

FORVALTNINGSREVISJONS- RAPPORT 15-2021

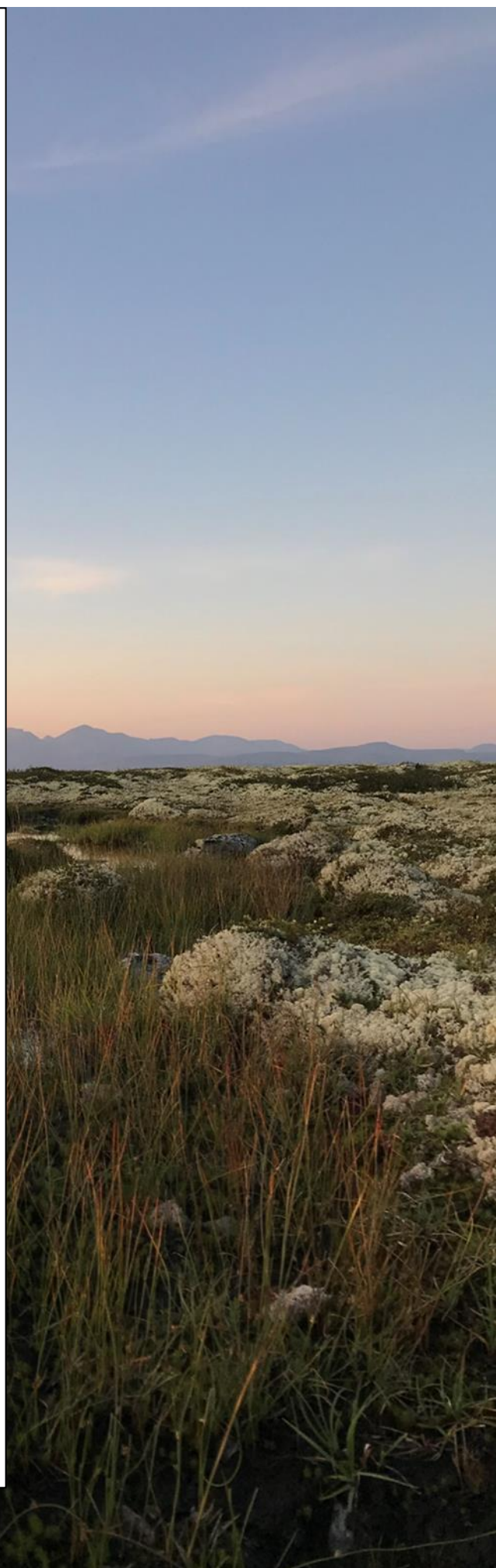
INNKJØP – ETTERLEVELSE AV REGELVERKET

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
LILLEHAMMER KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

16. november 2021
2021-1297/RG/TG/AK



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Innkjøp – Etterlevelse av regelverket* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Lillehammer kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (Kommunelovens § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført i løpet av vår/høst 2021 av forvaltningsrevisorene Tove Grini og Anette Karenstuen. Reidun Grefsrud har vært oppdragsansvarlig og Ingvild Selfors har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten. Vi har gjort noen mindre presiseringer og endringer i rapporten, blant annet for å ta hensyn til innspillene fra kommunedirektøren (jf. de to strekpunktene i uttalelsen).

Lillehammer, 16. november 2021.



Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	5
1 INNLEDNING.....	7
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	7
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	7
1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER	8
1.4 ORGANISERING AV INNKJØP I LILLEHAMMER KOMMUNE	8
2 METODE	9
2.1 VALG AV METODER	9
2.2 PROBLEMSTILLING 1	9
2.3 PROBLEMSTILLING 2	10
2.4 PROBLEMSTILLING 3	11
2.5 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET	12
3 GJENNOMFØRES INNKJØP I SAMSVAR MED KRAV I LOV, FORSKRIFT OG KVALITETSSYSTEMET?.....	13
3.1 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER	13
3.2 FAKTABESKRIVELSE	17
3.3 REVISJONENS VURDERINGER	24
4 ER DOKUMENTENE OG VERKTØYENE I KVALITETSSYSTEMET KJENT, FORSTÅTT OG BRUKT?.....	27
4.1 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER	27
4.2 FAKTABESKRIVELSE	29
4.3 REVISJONENS VURDERINGER	36
5 HAR LEDERE MED ANSVAR FOR INNKJØP GOD NOK KONTROLL?	39
5.1 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER	39
5.2 FAKTABESKRIVELSE	41
5.3 REVISJONENS VURDERINGER	49
6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	52
6.1 KONKLUSJONER.....	52
6.2 ANBEFALINGER.....	54
REFERANSER.....	55
VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	56
VEDLEGG 2 SPØRREUNDERSØKELSE	58

SAMMENDRAG

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunens kvalitetssystem etterleves.

Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet fra lov og forskrift om kommunale anskaffelser, kommuneloven, kommunens innkjøpsstrategi, økonomireglementet og andre relevante dokumenter i kvalitetssystemet TQM.

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyse av et utvalg konkrete anskaffelser, en spørreundersøkelse blant personer i organisasjonen med fullmakt til å bestille og/eller godkjenne innkjøp og intervjuer med tre tjenesteområdeledere.

Problemstillinger med tilhørende hovedkonklusjoner og et utdrag av konklusjonene er gjengitt nedenfor:

Problemstilling 1

I hvilken grad gjennomføres innkjøp i samsvar med sentrale krav i lov, forskrift og kommunens kvalitetssystem?

Vår hovedkonklusjon, basert på de utvalgte anskaffelsene, er at det er manglende etterlevelse av sentrale krav i lov, forskrift og kommunens kvalitetssystem. Manglene er særlig relatert til dokumentasjonskravene og synes først og fremst å gjelde mindre anskaffelser.

Konkurransekravet er i hovedsak oppfylt for halvparten av de enkeltanskaffelsene vi kontrollerte. For den andre halvparten hadde det ikke vært gjennomført konkurranse, noe som i utgangspunktet ikke er i samsvar med regelverket. Det er kun unntaksvis at det kan tildeles kontrakt til en leverandør uten konkurranse. Det manglet anskaffelsesprotokoll for over halvparten av kjøpene; de fleste av disse er anskaffelser uten gjennomført konkurranse. Revisjonen mener at det burde foreligge anskaffelsesprotokoll der manglende konkurranse er begrunnet. At det mangler dokumentasjon av anskaffelser i såpass stort omfang kan ikke sies å være i samsvar med sentrale krav i lov, forskrift og kommunens egne regler.

Problemstilling 2

Er dokumentene og de elektroniske verktøyene i kvalitetssystemet kjent og forstått og blir de brukt til planlegging og gjennomføring av innkjøp i organisasjonen?

Vår hovedkonklusjon er at dokumentene og de elektroniske verktøyene i kvalitetssystemet i bare noen grad er kjent, forstått og brukt av ansatte som gjennomfører innkjøp i Lillehammer kommune.

Halvparten av de som svarte på spørreundersøkelsen mente at de hadde tilstrekkelig kunnskap om lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Ut fra svarene synes det å være behov for mer opplæring om regelverket som omhandler offentlige anskaffelser for ansatte med ansvar for å gjennomføre innkjøp over 100.000 kroner. Undersøkelsen tyder også på at det kan være behov for mer informasjon og opplæring om rutiner og maler og bruk av elektroniske verktøy. Undersøkelsen tyder også på at det er et forbedringspotensial for å sikre at all relevant dokumentasjon arkiveres, spesielt for anskaffelser mellom 100.000 kroner og nasjonal terskelverdi.

Spørreundersøkelsen indikerer at rammeavtalene er godt kjent i Lillehammer kommune og at de brukes i stor grad der det er mulig. Undersøkelsen tyder imidlertid på at ansatte opplever det som vanskelig å finne informasjon om rammeavtalene i Mercell.

Problemstilling 3

Har ledere med ansvar for innkjøp god nok kontroll med at innkjøpene foretas i samsvar med regelverket?

Revisjonens hovedkonklusjon er at ledere med ansvar for innkjøp ikke har god nok kontroll med at innkjøp foretas i samsvar med regelverket. Dette baserer seg på en helhetsvurdering fra funn i problemstilling 1, 2 og 3.

Lederne som har svart på undersøkelsen og i intervju mener selv at de har god oversikt over anskaffelser og at de følger godt opp i egen enhet. Samtidig så man i forbindelse med problemstilling 2 at en stor andel av respondentene med fullmakt til å gjennomføre innkjøp svarte at de hadde for liten kompetanse om innkjøpsregelverket. Det er også et forbedringspotensial i å benytte Mercell og maler i kvalitetssystemet. Problemstilling 1 viste at det var mangler i praksisen for dokumentasjon av anskaffelser.

Revisjonen ser at det er en risiko for at enhetene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre innkjøp, spesielt mindre enheter som sjeldnere gjennomfører anskaffelser. Revisjonen mener at undersøkelsen viser at det er behov for at lederne følger opp etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i egen enhet bedre. Det er i liten grad skriftliggjort hvilke fullmakter den enkelte har til å gjennomføre anskaffelser, med unntak av ledere med lederavtaler. Fullmakts-matrisen til kommunen er ikke oppdatert.

På grunnlag av vurderinger og konklusjoner har revisjonen følgende anbefalinger:

- Det er behov for opplæring og informasjon om innkjøp i enhetene. Det synes som dette gjelder flere områder, både lov og forskrift om offentlige anskaffelser, interne rutiner og maler i kvalitetssystemet og bruk av Mercell.
- Kommunen bør ha tiltak som sikrer at alle anskaffelser blir dokumentert i samsvar med regelverket. Dette gjelder særlig anskaffelser som ikke gjennomføres i konkurransegjennomføringsverktøyet (Mercell).
- Kommunen bør sikre at konkurransekravet oppfylles og at unntak fra konkurransekravet begrunnes i henhold til regelverket og dokumenteres i anskaffelsesprotokollen.
- Kommunen bør ha et system som sikrer oppdaterte fullmakter over hvem som har myndighet til å gjennomføre og godkjenne innkjøp i enhetene.
- Kommunen bør ha system for å holde oversikt over samlet kontraktsverdi på rammeavtaler

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget vedtok i møtet den 30. november 2020 (sak 50/2020) å bestille en foranalyse om etterlevelse av innkjøpsreglementet. Bakgrunnen for dette var at en forenklet etterlevelseskontroll på innkjøpsområdet viste at Lillehammer kommune for fire av ti kontrollerte anskaffelser ikke hadde anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon som viste begrunnelse for ikke å ha innhentet tre tilbud/ikke å ha gjennomført anbudskonkurranse.

Foranalysen ble lagt frem for kontrollutvalget 8. februar 2021. Revisjonen vurderte i foranalysen at Lillehammer kommune synes å ha et innkjøpsregelverk og en innkjøpsorganisasjon som gir et godt utgangspunkt for å gjennomføre innkjøp på en effektiv og tillitsskapende måte. En forvaltningsrevisjon om innkjøp burde derfor sette søkelys på etterlevelsen av regelverket.

Kontrollutvalget bestilte en prosjektplan til møtet den 15. mars 2021. I sak 15/2021 vedtok kontrollutvalget å bestille en forvaltningsrevisjon med formål å undersøke hvordan lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunens kvalitetssystem etterleves og med de problemstillingene som revisjonen foreslo i prosjektplanen.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunens kvalitetssystem etterleves.

Vi har formulert følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad gjennomføres innkjøp i samsvar med sentrale krav i lov, forskrift og kommunens kvalitetssystem?
2. Er dokumentene og de elektroniske verktøyene i kvalitetssystemet kjent og forstått og blir de brukt til planlegging og gjennomføring av innkjøp i organisasjonen?
3. Har ledere med ansvar for innkjøp god nok kontroll med at innkjøpene foretas i samsvar med regelverket?

Problemstillingene er de samme som angitt i prosjektplanen og vedtatt av kontrollutvalget.

Vi skrev i prosjektplanen at dersom konklusjonen på problemstilling 1 er at Lillehammer kommune gjennomfører innkjøp på en tilfredsstillende måte kan man i dialog med kontrollutvalget velge å avslutte prosjektet. Revisjonen vurderte etter en gjennomgang av konkrete anskaffelser (problemstilling 1) at det var grunnlag for å gjennomføre en revisjon basert på alle tre problemstillingene.

1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative eller anerkjente kilder. Dette kan være lovbestemmelser, forskrifter, kommunale retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv., som sier noe om hvordan virksomheten skal eller bør drives. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med kravene som gjelder innenfor den aktuelle tidsperioden.

