* leverandører, gir et innblikk i kommunens utnyttelse av eksisterende rammeavtaler. Se tabell over.

Vi gjør oppmerksom på at de ulike kontoartene i tabellen ovenfor ikke direkte kan anses som rene varegrupper. Kommunens rammeavtaleleverandører dekker dermed ofte kun deler av artene. Vi har tatt bort kjøp fra de leverandørene hvor det er åpenbart at kommunen ikke kan kjøpe tilsvarende varer hos rammeavtaleleverandøren. Oversikten er ikke helt nøyaktig, men gir til tross for det en god illustrasjon på kommunens omfang av kjøp etter inngåtte rammeavtaler. En slik oversikt kan aldri bli 100 %.

E-HANDEL OG ELEKTRONISK FAKTURA

Difi er gitt i oppdrag å legge til rette for økt satsing på e-handel. Bjerkreim kommune er på plattformen og har startet dette arbeidet via Innkjøpsassistanse Vest og i et Difi-prosjekt. I dag gjelder e-handel kjøp på rammeavtalene med Staples og Libris. Det er meningen å utvide denne handelen.

Fra 1.7.2012 er det bestemt at alle kommuner skal kunne motta e-faktura. E-faktura er definert å være en faktura i et strukturert dataformat som overføres elektronisk fra selger til kjøper, og som kan importeres i kjøpers økonomisystem og behandles maskinelt. Bjerkreim kommune har allerede i 1,5 – 2 år tatt imot elektronisk faktura i kommunens økonomisystem. I løpet av kort tid vil kommunen begynne å sende ut elektroniske fakturaer. Sammenlignet med en del andre kommuner er Bjerkreim tidlig ute med å behandle elektroniske fakturaer i kommunens økonomisystem.

KS har laget en ny forenklet veileder om offentlige anskaffelser. I denne sies det:

De nye reglene for mottak av elektronisk faktura

- En e-faktura er per definisjon en faktura som overføres elektronisk fra selger til kjøper, og ikke på papir.
- Totalt mottar offentlig sektor rundt 20 millioner fakturaer per år. Fylkeskommuner og kommuner står for 15 millioner av disse.
- Innen 1. juli 2011 skal alle statlige etater og helseforetak være i stand til å motta fakturaer elektronisk på standard format.
- Innen 1. juli 2012 er målet at alle offentlige virksomheter – også kommunal sektor – skal kunne motta e-faktura på standard format.
- På samme tidspunkt skal også næringsvirksomheter pålegges å sende elektronisk faktura.
- Regelendringen skal ifølge Fornyingsdepartementet (FAD) medføre en samlet besparelse for staten på over 1,1 milliarder kroner over en tiårsperiode.
- I tillegg kommer muligheten for å kutte kostnader for leverandørene – anslått av FAD til en samlet besparelse på 178 millioner kroner på ti år.

OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Etter vår gjennomgang av anskaffelser i Bjerkreim kommune ser vi at det er brudd på regelverket for offentlige anskaffelser av et visst omfang, på lik linje med andre kommuner vi har kontrollert.

Det viktigste området i Bjerkreim er også den samme som i andre kommuner: Det er manglende protokoller og dermed dokumentert konkurranse i kjøp mellom kr 100 000 – 500 000 som er utfordringen. Dette kan tyde på at det er behov for å styrke kompetanse i organisasjonen. Selv om kommunen har stabil arbeidskrsft og er oversiktlig, bør avtaler og regelverk når det gjelder anskaffelser være lett tilgjengelig. Det må også være klart hvor den enkelte kan søke hjelp til sine innkjøp.

Når det gjelder de større prosjektene benytter Bjerkreim profesjonell bistand til de fleste utlysinger. Kommunen har benyttet konsulenter uten at vi kan kontrollere anskaffelsen av disse. Imidlertid er det nå inngått rammeavtale med tekniske konsulenter fra januar 2012.

Kjøpene på de enkelte enhetene i kommunen er forholdsvis beskjedne utenom rammeavtalene. I innkjøp fra leverandører der kommunen til sammen handler for større beløp, bør det vurderes å inngå avtaler. Dette er f. eks IT-utstyr som kjøpes inn for alle uten avtale.