Vi har i hovedsak benyttet følgende kilder for revisjonskriterier:

- Kommuneloven § 25-1 om kommunedirektørens internkontroll
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser.
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet (2017)
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sine veiledninger på nettsiden om offentlige anskaffelser.
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), sak 2020/337 med gebyrvedtak 24.02.2021
- Kommunens innkjøpsstrategi, vedtatt av kommunestyret 27.8.18, i sak 77/18.
- Kommunens økonomireglement, vedtatt 24.9.2015.
- Kommunens lederavtaler
- Relevante dokumenter i kvalitetssystemet TQM

Utledningen av konkrete revisjonskriterier vises i kapittel 3-5 i forbindelse med gjennomgangen av de tre problemstillingene.

1.4 ORGANISERING AV INNKJØP I LILLEHAMMER KOMMUNE

Regnskapsinformasjon viser at Lillehammer kommune kjøpte varer og tjenester for anslagsvis 800 mill. kroner på drifts- og investeringsregnskapet i 2020. Innkjøpsstatistikk for 2020 for Lillehammer, Øyer og Gausdal viser at Lillehammer kommune hadde et samlet kjøp fra rammeavtaleleverandører på 454 mill. kroner.

Fagenhet innkjøp er en fellesfunksjon for 3-1 samarbeidet om innkjøp som er inngått mellom kommunene Lillehammer, Øyer og Gausdal med Lillehammer kommune som vertskommune. Samarbeidet har til hensikt å effektivisere innkjøpsvirksomheten til de 3 kommunene gjennom økt profesjonalisering, mer rasjonelle innkjøpsprosesser og bedre stordriftsfordeler. Innkjøpsenhetens rolle og ansvar er primært å etablere rammeavtaler for varegrupper der én eller flere sektorer eller kommuner har sammenfallende behov, samt bistå med faglig råd og veiledning i de tilfeller som virksomhetene selv gjennomfører anskaffelser.

Kommunedirektøren har det øverste ansvaret for kommunen sine innkjøp og for at de til enhver tid skjer i henhold til gjeldende regelverk. Kommunedirektøren har delegert fullmakt til å gjennomføre anbudskonkurranser, forhandle, og inngå innkjøpsavtaler til leder for innkjøpsenheten.

Gjennom sine respektive lederavtaler har den enkelte leder delegert resultat-, personal-, og økonomiansvar for den virksomheten den leder. Tjenesteområdeledere har delegert innkjøpsansvar for sine enheter. De har ansvar for at anskaffelsene på egen enhet følger vedtatt strategi, og at enheten innehar tilstrekkelig kompetanse på området. I de enheter som gjennomfører egne konkurranser, er det den enkelte leders ansvar å sikre at den som gjennomfører anskaffelser har nødvendig kompetanse for å gjennomføre oppgaven, og at denne gjennomføres i tråd med vedtatt strategi og i henhold til administrative bestemmelser.

2 METODE

2.1 VALG AV METODER

Valg av metoder tar utgangspunkt i hvilke problemstillinger som skal undersøkes. Denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak gjennomført ved dokumentanalyse av et utvalg konkrete anskaffelser. Det er i tillegg gjennomført intervjuer med tre tjenesteområdeledere og en spørreundersøkelse blant personer i organisasjonen med fullmakt til å bestille og/eller godkjenne innkjøp.

Metode og gjennomføring for den enkelte problemstilling er nærmere beskrevet nedenfor.

2.2 PROBLEMSTILLING 1

Problemstilling 1 er besvart ved å gå gjennom og kontrollere et utvalg konkrete anskaffelser ved hjelp av «spørrebrev» til innkjøpsansvarlige og dokumentanalyse av relevante oversendte dokumenter.

2.2.1 VALG AV KONKRETE KJØP FOR GJENNOMGANG

Grunnlaget for utvelgelsen av konkrete anskaffelser er regnskapsdata for 2020 for anskaffelser på henholdsvis drifts- og investeringsregnskapet¹. Regnskapsdataene gir oversikt over enkeltbilag og sum kjøp pr. leverandør og ansvarskode. Vi har koblet ansvarskodene med en fullmaktsmatrise innhentet fra kommunen slik at vi kan se hvilken enhet² som har ansvaret for anskaffelsene. Dette er utgangspunkt for en skjønnsmessig utvelgelse av anskaffelser/bilag.

Vi har avgrenset utvalget til leverandører med samlet kjøp pr. godkjenner/enhet på over 100.000 kroner. Kjøp fra leverandører som samlet utgjør lavere beløp er ikke relevante da kjøp under 100.000 kroner ikke er underlagt lov og forskrift for offentlige anskaffelser³. Vi har ikke undersøkt anskaffelser av rammeavtaler eller store enkeltanskaffelser (f.eks. store bygge- og anleggskontrakter).

Vi ønsket å undersøke noen kjøp (avrop) på rammeavtaler for å se på om avtalene er gyldige for konkrete kjøp. Selv om vi sammenholdt regnskapsoversikten med avtaleoversikt fra kommunen for å unngå å velge for mange rammeavtaler, viste det seg likevel at 19 av de 43 bilagene vi valgte ut var kjøp (avrop) på rammeavtaler, mens 24 var enkeltanskaffelser.

Gjennomgangen av regnskapsdata viser at mange enheter har få enkeltanskaffelser på over 100.000 kroner pr leverandør som ikke er fra en rammeavtaleleverandør. Med de avgrensingene vi har gjort viste det seg vanskelig

¹ Regnskapsinformasjon for perioden 1.1. – 31.12.2020 tatt ut ved hjelp av regnskapsrevisor for kontiene 11000-13700 på drift og 1000-3700 på investeringsregnskapet. Vi har skjønnsmessig tatt ut beløp som ikke er anskaffelser i hht. lovverket (f.eks. driftstilskudd leger, private barnehager mv.)

² Det vil si vi har sett på hvilke personer som har fullmakt til å godkjenne innkjøp på de ulike ansvar og hvor disse personene hører hjemme i organisasjonen.

³ Men det er mulig at kjøpene fra noen av leverandørene er del av et større kjøp som er regnskapsført over flere år. Det har vi ikke undersøkt.

å finne relevante anskaffelser fra enkelte av enhetene. Dette gjelder blant annet helsehuset, skoler og barnehager. Det er mange anskaffelser fra Eiendom, først og fremst fordi Eiendom står for en stor del av kommunens anskaffelser, særlig på investeringsregnskapet.

Vi har vurdert i alt 43 anskaffelser. Disse fordeler seg slik på kommunens enheter:

Tabell 2.1 Oversikt over utvalgte anskaffelser fordelt på enheter.

Digitalisering og IKT	2
Hjemmetjenesten	2
Eiendom	15
Kulturskolen og Kulturhuset Banken	1
Legehelsestjenester	2
Tildelingsenheten	2
By- og samfunnsutvikling	1
Brann	1
Tilrettelagte tjenester	1
Helse og velferd, fag og utviklingsavdeling	3
Vann og avløp	6
Veg og trafikk	6
Park og idrett	1
Sum	43

Ved utplukk av leverandører/bilag har vi forsøkt å «treffe» anskaffelser mellom 100.000 og i overkant av 1,3 mill. kroner. I tillegg ville vi se på noen anskaffelser som var litt over terskelverdien, for blant annet å undersøke om det foreligger dokumentasjon på beregningen av anskaffelsens anslåtte verdi, der dette er avgjørende for om anskaffelsen skal kunngjøres eller ikke. Siden verdien på anskaffelsene ikke går fram av regnskapsoversikten har det vært vanskelig å treffe ønsket verdi-intervall ved å plukke bilag/anskaffelser. Det viste seg at utvalget vårt består av flere anskaffelser med høyere verdi enn 2 mill. kroner. Det vil si at vi ikke helt har truffet med utvalget i forhold til det vi planla. Vi mener at dette ikke har betydning for våre vurderinger og konklusjoner.

For hver anskaffelse har vi sendt ut «spørrebrev» til personer med innkjøpsansvar. Vi har bedt om informasjon og i noen grad dokumentasjon som viser hvordan utvalgte krav i anskaffelsesregelverket er oppfylt og dokumentert for hver av de utvalgte anskaffelsene. Vi viser til nærmere beskrivelse i kapittel 3.

2.3 PROBLEMSTILLING 2

Vi har brukt spørreundersøkelse som metode for å undersøke om dokumentene og de elektroniske verktøyene i kvalitetssystemet er kjent og forstått, samt om de blir brukt til planlegging og gjennomføring av innkjøp i organisasjonen.

Grunnlaget for valg av respondenter til undersøkelsen var kommunens fullmakts-matrise. Fullmakts-matrisen viste at totalt 302 ansatte i kommunen hadde fullmakt til å bestille og/eller godkjenne innkjøp. Spørreundersøkelsen ble sendt med e-post til alle disse, via verktøyet SurveyXact, i august 2021. Det ble satt en ukes svarfrist og det ble sendt to påminnelsesmeldinger, henholdsvis 31. august og 2. september.

Kommunens administrasjon ble orientert om spørreundersøkelsen før den ble sendt ut og fikk mulighet til å komme med innspill til utforming av spørsmålene. Revisjonen utarbeidet videre et kort informasjonsskriv som kommunen hadde mulighet til å sende ut til de aktuelle respondentene i forkant av undersøkelsen.

Det ble opprettet feilmelding hos 19 av respondentene fordi e-postadressene ikke var gyldige. Ifølge kontakt med kommunen hadde disse 19 avsluttet arbeidsforholdet i kommunen. Videre mottok revisjonen tilbakemelding fra 26 respondenter om at de ikke lenger gjennomførte kjøp på vegne av kommunen eller at de ikke var i målgruppen. Totalt 45 respondenter som opprinnelig sto i fullmakts-matrisen ble på bakgrunn av dette fjernet fra undersøkelsen. Populasjonen besto etter dette av 257 ansatte med bestillings- og/eller godkjenningsansvar.

Av 257 aktuelle respondenter⁴ var det totalt 155 som fullførte undersøkelsen. I tillegg var det 8 respondenter som svarte på noen av spørsmålene. Dette gir en svarprosent på 63,4 %. Selv om svarprosenten er lavere enn forventet vurderer vi at den er tilstrekkelig. 163 ansatte har besvart undersøkelsen og vi vurderer at svarene er tilstrekkelige til å gi et bilde av om dokumentene og de elektroniske verktøyene i kvalitetssystemet er kjent og forstått, samt brukt i forbindelse med kommunens anskaffelser.

25 % av respondentene var enhetsledere⁵, 27 % hadde annen lederstilling og 48 % hadde andre stillinger. Respondentene representerer alle enhetene i kommunen, med unntak av Lillehammer helsestasjon, Plan og miljø og Meierigården. Det er flest svar fra enhetene grunnskole, barnehage, vann og avløp og hjemmetjenesten.

117 av respondentene hadde bestillingsfullmakt, 86 hadde attesteringsfullmakt og 57 hadde godkjenningsfullmakt. 8 respondenter svarte at de ikke visste hvilke fullmakter de hadde, ingen av disse respondentene hadde gjennomført kjøp over 100.000 kroner. Totalen overstiger antallet respondenter som har svart i undersøkelsen, det skyldes at en ansatt kan ha flere fullmakter.

Revisjonen fikk tilbakemelding fra en enhet i kommunen som opplevde at spørsmålene ikke var presise nok i forhold til de kjøpene de gjorde, da de i stor grad benyttet seg av nasjonale rammeavtaler og ikke kommunens rammeavtaler.

2.4 PROBLEMSTILLING 3

For å undersøke om ledere med ansvar for innkjøp har god nok kontroll med at innkjøpene foretas i samsvar med regelverket har vi brukt spørreundersøkelse og intervju som metode.

Det var en egen sekvens i spørreundersøkelsen som bare gjaldt ledere av fagenhet/stab, tjenesteområdeledere, rektorer og barnehageledere. Totalt 40 ledere innenfor disse kategoriene har svart på undersøkelsen. Lederne ble presentert for ti ulike påstander som gjaldt fullmakter, rutiner, planlegging og oppfølging av innkjøp ved enheten de ledet.

Revisjonen har gjennomført tre dybdeintervjuer med tjenesteområdeledere i kommunen som har ansvar for innkjøp i sin enhet. Hensikten med intervjuene var å nyansere og få en mer helhetlig forståelse for svarene fra spørreundersøkelsen. Vi valgte ut tjenesteområdelederne for Eiendom, Vann og avløp og Veg og trafikk. Dette er de enhetene som det ble undersøkt flest anskaffelser fra i problemstilling 1 og som i størst grad gjennomfører innkjøp innenfor avgrensningene til denne forvaltningsrevisjonen. I tillegg har vi gjennomført et intervju med innkjøpsenheten. Revisjonen har mottatt verifisert referat fra samtlige intervjuer.

⁴ Fratrasket 45 respondenter som ikke var aktuelle for undersøkelsen.

⁵ Leder for fagenhet/stabsfunksjon, tjenesteområdeleder, rektor eller barnehageleder.

2.5 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Dataenes relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Revisjonen har brukt flere metoder for å samle inn data i undersøkelsen; gjennomgang av konkrete anskaffelser, dokumentanalyse av relevante dokumenter, spørreundersøkelse og intervjuer. Samlet mener vi at dataene som er samlet inn gir et godt bilde av kommunens praksis. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

3 GJENNOMFØRES INNKJØP I SAMSVAR MED KRAV I LOV, FORSKRIFT OG KVALITETSSYSTEMET?

Dette kapitlet omhandler problemstilling 1

- *I hvilken grad gjennomføres innkjøp i samsvar med sentrale krav i lov, forskrift og kommunens kvalitetssystem?*

3.1 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER

Kilder til revisjonskriterier er sentrale krav i lov, forskrift og kommunens kvalitetssystem. Vi har særlig lagt vekt på krav til konkurranse og dokumentasjon som gjelder anskaffelser med verdi fra 100.000 kroner og til i overkant av den nasjonale terskelverdien.

3.1.1 KRAV TIL KONKURRANSE

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er regulert i lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 og forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 med ikraftttredelse 1. januar 2017. Med det nye regelverket ble også forsyningsforskriften gjeldende for kommunens aktiviteter på vann- og avløpssektoren.

Lov om offentlige anskaffelser (LOA) gjelder for anskaffelser med en anslått verdi på 100.000 kroner eller mer. Offentlige anskaffelser skal basere seg på de grunnleggende prinsippene; konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet (LOA § 4).

Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) regulerer hvordan en anskaffelse skal gjennomføres. Anskaffelsesforskriften er delt inn i fem deler som regulerer ulike typer anskaffelser avhengig av anskaffelsens art og verdi, jf. § 5-1. I denne revisjonen vil det i hovedsak være bestemmelsene i del I og i noen grad del II som er utgangspunktet for våre revisjonskriterier.

- Del I omfatter alminnelige bestemmelser som gjelder alle anskaffelser med anslått verdi på 100.000 kroner eller mer. For anskaffelser med en anslått verdi som er under nasjonal terskelverdi på 1,3 mill. ekskl. mva. gjelder kun del I.
- Del II av forskriften omfatter bestemmelser som gjelder for anskaffelser med en anslått verdi på 1,3 mill. kroner (nasjonal terskelverdi) eller mer, men som ikke overstiger EØS-terskelverdiene.
- Bestemmelsene i del IV i forskriften gjelder kontrakter om anskaffelser av helse- og sosialtjenester som er lik eller overstiger EØS-terskelverdi på 7,2 mill. kr ekskl. mva. fra 20.02.2020 (Tidligere 6,95 mill. kr). Ellers gjelder forskriften del I.

I henhold til de grunnleggende prinsippene skal en anskaffelse så langt det er mulig være basert på konkurranse. For anskaffelser under den nasjonale terskelverdien er det ikke krav om kunngjøring, og konkurransekravet kan overholdes ved å henvende seg til flere tilbydere i markedet. Anskaffelser over de nasjonale terskelverdiene må

kunngjøres på Doffin og ev. i TED⁶. Dersom en anskaffelse over nasjonal terskelverdi ikke blir kunngjort, er det en ulovlig direkte anskaffelse.

Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) har i § 3.1 femte ledd en utfyllende bestemmelse om at konkurransen skal gjennomføres på en måte som står i forhold til anskaffelsen. Det skal være så mange leverandører at reell konkurranse er sikret. Forskriften har bestemmelser om hvilke regler og prosedyrer som gjelder for de enkelte anskaffelsene basert på anslått verdi på kontraktene. Reglene for denne beregningen finner vi i FOA del I § 2-3, 1-15 ledd.

Under nasjonal terskelverdi må oppdragsgiveren også sørge for konkurranse om kontrakten ved at han gjør oppdraget kjent for «et rimelig antall leverandører, for på denne måten å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet». Dette kan eksempelvis gjøres gjennom en frivillig kunngjøring av konkurranse på Doffin eller ved at oppdragsgiveren selv innhenter tilbud fra flere. Kravet til konkurranse gjelder så langt det er mulig. Kun unntaksvis vil oppdragsgiveren derfor kunne tildele en kontrakt direkte til en leverandør uten konkurranse. Avvik fra prinsippet kan for eksempel være tillatt der det kun foreligger én leverandør i markedet og oppdragsgiveren kan anskaffe ytelsen direkte fra leverandøren.⁷

I forskriften (FOA) finnes det muligheter for å unnta enkelte anskaffelser fra regelverket av forskjellige hensyn og på forskjellige nivåer. De grunnleggende prinsippene og del I av forskriften gjelder likevel. Det er oppdragsgiveren som har bevisbyrden for at vilkåret for unntak er oppfylt, og det er en høy terskel for å påberope seg unntaket. Bestemmelsen er et unntak, og må ikke tolkes utvidende. Det følger av prinsippet om etterprøvbarehet at vesentlige beslutninger i anskaffelsesprosessen skal dokumenteres. Kravet innebærer at oppdragsgiver må gi en begrunnelse for valg av leverandør som gjør det mulig å bedømme om tildelingen er foretatt i samsvar med reglene fastsatt for konkurranse.⁸

Revisor legger etter dette til grunn at unntak fra regelverket om offentlig anskaffelse bør begrunnes og dokumenteres i anskaffelsesprotokollen.

Kommunens innkjøpsstrategi

I kommunens innkjøpsstrategi, punkt 3.2.1, vises det til at hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift. Det vises til at oppdragsgiver skal kunngjøre konkurransen for kjøp over terskelverdiene. Under terskelverdiene skal oppdragsgiver sørge for en konkurranse mellom et tilstrekkelig antall leverandører. Dette kan gjøres ved at oppdragsgiver innhenter tilbud fra flere leverandører eller foretar en frivillig kunngjøring på Doffin. Anskaffelser skal gjennomføres i henhold til en tabell der det går fram at det for kjøp under nasjonal terskelverdi skal være konkurranse mellom tre eller flere aktuelle leverandører.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

⁶ Doffin er den norske nettbaserte databasen for kunngjøringer av offentlige anskaffelser og anskaffelser i forsyningssektoren som er underlagt EØS-forskriftene. TED er en forkortning av «Tenders Electronic Daily», som er Europas offentlige kunngjøringsdatabase.

⁷ Jf. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser pkt 7.3.

⁸ Jf. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, pkt 9.3.5.

- Konkurranskravet gjelder for alle anskaffelser over 100 000 kr. Anskaffelser skal så langt det er mulig være basert på konkurranse eller på en rammeavtale.
- Kjøp gjennomført uten konkurranse bør begrunnes og dokumenteres i anskaffelsesprotokollen.
- Kommunen skal henvende seg til tre eller flere leverandører eller foreta en frivilling kunngjøring på Doffin for å sørge for konkurranse i anskaffelser under nasjonal terskelverdi.
- Kommunen skal kunngjøre anskaffelser med anslått verdi over nasjonal terskelverdi på Doffin, evt TED.

3.1.2 DOKUMENTASJONSPLIKT

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Et av de grunnleggende prinsippene i lov om offentlige anskaffelser er etterprøvbarhet. Kravet om etterprøvbarhet har særlig betydning ved begrunnelsen og oppfølgingen av dokumentasjonsplikten. Kravet innebærer at oppdragsgiveren må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen og hvilke beslutninger som er tatt. Oppdragsgiveren må derfor fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, klar og utfyllende nok til at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgiverens vurderinger.

Etter anskaffelsesforskriften §7-1 første ledd skal oppdragsgiveren oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ifølge veileder til offentlige anskaffelser kan dette blant annet omfatte beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt mv. Aktuelle dokumenter som skal oppbevares kan for eksempel være meddelelser om avvisning, avlysning og valg av leverandør. Det kan også være e-poster til og fra oppdragsgiver i forbindelse med eksempelvis spørsmål fra tilbydere og ettersending av dokumentasjon.

Etter tredje ledd skal vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen nedtegnes eller samles i en anskaffelsesprotokoll. Veilederen beskriver dette slik:

«Forskriften del I gir ikke detaljerte føringer for hvordan anskaffelsesprotokollplikten oppfylles. Det stilles ikke krav til at anskaffelsesprotokollen skal ha en spesiell form. Oppdragsgiveren kan velge om han vil nedtegne vesentlige forhold i et dokument, eller om han vil samle opplysningene i en anskaffelsesprotokoll. Sistnevnte betyr at oppdragsgiveren har mulighet til å nedtegne de vesentlige opplysningene i flere dokumenter så lenge disse enkelt kan samles til en enhet».

Etter § 7-1 første ledd skal dokumentasjonen for anskaffelser over EØS-terskelverdi oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for kontraktsinngåelse.

Kommunens innkjøpsstrategi og rutiner for dokumentasjon

I punkt 3.2.3 i innkjøpsstrategien står det at kravet om etterprøvbarhet innebærer at oppdragsgiver må kunne dokumentere skriftlig hva som har foregått i anskaffelsesprosessen og hvilke beslutninger som er tatt.

Lillehammer kommune benytter konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV) fra Merzell. KGV skal benyttes der konkurransen er kunngjøringspliktig. Verktøyet anbefales også brukt for konkurranser under nasjonal terskelverdi. Merzell har integrasjon med kommunens sak- og journalsystem ESA.

Kommunen har en egen rutine for dokumentasjon av innkjøpsprosessen utenfor Mercell, som gjelder for konkurranser mellom kr 100 000 ekskl. mva. og nasjonal terskelverdi der Mercell ikke benyttes. Av rutinen går det fram at *fullstendig anskaffelsesprotokoll* skal journalføres. I kvalitetssystemet TQM ligger det mal for anskaffelsesprotokoll etter forskriftens del I, altså anskaffelser over kr 100 000. Av dette følger at det skal føres anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over kr 100 000 ekskl. mva. Ifølge malens punkt 4 skal valg av leverandør begrunnes.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Kommunen skal samle alle vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelser i en anskaffelsesprotokoll. Anskaffelsesprotokoll skal føres for alle anskaffelser med anslått verdi på over kr 100 000,-.

3.1.3 SKATTEATTESTER

Etter anskaffelsesforskriften § 7-2 første ledd fremgår det at oppdragsgiveren skal kreve at den valgte leverandøren leverer skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt for anskaffelser som overstiger 500 000 kroner ekskl. mva. Kravet om skatteattest gjelder etter første ledd siste punktum bare for norske leverandører. Det følger av forskriftens andre ledd at skatteattesten ikke skal være eldre enn seks måneder regnet fra fristen for å levere forespørsel om å delta i konkurransen eller gi tilbud.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterium

- Kommunen skal kreve skatteattest for skatt og mva. fra den valgte leverandøren for anskaffelser over kr 500 000,- etter anskaffelsesforskriften. Dette gjelder kun for norske leverandører.

3.1.4 KJØP/AVROP PÅ RAMMEAVTALER

Kommunen foretar sine kjøp på inngåtte rammeavtaler eller ved å gjøre enkeltanskaffelser. En rammeavtale er en avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde. Enkeltkjøp er avtale med en leverandør om levering av et spesifisert volum utvalgte varer og/eller tjenester til fastsatt tid og fastsatte vilkår.

Rammeavtaler har ikke en egen anskaffelsesprosedyre, men er en avtaleform. Ved inngåelse av rammeavtaler skal prosedyrene i anskaffelsesforskriften følges. I dette prosjektet har vi konsentrert oss om kjøp på allerede inngåtte rammeavtaler.

Gyldig rammeavtale

Fastsatte vilkår i rammeavtalene vil være revisjonskriterier i vår undersøkelse. Vi har her valgt å undersøke om kjøpene er foretatt innenfor avtaleperioden og om rammeavtalen gjelder for kjøpene.

Det foreligger en KOFA-sak som omhandler kjøp på en utgått rammeavtale frem til ny rammeavtale basert på en kunngjort konkurranse, var på plass; sak 2020/337 med gebyrvedtak 24.02.2021. Saken omhandler en anskaffelse

hvor det er foretatt kjøp på en utgått rammeavtale. Avtalen var forlenget frem til inngåelse av ny kontrakt basert på en kunngjort konkurranse. Verdien på kjøpene som var gjort oversteg både nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi og skulle vært kunngjort både i Doffin og i TED-databasen. Klagenemnda kunne ikke se at det var forhold ved anskaffelsen som kunne unnta den for kunngjøringsplikt. Kapasitetsmangel hos innklagede/opppdragsgiver er ikke et slikt forhold, og det var klart at det ikke var umulig å overholde fristene for en konkurranse. Det ble konkludert med at dette var en ulovlig direkte anskaffelse.

Parallelle rammeavtaler

Vi har valgt å undersøke om vilkårene for tildeling av kontrakter under parallelle rammeavtaler er fulgt. Revisjonskriteriene vil være de konkrete avtalebestemmelsene.