Kommunen bør videreutvikle prosjektet med e- handel. I vår oversikt over bruk av rammeavtaler, er dette en av de med minst avtalelojalitet i 2011.

Når det gjelder ny skole som er presisert i vårt oppdrag, er ikke dette kommet i gang enda. Så langt har det bare vært brakker og opprydning som har vært aktuelt. Administrasjonen opplyser at det kun har vært noen skisseprosjekt på ny skole foreløpig, og at det trolig vil bli lyst ut en totalentreprise inkludert arkitekttjenester vår/sommer 2012.

Vi vil anbefale Bjerkreim kommune å:

- Legge oversikt over avtalene ut på intranett
- Gjøre de enkelte avtalene tilgjengelige
- Øke kompetansen på innkjøp på de enkelte enheter
- Vurdere behovet for flere felles avtaler i kommunen

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.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Ingrid Tjørhom, med bistand fra revisor Edith Sætrevik under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland, og gjennomgått av oppdragsleder Annebeth Melhus Mathiassen.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker 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 følgende kriterier anvendt:

Lov om offentlige anskaffelser

Forskrift om offentlige anskaffelser

Interne retningslinjer i kommune, etisk reglement

Metode

Vi hadde åpningsmøte og samtaler med rådmann og lederteam i kommunen. Også med økonomisjef som er ansvarlig for innkjøp.

Vihar tatt utplukk fra leverandørstatistikk fra 2011, og bedt om å få dokumentert utlysning, protokoller, evaluering. Vi har da vært i kontakt med den enkelte ansvarlige på telefon eller via e-post.

Oversikt over anvisningsrett:

Ansvar	Område	Konterer	Attesterer	Anviser
100	Rådmann	Torunn I. Gjedrem	Torunn I. Gjedrem	Inge H. Stangeland
110	Ordfører	Torunn I. Gjedrem	Torunn I. Gjedrem	Inge H. Stangeland
120	Økonomi	Tore Spangen / Liv Henny Haugstad	Tore Spangen	Inge H. Stangeland
	IT	Mads-Yngvar Fuglestad	Tore Spangen	Inge H. Stangeland
130	Personal/løn	Monika Asheim	Monika Asheim	Bodil Heskestad
150	Serviceavd.	Maria Byrkjedal	Torunn Gjedrem/ Brit Fuglestad	Tora-Britt Svela
200	Oppvekst	Rune Andersen	Rune Andersen	Inge H. Stangeland
221	Vikeså Skule	Aslaug Fjermestad	Aslaug Fjermestad	Kjersti Bjerkreim
222	Bjerkreim Skule	Brit Fuglestad	Brit Fuglestad	Dag Voigt
231	Skjeraberget bhg	Mari Skjeifrås	Mari Sjeifrås	Rune Andersen
232	Røysekatten bhg	Jane F. Rønning	Jane F. Rønning	Mona Lise Håland
241	Kulturskule	Arne Bjerkreim	Arne Bjerkreim	Rune Andersen
251	Bibliotek	Marit Eikeland	Marit Eikeland	Rune Andersen
300	Levekår	Alf Kjølberg	Alf Kjølberg	Inge H. Stangeland
310	Legekontor	Anita Osland	Anita Osland	Siv Vikesdal
	Helsestasjon	Grethe Berntsen	Grethe Berntsen	Siv Vikesdal
330	Sosial/ Barnevern	Brit Fuglestad	Brit Fuglestad	Alf Kjølberg
331	NAV	June Veshovde	June Veshovde	Alf Kjølberg

340	Pleie og omsorg	Siv Janne Hovda	Siv Janne Hovda	Bjarne Tengedal
400	LMT	Margunn Helland	Margunn Helland	Kristian Nomedal
440	Landbruk	Gerd S. Engelsingjerd / Svein Olav Tengedal	Gerd S. Engelsingjerd / Svein Olav Tengedal	Kristian Nomedal
500	Kultur	Astrid A. Vassbø	Astrid A. Vassbø	Rune Andersen



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no