Regler om anskaffelsesprotokoll ved tildeling av kontrakter under en rammeavtale går fram av forskriftens §§ 10-5 og 25-5 tredje ledd: «Når oppdragsgiveren tildeler kontrakter under en rammeavtale, gjelder plikten til å føre protokoll bare når oppdragsgiveren gjenåpner konkurransen». Det betyr at det skal føres protokoll ved mini-konkurranser.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunens kjøp på rammeavtaler skal foretas innenfor rammeavtalens avtaleperiode og avtalen skal gjelde for kjøpet.
- Rammeavtalens vilkår for tildeling av kontrakter skal være fulgt ved parallelle rammeavtaler.
- Når kommunen gjenåpner konkurransen (gjennomfører mini-konkurranse mellom rammeavtaleleverandørene) skal det føres anskaffelsesprotokoll.

3.2 FAKTABESKRIVELSE

3.2.1 INNLEDNING

For å undersøke om innkjøp er gjennomført i samsvar med sentrale krav i regelverket valgte vi ut 43 transaksjoner fra drifts- og investeringsregnskapet for 2020 fordelt på 13 enheter. Vi sendte ut e-poster med spørsmål om den enkelte transaksjonen/anskaffelsen (spørrebrev) til den personen som hadde godkjenningsmyndigheten/ansvaret for anskaffelsen. Vi ba også om å få oversendt anskaffelsesprotokoller. I spørrebrevene spurte vi om den enkelte transaksjonen/anskaffelsen gjaldt avrop på en rammeavtale eller et om det var et enkeltkjøp. Av totalt 43 kjøp var det 19 kjøp på rammeavtaler og 24 enkeltkjøp. Vi omtaler først enkeltkjøpene og deretter kjøp på rammeavtaler. Den følgende beskrivelsen er basert på svarene vi fikk og oversendt dokumentasjon.

3.2.2 ENKELTKJØP

For enkeltkjøp spurte vi om:

- Total verdi på anskaffelsen
- Det har vært gjennomført konkurranse
- Hvordan anskaffelsen er gjennomført
- Anskaffelsesprotokoll; i så fall ba vi om å få protokollen oversendt

- Dokumentasjon på eventuell begrunnelse for at det ikke har vært gjennomført konkurranse – vi ba om å få denne dokumentasjonen oversendt dersom den ikke går frem av anskaffelsesprotokollen
- Dokumentasjon på begrunnelse for valg av leverandør
- Skatteattest fra valgt norsk leverandør når anskaffelsen er over kr 500 000 ekskl. mva.

Vi har fått opplyst at 11 av de 24 transaksjonene/enkeltkjøpene er del av en større anskaffelse. Oversikt over hvert av de 24 enkeltkjøpene går fram av tabell 3.1 nedenfor.

Tabell 3.1 Oversikt over utvalgte enkeltkjøp. (IA betyr ikke aktuelt)

Nr	Leverandør	Enhet	Anskaffelsen	Totalverdi mill. kr.	Gjennomført konk?	Anskaffelsesprot?	Begrunnelser manglende konk.	Begrunnelse valg av lev.	Skatteattest ?
1	Artisti Profil AS	Helse og velferd fagavd.	Stellefrakker	0,4	Ja	Ja	IA	Ja	IA
2	Asklepios Trade AS	Helse og velferd fagavd.	Munnbind og antiduggvisir	0,2	Ja	Ja	IA	Ja	IA
3	Kindlistuen & Dahl AS	Veg og trafikk	Vinterdrift komm. veger	9,0	Ja	Ja	IA	Ja	Ja
4	Ragn-Sells Miljøsanering AS	Eiendom	Riving av Kløverbakken	1,1	Ja	Ja	IA	Ja	Ja
5	Haug og Ruud VVS AS	Eiendom	Ventilasjon varmeanlegg rådhuset	6,5	Ja	Ja	IA	Ja	Ja
6	Syljuåsen AS	Vann og avløp	Entreprenør-tjenester	3,7	Ja	Ja	IA	Ja	Ja
7	Dokka Entreprenør AS	Veg og trafikk	Støyskjerm	3,1	Ja	Ja	IA	Ja	Ja
8	Norconsult AS	Eiendom	Rådgivnings-tjenester	0,7	Ja	Ja	IA	Ja	Ja
9	Norconsult Infosyst.AS	By og samfunnsutv.	Årlig vedl.h. av ISY WindMap progr.vare	1,8	Ja	Vet ikke	IA	Vet ikke	Vet ikke
10	Therma Industri AS	Eiendom	service kuldeanlegg Kristins Hall.	?	Ja	Vet ikke	IA	Vet ikke	Vet ikke
11	Stagelab AS	Lillehammer kulturskole	Lyskastere og lysbord Kulturhuset Banken	0,6	Ja	Nei	IA	Nei	Nei
12	VHF Communication AS	Lillehammer region brannvesen	Aktivt hørselvern, samband, CBRN aksjoner	0,6	Ja	Nei	IA	Ja	Nei
13	TP Miljø-teknikk AS	Eiendom	Tilfluktsrom-utstyr	3,0	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
14	Elverum Sikkerhet og Service AS	Eiendom	Iloc låsesystem	0,4	Nei	Nei	Ikke dokumentert, men opplyst til revisor.		IA
15	Securitas AS	Legehelsetjenester	Vaktjeneste 3.kvartal 2020	0,5 årlig	Nei	Nei	Nei	Nei	IA
16	Bli Frisk Huset AS	Tildelingsenheten	Heldøgns bo- og omsorgstilbud	1,0/0,4 i 2020/21	Nei	Nei	Ikke dokumentert, men opplyst til revisor.		Nei
17	NKS Ola-viken Alderspsyk.	Tildelingsenheten	En spesialsykehjemsplass	Årlig 2,5	Nei	Nei	Ikke dokumentert, men opplyst til revisor.		Nei
18	Signo Conrad Svensen Senter	Tilrettelagte tjenester	Bo - og omsorgstilbud for en bruker	2,0 pr år	Nei	Nei	Ikke dokumentert, men opplyst til revisor.		Nei
19	ACO kjemi AS	Helse og velferd fagavd.	Desinfeksjonsvæske Corona	0,7	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei
20	ABB Industri AS	Vann og Avløp tekniske anlegg	Serviceavtale beredskap og software	0,4	Nei	Nei	Nei	Nei	IA
21	HydroPress - Huber AB	Vann og Avløp tekniske anlegg	Reservedel - ristgodsvasker	0,3	Nei	Nei	Ikke dokumentert, men opplyst til revisor.		IA
22	Nortronic AS	Veg og trafikk	Parkerings-automater	0,3	Nei	Nei	Ikke dokumentert, men opplyst til revisor.		IA
23	Oneco Networks AS	Eiendom	Omlegging av svakstrøm	0,6	Nei	Nei	Ikke dokumentert, men opplyst til revisor.		Ikke svar
24	KS	Digitalisering - IKT	Prosjekt Digisys - NAV	0,9	Nei	Nei	Ikke dokumentert, men opplyst til revisor.		Ikke svar

I tabell 3.2 har vi vist hvordan de 24 kjøpene fordeler seg med hensyn på om det er gjennomført konkurranse og om det foreligger anskaffelsesprotokoll. Vi har delt tabellen inn i 4 kategorier: Konkurranse og anskaffelsesprotokoll, Konkurranse, men ikke anskaffelsesprotokoll, Ikke konkurranse, men anskaffelsesprotokoll, verken konkurranse eller anskaffelsesprotokoll.

Vi omtaler de enkelte anskaffelsene i de 4 kategoriene nedenfor ut fra gitte opplysninger i spørreskjemaene og mottatt dokumentasjon under tabellen.

Tabell 3.2 Fordeling av utvalgte enkeltkjøp på om det har vært konkurranse og skrevet protokoll.

A. Konkurranse og anskaffelsesprotokoll	B. Konkurranse, men ikke anskaffelsesprotokoll	C. Ikke konkurranse, men anskaffelsesprotokoll	D. Verken konkurranse eller anskaffelsesprotokoll
8	4	1	11

A. For 8 av 24 anskaffelser er det gjennomført konkurranse og det foreligger anskaffelsesprotokoll:

I tabell 3.1 er disse anskaffelsene vist som nr. 1-8. Fem av de åtte anskaffelsene (nr. 3,4,5,6,7) har en verdi mellom 1,1 og 9 mill. kroner. Det har vært åpen anbudskonkurranse i Merrell om anskaffelsene og anskaffelsene er kunngjort på Doffin eller TED.

For en mindre anskaffelse med verdi ca. 0,7 mill. kroner (nr. 8) er konkurransen gjennomført via Merrell, etter del I i forskriften.

For to av anskaffelsene, med verdi på henholdsvis ca. 0,2 og 0,4 mill. kroner er det bedt om tilbud i markedet. Det kom inn fem tilbud i den ene konkurransen (kjøp nr. 2). I den andre anskaffelsen, som gjaldt stellefrakker knyttet til koronapandemien, ble det bedt om tilbud i markedet fra to leverandører (kjøp nr. 1).

I alle disse åtte anskaffelsene foreligger det anskaffelsesprotokoll. Begrunnelse for valg av leverandør går frem av anskaffelsesprotokollen eller vi har fått opplyst at begrunnelse for valg av leverandør er dokumentert⁹. For de seks anskaffelsene med verdi over 0,5 mill. kroner har vi fått opplyst at det foreligger skatteattest.

B. For 4 av 24 anskaffelser er det gjennomført konkurranse, men det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll:

I tabell 3.1 er disse anskaffelsene vist som nr. 9-12.

Kjøp nr. 9 og 10 er knyttet til større anskaffelser av service- /vedlikeholdsavtaler knyttet til henholdsvis geografisk kartsystem og kuldeanlegg med automatikk. Det er opplyst at de er gjennomført som anbudskonkurranser i henholdsvis 2008 og 2010. Dokumentasjon er ikke oversendt da de ikke har klart å fremskaffe den.

Kjøp nr. 11 gjelder anskaffelse av lyskastere og lysbord til Kulturhuset Banken for kr 619 000. Det er dokumentert at tre leverandører fikk tilsendt konkurransegrunnlag på epost. Anskaffelsesprotokoll forelå ikke. Dokumentasjon på begrunnelse for valg av leverandør forelå ikke. Det er svart at det ikke foreligger skatteattest.

⁹ Dette gjelder i noen anskaffelser der Merrell er brukt og den protokollen vi har fått tilsendt ikke inneholder opplysninger om begrunnelse for valg av leverandør.

Kjøp nr. 12 gjelder anskaffelse av aktivt hørselvern, samband brukt i branner, CBRN aksjoner og redningsaksjoner i vann for kr 628 327,-. Konkurransen er gjennomført ved henvendelse til to leverandører med testing av utstyr og dialog med leverandørene. Dette er dokumentert med e-poster fra testingen. Det foreligger ikke protokoll og ikke skatteattest. Valg av leverandør er dokumentert i e-poster til leverandørene.

C. 1 av 24 anskaffelser er gjennomført uten konkurranse, men det foreligger anskaffelsesprotokoll:

Dette gjelder kjøp nr. 13 i tabell 3.1. Anskaffelsen gjelder opprusting av offentlige tilfluktsrom; kjøp av utstyr og montering av tilfluktsromutstyr med totalverdi oppgitt til ca. 3 millioner kr. Det foreligger anskaffelsesprotokoll hvor begrunnelsen for manglende konkurranse er dokumentert. I begrunnelsen er det vist til at dette er et spesialfelt hvor ingen andre i Norge leverer denne pakka med tilstandskontroller, prising og utførelse. I anskaffelsesprotokollen er det oppgitt at anslått verdi er basert på tilstandsvurderinger. Det er svart at det foreligger skatteattest.

D. 11 av 24 anskaffelser er gjennomført uten konkurranse og det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll:

Dette gjelder kjøpene 14-24 i tabell 3.1.

14. Iloc låsesystem; dette var en del av en større anskaffelse, men låsesystemet inngikk ikke. Totalverdi kr. 325 538. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll på kjøp av låsesystem. Det foreligger ikke dokumentasjon på begrunnelse for manglende konkurranse/valg av leverandør. Begrunnelse er gitt i svar til revisor; leverandøren er eneste leverandør av systemet og kommunen ønsket å prøve det.
15. Vakttenester legehelsestjenesten 3. kvartal 2020, kr 125 596. Dette har vært årlige enkeltkjøp siden 2013/2014. I perioden 2016-2020 er det kjøpt for kr 2 576 935 kr; i snitt ca. 0,5 mill. kr. pr år. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon. Det er opplyst at direkte kjøp i 2013/2014 ble foretatt av daværende kommuneoverlege og videreført i påfølgende år. Siste inngåtte avtale er datert i juni 2017 og signert av daværende daglig leder for legevakten. Manglende konkurranse er ikke begrunnet.
16. Heldøgns bo- og omsorgstilbud til enkeltbruker for kr 210 000 fra Bli Frisk Huset AS som er en del av kjøp av heldøgns bo- og omsorgstilbud fra juni 2020 til februar 2021. Totalverdi på anskaffelsen var kr. 1 012 000 i 2020 og kr 420 000 i 2021. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll. Begrunnelse for ikke konkurranse/valg av leverandør er gitt i svar til revisjonen. Det er svart at det ikke foreligger skatteattest.
17. Spesialsykehjemsplass til enkeltbruker for kr 210 986; totalverdi på anskaffelsen er kr 2 532 000 pr år. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll. Det er opplyst at kostnaden pr år var kjent. Begrunnelse for ikke konkurranse/valg av leverandør er gitt i svar til revisjonen. Det er svart at det ikke foreligger skatteattest.
18. Kjøp av bo- og omsorgstilbud for en bruker for kr 164 706; totalverdi på anskaffelsen pr år er kr 1 976 472. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll. Det er opplyst at kostnaden pr år var kjent. Begrunnelse for ikke konkurranse/valg av leverandør er gitt i svar til revisjonen. De hadde bare kontaktet denne institusjonen fordi den var den eneste med kompetanse på pasientens sykdom. De opplyste i svarskjema at dokumentasjon og vurderinger av tjenestemottakers situasjon finnes i journalen i Gerica.
19. Kjøp av desinfeksjonsvæske knyttet til Corona for kr 699 900. Dette er kjøp av nødvendig smittevernutstyr for å sikre tilstrekkelig kvanta av desinfeksjonsvæske til kommunens beredskapslager. Kjøpet er initiert og gjennomført av kommunens kriseledelse i forbindelse med Covid-19 pandemien. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll, men en juridisk vurdering fra kommuneadvokat med begrunnelse for at det ikke har vært gjennomført konkurranse. Det er vist til unntaksbestemmelse i FOA. Den juridiske vurderingen er verken datert eller underskrevet. Det er svart at det ikke foreligger skatteattest.
20. Første del av serviceavtale beredskap og software for SD anlegget til Lillehammer Renseanlegg og Lillehammer Vannverk, kr 215 490; totalt beløp i 2020 er kr 430 980. Kjøp på gammel avtale som har vært

løpende siden den ble inngått på begynnelsen av 90-tallet. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon som begrunnelse for manglende konkurranse.

21. Kjøp av reservedel til ristgodsvasker, kr 305 500. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon. Begrunnelse for manglende konkurranse/valg av leverandør er gitt i svar til revisjonen; det er bare denne leverandøren som har delen.
22. Kjøp av 2 parkeringsautomater og oppgradering av 4 parkeringsautomater, til sammen kr 327 241. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon for anskaffelsen. Begrunnelse for manglende konkurranse/valg av leverandør er gitt i svar til revisjonen; det finnes bare en leverandør av denne P-automaten.
23. Omlegging av svakstrøm som forberedende arbeid for større anskaffelse knyttet til flomsikring Røyslimoen, kr 626 094. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon for anskaffelsen. Begrunnelse for manglende konkurranse/valg av leverandør er gitt i svar til revisjonen. Det er ikke svart på om det foreligger skatteattest.
24. Anskaffelse av Digisos – NAV. Nytt digitalt verktøy som gjelder kommunal del av NAV til kr 943 220. Digisos er et samarbeid mellom KS, kommunene og Arbeids- og velferdsdirektoratet som utvikler digitale tjenester for sosialhjelpsområdet. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll. Begrunnelse for manglende konkurranse/valg av leverandør er gitt i svar til revisjonen. Systemet leveres kun av KS.

Ni av anskaffelsene er oppgitt å være under nasjonal terskelverdi, mens tre anskaffelser er over nasjonal terskelverdi.

Skatteattest

Vi spurte om det foreligger skatteattest fra valgt norsk leverandør når anskaffelsen er over 500 000 kr ekskl. mva. I vår undersøkelse var det femten anskaffelser over 500 000 kr. Av disse er det svart at det foreligger skatteattest for sju anskaffelser, mens det ikke foreligger skatteattest for seks anskaffelser. For to anskaffelser har vi ikke fått svar (jf. tabell 3.2).

Det går frem av tabell 3.3 at alle syv anskaffelsene der det foreligger skatteattest også har anskaffelsesprotokoll og seks av syv har gjennomført konkurranse. For de åtte anskaffelsene der vi ikke har mottatt skatteattest foreligger det heller ikke anskaffelsesprotokoll og for seks av disse har det heller ikke vært konkurranse.

Tabell 3.3 Antall som har svart om det foreligger skatteattest.

	Svart at det foreligger skatteattest	Svart at det ikke foreligger skatteattest	Ikke svar
Konkurranse og anskaffelsesprotokoll	6		
Konkurranse, men ikke anskaffelsesprotokoll		2	
Ikke konkurranse, men anskaffelsesprotokoll	1		
Verken konkurranse eller anskaffelsesprotokoll		4	2
Sum	7	6	2

3.2.3 KJØP PÅ RAMMEAVTALER

Ved avrop på rammeavtale spurte vi om:

- Hva heter rammeavtalen og hvilken periode gjelder den for?

- Hvis parallelle avtaler; har det vært avholdt mini-konkurranse mellom rammeavtaleleverandørene/er prioriteringsrekkefølgen mellom leverandørene fulgt?
- Eventuell mini-konkurranse er dokumentert i anskaffelsesprotokoll; i så fall ba vi om å få denne oversendt.

Tabell 3.4 viser kjøp på rammeavtaler fordelt på type rammeavtale. Ti kjøp var kjøp på rammeavtale med en leverandør, og ni kjøp var foretatt på parallelle rammeavtaler. Parallelle rammeavtaler er rammeavtaler med flere leverandører om leveranse av de samme varene eller tjenestene.

Tabell 3.4 Kjøp på rammeavtaler fordelt på type rammeavtaler

	Antall kjøp	Tildeling parallelle avtaler
Antall avtaler med en leverandør	10	
Antall parallelle avtaler	9	
Sum antall kjøp på rammeavtaler	19	
Tildeling etter mini-konkurranse		6
Tildeling etter prioritert rekkefølge		3
Sum antall kjøp på parallelle avtaler		9

Vi har kontrollert elleve av de nitten rammeavtalekjøpene. Kontrollen omfatter alle de ni parallelle rammeavtalene og to andre rammeavtaler. En oversikt over disse kjøpene vises i tabell 3.5 nedenfor. For tre av kjøpene (A, B og C) har vi innhentet rammeavtalene og kontrollert om avtalene er gyldige for kjøpene med hensyn til avtaleperiode og om avtalen kunne brukes for kjøpene. Vi har også kontrollert at kjøpene er foretatt innenfor avtalens avtaleperiode for fire andre kjøp (D, E, F, G). Videre kontrollerte vi om reglene for tildeling er fulgt og om det foreligger protokoll for mini-konkurranser for A og C. For fire andre anskaffelser (H, I, J, K) har vi kontrollert om protokoller for mini-konkurranser foreligger. Kontrollene er omtalt nærmere nedenfor.

Tabell 3.5 Oversikt over kontrollerte rammeavtaler. (IA er ikke aktuelt)

Nr /Leverandør	Enhet	Anskaffelsen	Gyldig avtale?	Parallelle ramme-avtale?	Mini-konk. eller prioritert rekkefølge?	Proto koll?
A. GK Rør AS	Eiendom	Automatisk slokkeanlegg Søre Ål Bo- og servicesenter	Nei	Ja	Minikonk.	Ja
B. Jens Barlund AS	Eiendom	Anleggsgartnertjenester – ny lekeplass	Ja	Nei	IA	Ja
C. Multiconsult Norge AS	Eiendom	Konsulenttjenester – Flomsikring Røslimoen Prosjektering	Ja	Ja	Minikonk.	Ja
D. Structor Lillehm AS	Vann og avløp	Prosjektering VA for prosjekt 531330	Ja	Ja	Prior. Rekkefølge	IA
E. Eltera Lillehammer AS	Park og idrett	Oppgradert lysanlegg på hovedbanen Stampesletta	Ja	Ja	Prior. Rekkefølge	IA
F. Tellu lot AS	Hjemmetjenesten	Leie av trygghets-alarmer m/utstyr for okt 2020	Ja	Nei	IA	IA
G. Mesta AS	Veg og trafikk	Utbedring landkar Vingnesbrua	Ja	Ja	Prior. Rekkefølge	IA
H. Ambio Helse AS	Hjemmetjenesten	Innleie av vikar på sykepleie Sør/Vest	ikke kontr.	Ja	Minikonk.	Nei
I. Innleie og rekruttering AS	Legehelse tjenester	Legetjenester fra bemanningsbyrå	ikke kontr.	Ja	Minikonk.	Nei
J. Gjerdalen entreprenør AS	Vann og avløp	Entreprenørtimer inkl. sikringsselementer, del av støyskjerm	ikke kontr.	Ja	Minikonk.	Ja
K. GK Rør AS	Eiendom	Automatisk slokkeanlegg Horsters Minde	ikke kontr.	Ja	Minikonk	Ja

Kontroll av tre kjøp for gyldige rammeavtaler og tildeling av kontrakter

Vi valgte ut tre kjøp på rammeavtaler hvor vi innhentet rammeavtalene. Vi kontrollerte at avtalene var gyldige for kjøpene og at tildelingen av kontraktene var gjennomført i samsvar med vilkårene i avtalene. Dette er anskaffelsene A, B, og C i tabell 3.5.

- Det første kjøpet gjaldt kjøp av håndverkertjenester fra GK Rør AS til automatisk slokkeanlegg ved Søre Ål Bo og servicesenter med totalverdi kr 2 564 113 ekskl. mva. Vi fikk opplyst at det hadde vært mini-konkurranse mellom rammeavtalepartnere. Lillehammer kommune hadde parallelle rammeavtaler med Medby AS, Arne Nyheim Rørleggerservice AS og Caverion Lillehammer AS.¹⁰ Det er ikke angitt maksbeløp pr kjøp på rammeavtalen. Av avtalevilkårene går det fram at for oppdrag med estimert kontraktsverdi over 500 000 kr. står oppdragsgiver fritt til enten å gjennomføre mini-konkurranse mellom de 3 rangerte leverandørene, eller gjennomføre en helt ny konkurranse. I de tilfeller oppdragsgiver velger å gjennomføre en helt ny konkurranse, blir denne kunngjort på Doffin på ordinær måte. Rammeavtalene for rørleggertjenester utløp 09.08.2019. Mini-konkurransen ble gjennomført i Mercell¹¹ 04.12.19 med tildeling 13.01.20. Det foreligger anskaffelsesprotokoll fra mini-konkurransen. Eiendom sier at de hadde fått beskjed fra Innkjøp at de gamle avtalene ble forlenget i påvente av at nye var på plass. Kommunen inngikk nye rammeavtaler som gjaldt fra 01.01.2020.
- Det andre kjøpet gjaldt kjøp av anleggsgartnertjenester fra Jens Barlund AS til ny lekeplass ved skole med totalverdi 1,3 mill. kr. Rammeavtalen har avtaleperiode 1.11.18-31.10.21 og er gyldig for kjøpet. I avtaleteksten står det at rammeavtalen gjelder anleggsgartnertjenester herunder drift/vedlikehold, rehabilitering og opparbeidelse av grøntanlegg, parker og plasser, samt anleggsgartnerarbeider i tilknytning til veganlegg. Det er skrevet anskaffelsesprotokoll hvor det går fram at rammeavtaleleverandøren ble valgt på grunn av at kommunen hadde rammeavtale på anleggsgartnertjenester.
- Det tredje kjøpet gjelder kjøp på rammeavtale for rådgivningstjenester innenfor samferdselsteknikk, kommunalteknikk, miljø og natur fra Multiconsult Norge AS knyttet til flomsikring Røyslimoen. Kommunen hadde parallelle rammeavtaler for rådgivningstjenester med Norconsult AS, Structor AS, Sweco AS, og Multiconsult AS. Maksimal avtaleperiode var 01.08.2016 til og med 01.08.2020 med utløst opsjon. Mini-konkurranse mellom avtaleleverandørene ble gjennomført i 2018 med tildeling 12. 09. 2018. Anslått verdi var 5 mill. kr. Av avtalevilkårene går det frem at for oppdrag med estimert verdi over 1 mill. kr står oppdragsgiver fritt om det ønskes å gjennomføre en mini-konkurranse mellom de leverandører som har fått rammeavtale eller om det gjennomføres egen konkurranse kunngjort på Doffin på ordinær måte. Det foreligger anskaffelsesprotokoll fra mini-konkurransen.

Kontroll av om ytterligere 4 kjøp er foretatt innenfor avtaleperioden

I tillegg til de tre kjøpene som ble kontrollert ovenfor, kontrollerte vi om fire andre kjøp på rammeavtaler var foretatt innenfor avtaleperioden i rammeavtalen. Dette var kjøpene D, E, F, G i tabell 3.5. Tre av disse ble valgt da det ikke var oppgitt avtaleperiode i svarskjema. Vi kontrollerte mot avtaleoversikt mottatt fra Innkjøpsenheten. Kontrollen viste at alle kjøpene var gjennomført innenfor avtaleperioden.

Til sammen er dermed seks av syv kontrollerte kjøp gjennomført innenfor rammeavtaleperioden.

¹⁰ Rammeavtalen med Caverion Lillehammer AS ble overtatt av GK Rør AS i 2016 sammen med ordreporteføljen.

¹¹ Kommunens konkurransegjennomføringsverktøy

Kontroll av om det forelå anskaffelsesprotokoll for mini-konkurranser for seks kjøp

I en parallell rammeavtale trenger ikke alle kontraktsvilkårene å være fastsatt. Da skal tildeling av kontrakt/valg av leverandør skje etter ny konkurranse mellom partene, en såkalt mini-konkurranse. Dersom alle vilkårene er fastsatt, må avropene gjøres etter den fordelingsnøkkelen som er fastsatt.

I vårt utvalg ble seks av ni anskaffelser på parallelle rammeavtaler tildelt etter mini-konkurranse. Det forelå anskaffelsesprotokoll for fire av de seks anskaffelsene som var tildelt etter mini-konkurranse (deriblant anskaffelsene A og C som vi omtalte ovenfor). For de to andre anskaffelsene som gjaldt innleie av vikar på sykepleie og legetjenester fra bemanningsbyrå (anskaffelse H og I, tabell 3.5) forelå ikke anskaffelsesprotokoll, men annen dokumentasjon i form av e-poster som viste at det hadde vært konkurranse.

3.3 REVISJONENS VURDERINGER

I det følgende har vi vurdert de innsamlede dataene om de utvalgte anskaffelsene opp mot hvert av revisjonskriteriene vi utledet i kapittel 3.1. Revisjonskriteriene er gjengitt i fet skrift. Deretter kommer vurderingene.

Konkurranskravet gjelder for alle anskaffelser over 100 000 kr. Anskaffelser skal så langt det er mulig være basert på konkurranse eller på en rammeavtale.

Det er gjennomført konkurranse i 12 av de 24 enkeltanskaffelsene vi har sett på, mens det ikke er gjennomført konkurranse i 12 anskaffelser.

Kravet til konkurranse gjelder så langt det er mulig. At anskaffelser er gjennomført uten konkurranse kan derfor bety brudd på konkurranskravet i lov og forskrift. Kun unntaksvis vil oppdragsgiveren kunne tildele en kontrakt direkte til en leverandør uten konkurranse.

Kjøp gjennomført uten konkurranse bør begrunnes og dokumenteres i anskaffelsesprotokollen.

For en av de tolv anskaffelsene som er gjennomført uten konkurranse foreligger anskaffelsesprotokoll hvor begrunnelse er dokumentert.

For de øvrige elleve anskaffelsene foreligger ikke anskaffelsesprotokoll, men for en av disse anskaffelsene foreligger det en juridisk vurdering fra kommuneadvokaten med henvisning til unntaksbestemmelse i FOA. Her er begrunnelsen dokumentert selv om det ikke er skrevet anskaffelsesprotokoll.

For åtte av de elleve anskaffelsene er begrunnelse for at det ikke er gjennomført konkurranse gitt i svar til revisjonen. For flere av anskaffelsene er det gitt som begrunnelse at det kun er én leverandør som kan levere den aktuelle varen eller tjenesten. Det foreligger også andre begrunnelser i de svarene vi har fått. At det bare er én leverandør som kan levere den aktuelle varen eller tjenesten i markedet kan være grunnlag for unntak. Revisjonen har ikke vurdert de angitte begrunnelsene opp mot anskaffelsesregelverket.

For to anskaffelser foreligger ingen begrunnelser.

Revisor vurderer at manglende konkurranse og valg av leverandør ikke er godt nok dokumentert for flere anskaffelser. Begrunnelse burde gått fram av anskaffelsesprotokollen.

Kommunen skal kunngjøre anskaffelser med anslått verdi over nasjonal terskelverdi på Doffin, evt. TED.

Syv av de tolv anskaffelsene der det er gjennomført konkurranse er over nasjonal terskelverdi. Revisjonen vurderer at disse anskaffelsene er kunngjort i samsvar med regelverket. For to av disse anskaffelser baserer vi vurderingene på at vi har fått opplyst at det er gjennomført anbudskonkurranser i 2008 og 2010. Vi har ikke mottatt dokumentasjon for disse to anskaffelsene.

For fire av de tolv anskaffelsene hvor det er gjennomført konkurranse, er totalverdien oppgitt å være over nasjonal terskelverdi, men under EØS-terskelverdi gjeldende for den enkelte anskaffelse. For de fire anskaffelsene vurderer revisor at det er foretatt kunngjøringer på Doffin i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser.

For en anskaffelse var verdien over EØS-terskelverdi for tjenester. Konkurransen ble gjennomført etter FOA del I og III og kunngjort på TED. Revisor vurderer at konkurransen er gjennomført i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser.

Kommunen skal henvende seg til tre eller flere leverandører for å sørge for konkurranse i anskaffelser under nasjonal terskelverdi eller foreta en frivillig kunngjøring på Doffin.

Forskriften stiller ikke krav om å forespørre et bestemt antall leverandører for anskaffelser under nasjonal terskelverdi, men om at oppdraget skal gjøres kjent for et «rimelig antall leverandører». Kravet om å henvende seg til minst tre leverandører står i kommunens innkjøpsstrategi.

Av de tolv anskaffelsene hvor det er gjennomført konkurranse er det fem anskaffelser hvor totalverdien er oppgitt å være under nasjonal terskelverdi. For to av anskaffelsene har kommunen henvendt seg til to leverandører. Siden det står i innkjøpsstrategien at det skal innhentes tilbud fra minst tre leverandører, vurderer revisor at dette ikke er tilstrekkelig.

For de tre andre anskaffelsene har kommunen henvendt seg til tre eller flere leverandører og revisor vurderer at innkjøpsstrategien er fulgt.

Kommunen skal samle alle vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelser i en anskaffelsesprotokoll og føre anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser med anslått verdi på over kr 100 000 ekskl. mva.

Det foreligger anskaffelsesprotokoll for åtte av de tolv anskaffelsene hvor det er gjennomført konkurranse. Dette er i samsvar med regelverket. For to andre anskaffelser foreligger ikke anskaffelsesprotokoller da dette er anskaffelser fra 2008 og 2010. Revisor kan ikke forvente at kommunen har denne dokumentasjonen da plikten til å oppbevare dokumentasjon er minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakt, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1 første ledd.

For to av de tolv anskaffelsene der det er gjennomført konkurranse foreligger ikke anskaffelsesprotokoll, men dokumentasjon på konkurranse i form av e-poster.

Det foreligger anskaffelsesprotokoll for kun en av de tolv anskaffelsene der det ikke er gjennomført konkurranse.

For tretten av de 24 enkeltanskaffelsene vi har sett på foreligger dermed ikke anskaffelsesprotokoll, noe revisor vurderer å være i strid med forskriften og kommunens eget regelverk.

Kommunen skal kreve skatteattest for skatt og mva. fra den valgte leverandøren for anskaffelser over kr 500 000,- etter anskaffelsesforskriften. Dette gjelder kun for norske leverandører.

Bestemmelsen er etterlevd for åtte av femten anskaffelser med verdi over kr 500 000. For syv av anskaffelsene vurderer revisor at det ikke er dokumentert at kommunen har krevd skatteattest i samsvar med regelverket.

Kommunens kjøp på rammeavtaler må foretas innenfor rammeavtalens avtaleperiode og avtalen må være gyldig for kjøpet.

For seks av sju kontrollerte kjøp på rammeavtaler vurderer revisor at kjøpene er foretatt innenfor avtalenes avtaleperiode. For ett av de syv kjøpene (kjøp av automatisk slokkeanlegg Søre Ål Bo og Servicesenter) er det gjennomført mini-konkurranse 04.12.19 på parallelle rammeavtaler som utløp 09.08.19. Siden avtalene er utgått og verdien på anskaffelsen er over nasjonal terskelverdi, vurderer revisor at det kan være foretatt en ulovlig direkte anskaffelse. Mini-konkurransen er for øvrig gjennomført i samsvar med avtalevilkårene i de utgåtte avtalene.

Vilkårene for tildeling av kontrakter under parallelle rammeavtaler må være fulgt.

Vi kontrollerte to tildelinger av kontrakter under parallelle rammeavtaler. Revisor fant at mini-konkurransene er gjennomført i samsvar med rammeavtalenes regler for tildeling for disse to kjøpene.

Når kommunen gjenåpner konkurransen (gjennomfører mini-konkurranse mellom rammeavtaleleverandørene), skal det føres anskaffelsesprotokoll.

Det foreligger anskaffelsesprotokoll i samsvar med regelverket for fire av seks mini-konkurranser som vi undersøkte. For to mini-konkurranser er ikke kravet om anskaffelsesprotokoll fulgt. Det foreligger dokumentasjon på mini-konkurranse i form av e-poster, men revisjonen vurderer at dette ikke tilfredsstiller kravet om anskaffelsesprotokoll.

4 ER DOKUMENTENE OG VERKTØYENE I KVALITETSSYSTEMET KJENT, FORSTÅTT OG BRUKT?

Dette kapitlet omhandler problemstilling 2:

- *Er dokumentene og de elektroniske verktøyene i kvalitetssystemet kjent og forstått og blir de brukt til planlegging og gjennomføring av innkjøp i organisasjonen?*

4.1 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER

4.1.1 LILLEHAMMER KOMMUNES KVALITETSSYSTEM (TQM)

Lillehammer kommunes innkjøpsregelverk består av en rekke dokumenter som ligger i kvalitetssystemet TQM. TQM består av ulike sentrale dokumenter (delegasjonsreglement, økonomireglement, lederavtalen, IT-systemer etc.), samt ulike rutinedokumenter relatert til innkjøp. Revisjonen vil i det følgende kort beskrive de ulike dokumentene relatert til innkjøp som er tilgjengelige i TQM.

Ifølge innkjøpsleder har ansatte i Lillehammer kommune en «stående ordre» om å holde seg oppdatert via informasjonsbrev fra innkjøpsenheten, referater fra statusmøter, samt informasjon i TQM.

Nyhetsbrev/informasjonsbrev

Innkjøpsenheten publiserer to-fem informasjonsbrev i året med informasjon om elektronisk innkjøpsverktøy (KGV og KAV¹²), nye rammeavtaler, e-handel, og generell informasjon om innkjøpsområdet. Informasjonsbrevene sendes til utvidet ledergruppe i kommunene Lillehammer, Øyer og Gausdal, samt legges ut i TQM.

Interne rutiner

Det er publisert fem dokumenter under fanen interne rutiner – innkjøp i TQM:

- Innkjøpsstrategi
- Flytskjema innkjøp
- Oppdatert vedlegg til innkjøpsstrategi – terskelverdier
- Dokumentasjon av innkjøpsprosessen – utenfor Mercell¹³
- Veiledning – Arkivering fra Mercell

Ifølge *Lillehammer kommunes innkjøpsstrategi*¹⁴ kapittel 5 - Intern organisering og kvalitetssikring, skal Lillehammer kommune vedlikeholde og bygge fagkompetanse i anskaffelsesfunksjonen, samt utvikle prosesskompetansen i linjen. Videre skal kommunen ta i bruk og videreutvikle elektroniske innkjøpssystem for å sikre og effektivisere innkjøpsprosessene.

¹² Konkurransегjenomføring- og kontraktsadministrasjonsverktøy.

¹³ Mercell er Lillehammer kommunes leverandør av konkurransegjenomføring- og kontraktsadministrasjonsverktøy.

¹⁴ Lillehammer kommunes innkjøpsstrategi vedtatt 27.09.2018 sak 77/18

Flytskjema innkjøp beskriver at det ved behov for en tjeneste eller vare alltid skal undersøkes om det foreligger rammeavtale, dersom det ikke foreligger rammeavtale skal innkjøp gjennomføres i henhold til regler for de ulike terskelverdiene. For anskaffelser mellom kr. 100 000 og nasjonal terskelverdi foreligger det ikke kunngjøringsplikt, men man skal forespørre flere leverandører, føre protokoll og kreve skatteattest på kjøp over 500 000 kroner.

Dersom anskaffelsesverdi er høyere enn nasjonal terskelverdi skal anskaffelsen gjennomføres med følgende elementer:

- Valg av prosedyre
- Konkurransesgrunnlag
- Kravspesifikasjon
- Kunngjøring
- Anskaffelsesprotokoll
- Tilbudsåpning
- Evaluering av tilbud
- Tildeling
- Kjøp

Anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal gjennomføres i samarbeid med Innkjøp eller av egen enhet. I de enheter som gjennomfører egne konkurranser, er det jf. flytskjema, den enkelte leders ansvar å sikre at den som gjennomfører anskaffelser har nødvendig kompetanse.

I dokumentet *Dokumentasjon av anskaffelsesprosessen – utenfor Mercell* står det at konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) fra Mercell skal benyttes der konkurransen er kunngjøringspliktig (over nasjonal terskelverdi). Det anbefales også brukt for konkurranser under nasjonal terskelverdi.

I konkurranser der KGV fra Mercell ikke er brukt beskriver rutinen hvilke dokumenter fra anskaffelsesprosessen som skal journalføres i ESA. Eksempler på dokumenter som skal journalføres er konkurransegrunnlag med tilhørende vedlegg, fullstendig anskaffelsesprotokoll og avtale (kontrakt). Revisjonen oppfatter at dette er krav kommunen stiller både i anskaffelser mellom 100.000 kroner og over nasjonal terskelverdi.

Ifølge dokumentet *Veiledning – Arkivering fra Mercell* er Mercell integrert med arkivsystemet til kommunen ESA. Det vil si at alt som dokumenteres i anskaffelsesprosessen i Mercell blir automatisk overført og journalført i ESA.

Veiledere og maler

Det er publisert flere maler i TQM som er relevante i anskaffelsesprosesser, herunder:

- Anskaffelsesprotokoll for kjøp innen de ulike terskelverdiene med veiledning for utfylling.
- Maler for konkurransegrunnlag for kjøp under nasjonal terskelverdi, for kjøp under EØS terskelverdi og kjøp over EØS terskelverdi. Det er veiledning til utfylling i dokumentene.
- Maler for avtaler.
- Standardavtaler og avtaler med spesielle avtalevilkår.

Det er videre publisert lenker til regelverk og veiledere for offentlige anskaffelser, samt veileder for utarbeidelse av kravspesifikasjon og veileder ved mottatt begjæring om innsyn.

Avtaler og forsikringer

Det foreligger kobling til Mercell samt en veiledning for hvordan man skal gå frem for å finne kommunens avtaler i dataverktøyet. Videre foreligger det rollebeskrivelse og rutiner for bruk av e-handel.

4.1.2 KONKRETE REVISJONSKRITERIER

Ansatte som gjennomfører innkjøp på vegne av Lillehammer kommune skal:

- Være oppdatert på rutiner, veiledere og regelverk om offentlige anskaffelser.
- Bruke relevante maler i TQM, herunder konkurransegrunnlag, protokoll og avtalemal der anskaffelsens verdi tilsier dette.
- Sørge for dokumentasjon av anskaffelsesprosessen i ESA.
- Bruke Mercell i anskaffelser over nasjonal terskelverdi og bør bruke Mercell i anskaffelser over 100.000 kroner.
- Vite hvilke varer og tjenester som er omfattet av rammeavtaler innenfor sitt område.
- Bruke rammeavtaler ved kjøp av varer og tjenester som er omfattet av rammeavtaler.

4.2 FAKTABESKRIVELSE

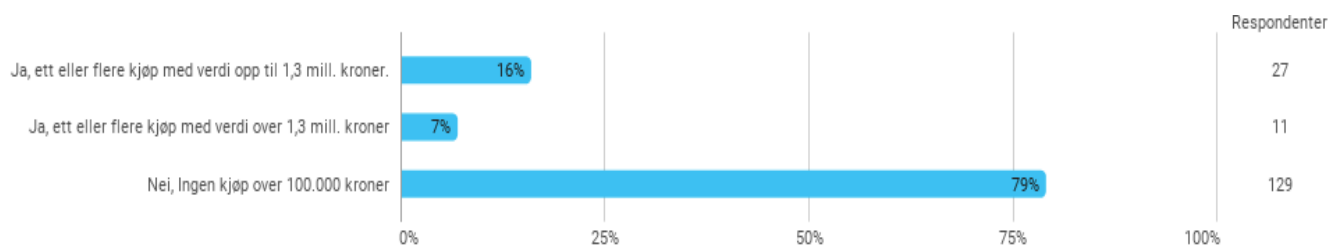
For å svare på problemstilling 2 ble det sendt spørreundersøkelse til ansatte med fullmakt til å bestille og/eller godkjenne innkjøp i Lillehammer kommune. Undersøkelsen var delt inn i ulike sekvenser som tok for seg ansattes kjennskap til kommunens rammeavtaler, kunnskap og praksis ved enkeltkjøp (over 100.000 kr og over nasjonal terskelverdi), samt kjennskap til regelverk, prosedyrer og rutiner.

Spørreundersøkelsen hadde en egen sekvens for ledere med påstander om fullmakter, rutiner, planlegging og oppfølging av innkjøp ved enheten. Det var kun tjeneste-/fagenhet-/stabsledere, rektorer og barnehageledere som fikk disse spørsmålene. Svarene fra denne sekvensen presenteres i hovedsak i faktabeskrivelsen til problemstilling 3.

4.2.1 KUNNSKAP OM RUTINER, VEILEDERE OG REGELVERK OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

I sekvensen om kjennskap til regelverk, prosedyrer og rutiner innen offentlige innkjøp ble respondentene bedt om å ta stilling til påstander som omhandlet deres kunnskap og praksis om offentlige innkjøp. Alle som svarte på undersøkelsen (163 respondenter) fikk spørsmål om deres kjennskap til regelverk, prosedyrer og rutiner innen offentlige innkjøp.

Som vist i figur 4.1, så har respondentene ulik erfaring med hvilke innkjøp de gjør. Noen gjør store anskaffelser over nasjonal terskelverdi, mens de fleste respondentene gjør innkjøp under 100.000 kroner. 16 % av respondentene (27 stk.) har gjennomført ett eller flere kjøp med verdi mellom 100.000 kroner og 1,3 millioner. 7 % (11 stk.) har gjennomført ett eller flere kjøp med verdi høyere en nasjonal terskelverdi. Fordi vi antok at enkelte respondenter gjennomfører kjøp både over og under nasjonal terskelverdi var det mulig å svare ja på flere alternativer.



Figur 4.1: Erfaring med kjøp innenfor ulike terskelverdier

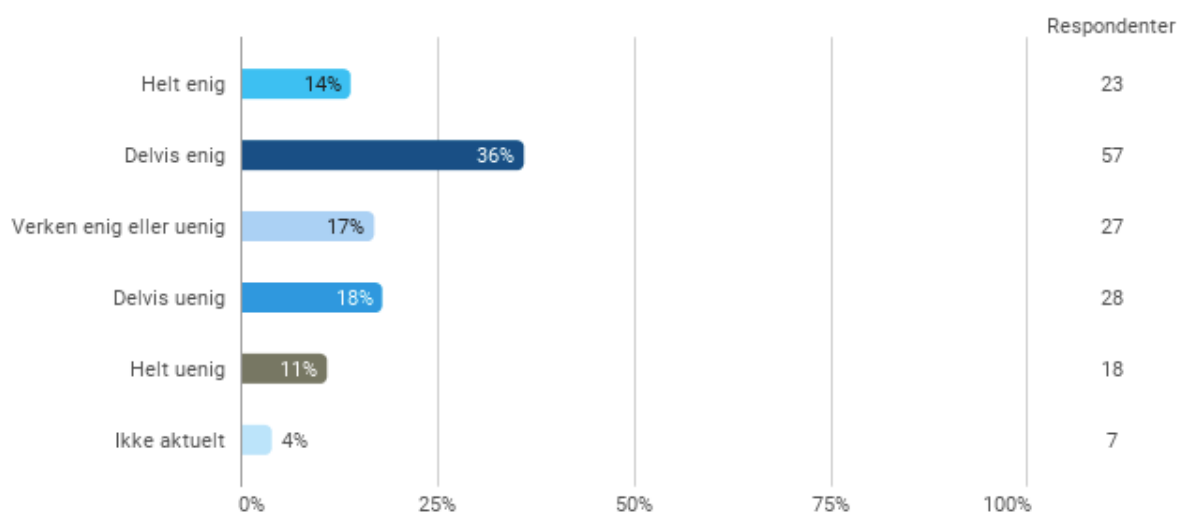
40% er uenige i påstanden om at de har tilstrekkelig kunnskap om lov og forskrift

I første påstand «Jeg har tilstrekkelig kunnskap om lov og forskrift om offentlige anskaffelser» svarer ca. 40 % at de er enige i påstanden (helt enig og delvis enig). Tilsvarende svarer ca. 40 % at de er uenige i påstanden (delvis uenig og helt uenig). 20 % har ingen standpunkt. 8 respondenter svarer ikke aktuelt på spørsmålet om de har tilstrekkelig kunnskap om lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Dersom man kun ser på respondentene som har gjennomført anskaffelser mellom 100.000 kroner og 1,3 mill. kroner så svarer 29 % (8 av 27) at de opplever at de har tilstrekkelig kunnskap om lov og forskrift om offentlige anskaffelser. 41 % svarer at de er delvis uenige i påstanden (11 av 27). 22 % (6 av 27) svarer at de er verken enig eller uenig i påstanden. 7 % (2 av 27) svarer at ikke aktuelt på påstanden. Andelen som svarer helt enig eller delvis enig øker til i overkant av 50 % (6 av 11) dersom man kun ser på respondenter som har gjennomført kjøp over nasjonal terskelverdi. 45 % av respondentene (5 av 11) som har gjennomført kjøp over nasjonal terskelverdi svarte at de er delvis uenige i påstanden «jeg har tilstrekkelig kunnskap om lov og forskrift om offentlige anskaffelser».

29% er uenige i påstanden om at de er godt kjent med rutiner og prosedyrer i kvalitetssystemet

I påstanden «Jeg er godt kjent med rutiner og prosedyrer i kommunens kvalitetssystem vedrørende anskaffelser» som vist i figur 4.2, svarer halvparten av respondentene at de er helt eller delvis enige i påstanden. 29% er helt eller delvis uenige. Tallene endrer seg i liten grad dersom man kun ser på respondentene som har gjennomført kjøp mellom 100.000 kroner og 1,3 mill. kroner.

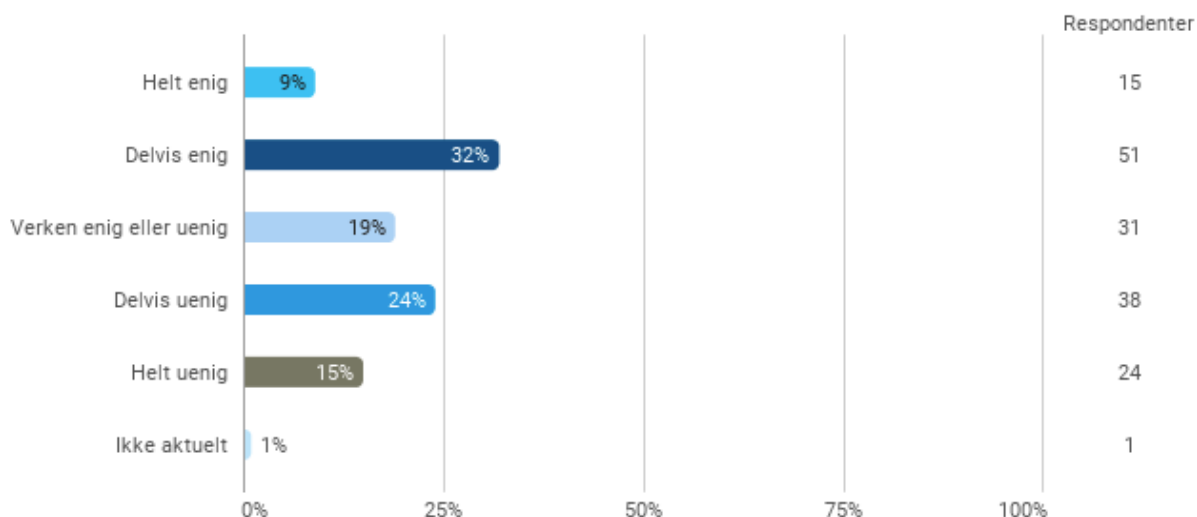


Figur 4.2. Jeg er godt kjent med rutiner og prosedyrer i kommunens kvalitetssystem vedrørende anskaffelser

Dersom man kun ser på respondentene som har svart at de har gjennomført kjøp over nasjonal terskelverdi (11 respondenter), svarer omtrent 80 % at de er helt enig eller delvis enig i påstanden om at de er godt kjent med rutiner og prosedyrer i kommunens kvalitetssystem. I underkant av 20 % svarer at de er delvis uenige i påstanden.

39% er uenige i påstanden om at de har fått tilstrekkelig opplæring

Figur 4.3 viser hvorvidt respondentene opplever at de har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av kommunens rutiner, prosedyrer og elektroniske verktøy. Det fordeler seg omtrent likt mellom de som mener at de har fått tilstrekkelig opplæring (helt enig og delvis enig) og de som mener de ikke har fått tilstrekkelig opplæring (delvis uenig og helt uenig). Det er liten eller ingen forskjell i svarene dersom man kun ser på de som gjennomfører kjøp over 100.000 kroner, og de som gjennomfører kjøp over nasjonal terskelverdi. I kommentarfeltet til sekvensen har noen av respondentene kommentert at de opplever at innkjøp er selvlært og at de selv lærer dette ved å innhente informasjon fra innkjøp, andre ansatte eller bruke Google. En respondent skriver «Historisk har man måtte be om opplæring, ingen systematikk når man får tildelt roller».



Figur 4.3. Jeg har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av kommunens rutiner, prosedyrer og elektroniske verktøy

I underkant av 40% mener kommunens rutiner og prosedyrer er enkle å bruke

I påstanden «Jeg synes kommunens rutiner og prosedyrer er enkle å bruke» svarer i underkant av 40 % at de er enige i påstanden (helt eller delvis). 24 % er hverken enig eller uenig og 36 % er uenige i påstanden (helt eller delvis).

Av gruppen som gjennomfører kjøp mellom 100.000 kroner og 1,3 mill. kroner svarer i underkant av 30 % at de er helt eller delvis enige i at rutine og prosedyrene er enkle å bruke. 26 % er hverken enige eller uenige. 44 % er uenige (helt eller delvis) i at rutine og prosedyrene er enkle å bruke.

Ingen av respondentene som gjennomfører kjøp over 1,3 mill. kroner var helt enige i påstanden. 36 % var delvis enig i påstanden, 27 % var hverken enig eller uenig. 36 % var uenige (helt eller delvis) i at rutine og prosedyrene var enkle å bruke.

Nesten 80 % svarte et de leste informasjonsbrevene fra innkjøpsenheten, men i kommentarfeltet fremgikk det at flere ikke var klar over hvor de kunne finne disse brevene og noen hadde ikke hørt om dem før.

4.2.2 KUNNSKAP OG BRUK AV MALER I TQM

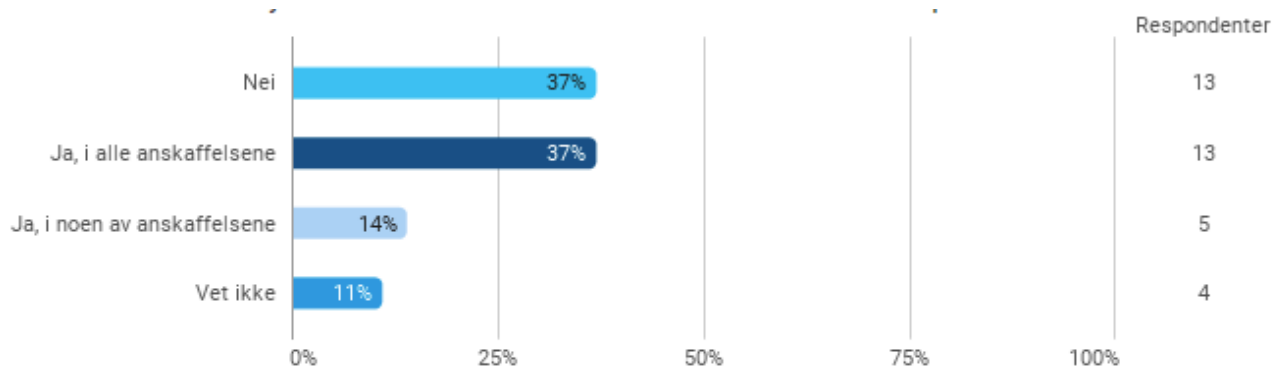
Respondentene ble bedt om å ta stilling til tre spørsmål om bruk av maler i kvalitetssystemet TQM. Det var kun respondentene med gjennomførte kjøp over 100.000 kroner som svarte på spørsmål i denne sekvensen.

40% brukte ikke mal for konkurransegrunnlag

På spørsmål om respondentene brukte mal for konkurransegrunnlag i anskaffelsene svarte 31 % at de brukte det i alle anskaffelsene og 17 % i noen av anskaffelsene. 40 % brukte ikke mal for konkurransegrunnlag og 11 % visste ikke om det var brukt. Dersom man kun ser på respondentene som hadde gjennomført anskaffelser over nasjonal terskelverdi så svarer 55 % at de hadde brukt mal for konkurransegrunnlag i alle anskaffelsene og 9 % i noen av anskaffelsene. 27 % hadde ikke brukt mal for konkurransegrunnlag og 9 % svarte vet ikke.

37% hadde ikke brukt mal for anskaffelsesprotokoll

Som vist i figur 4.4 svarer 37 % at de har brukt mal for anskaffelsesprotokoll i alle anskaffelsene, 14 % har brukt det i noen av anskaffelsene, mens 37% har ikke brukt mal for anskaffelsesprotokoll. Dersom man kun ser på respondentene som hadde gjennomført anskaffelser over nasjonal terskelverdi så svarer 64 % at de hadde brukt mal for anskaffelsesprotokoll i alle anskaffelsene og 9 % i noen av anskaffelsene. 18 % hadde ikke brukt mal for anskaffelsesprotokoll og 9 % svarte vet ikke.



Figur 4.4. Benyttet dere maler fra kvalitetssystemet i anskaffelsene? Mal for anskaffelsesprotokoll

40% hadde ikke benyttet avtalemal

31 % av respondentene svarte at de benyttet seg av avtalemal fra TQM i alle anskaffelser, 11 % brukte det i noen av anskaffelsene. 40 % svarte at de ikke brukte avtalemal og 17 % svarte vet ikke. Andelen øker noe dersom man kun ser anskaffelser over nasjonal terskelverdi, da svarer 55 % av respondentene at de bruker avtalemal i alle anskaffelsene og 9 % i noen av anskaffelsene.

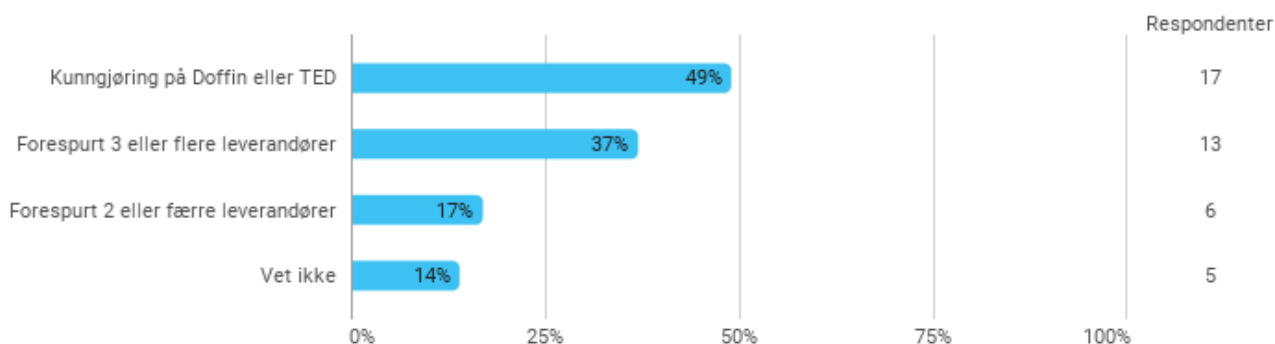
4.2.3 ENKELTKJØP OVER 100.000 KR

For anskaffelser over 100.000 kroner kommer anskaffelsesforskriften til anvendelse. Det stilles ulike krav til de ulike delene av forskriften. Ved kjøp mellom kr. 100 000 og nasjonal terskelverdi foreligger det ikke kunngjøringsplikt, men man skal forespørre flere leverandører og føre protokoll. Dersom anskaffelsesverdi er høyere enn nasjonal terskelverdi så skal anskaffelsen kunngjøres i Doffin og er verdien høyere enn EØS-terskelverdi skal anskaffelsen kunngjøres i TED.

Som beskrevet nærmere i punkt 4.2.1 består populasjonen som har svart på spørsmålene «enkeltkjøp over 100.000» av 38 respondenter. Dette er fordelt på 27 respondenter som har gjennomført ett eller flere kjøp med verdi mellom 100.000 kroner og 1,3 millioner kroner, og 11 respondenter som har gjennomført ett eller flere kjøp med verdi høyere enn nasjonal terskelverdi. De som svarte at de ikke hadde vært involvert i enkeltkjøp av varer eller tjenester hvor verdien var høyere enn 100.000 kroner siste året, gikk ut av sekvensen som omhandlet kjøp over 100.000 kroner.

Anskaffelsesmetoder som er benyttet

Figur 4.5 viser hvilke anskaffelsesmetoder som ble benyttet for å innhente tilbud fra leverandører i anskaffelsene mellom 100.000 kroner og opptil nasjonal terskelverdi, og anskaffelsene over nasjonal terskelverdi.



Figur 4.5. Hvilke anskaffelsesmetoder ble benyttet?

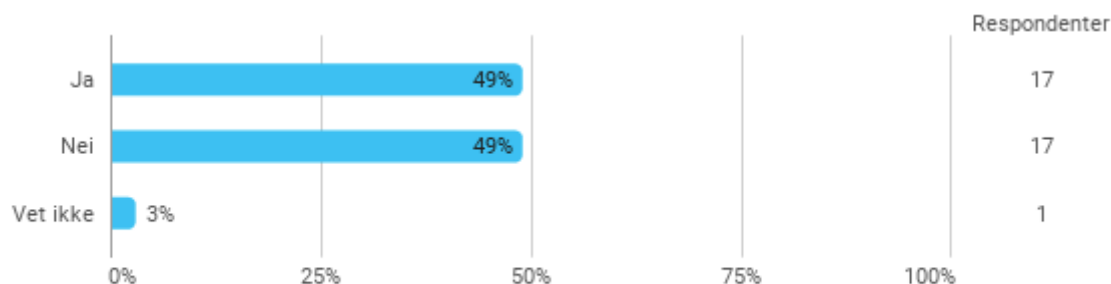
Dersom man kun ser på respondentene som har svart at de har gjennomført ett eller flere kjøp med en verdi over 1,3 mill kroner (over nasjonal terskelverdi) svarer 82 % at de har kunngjort anskaffelsen på Doffin eller TED. 36 % svarer at de har forespurt 3 eller flere leverandører. 9% har forespurt 2 eller færre leverandører. Fordi spørsmålet er rettet slik at det kan omhandle flere anskaffelser så var det mulig å svare ja på flere alternativer, totalen er derfor over 100 % fordi noen har gjennomført kjøp både over og under nasjonal terskelverdi.

Bruk av Mercell

På spørsmål om Mercell ble benyttet i noen av anskaffelsene svarer nesten halvparten at det ble brukt i alle eller noen av anskaffelsene. 37 % hadde ikke brukt Mercell og 14 % visste ikke om det hadde blitt brukt. Dersom man kun ser på respondentene som hadde gjennomført anskaffelser over nasjonal terskelverdi så svarer over 70 % (8 av 11) at de har brukt Mercell i alle eller noen av anskaffelsene. I det åpne kommentarfeltet i undersøkelsen så ble det kommentert at det burde lages bedre brukerveiledninger i Mercell og at systemet er krevende å orientere seg i. Flere opplevde at det har vært lite opplæring i Mercell og mer opplæring gjerne på Teams er ønskelig.

Bistand fra og samarbeid med innkjøpsenheten

Figur 4.6 viser andelen som har fått bistand fra eller samarbeidet med Innkjøpsenheten i kommunen i gjennomføring av anskaffelsene. Som man ser av figuren så har omtrent halvparten fått bistand fra eller samarbeidet med Innkjøpsenheten. Dersom man kun ser på respondentene som hadde gjennomført anskaffelser over nasjonal terskelverdi endrer fordelingen seg noe. 55 % har fått bistand eller samarbeidet med Innkjøpsenheten og 45 % har ikke det.



Figur 4.6. Har dere fått bistand fra eller samarbeidet med Innkjøpsenheten i gjennomføringen av noen av anskaffelsene?

Det var flere respondenter som kommenterte samarbeid med Innkjøpsenheten i fritekstfeltet. Respondentene kommenterte at de opplevde at Innkjøpsenheten ikke hadde nok kapasitet til å bistå enheter som har lite erfaring med å gjennomføre større anskaffelser, og at enheten burde ha ressurser til å gjennomføre alle anskaffelser for å sikre bedre kvalitet på anskaffelsene. En respondent kommenterte at det «ikke er effektivt at veldig mange medarbeidere må bygge opp spisskompetanse innen innkjøp, fordi innkjøpsenheten drives som i dag med begrensede ressurser, med dagens strategi og prioriteringer».

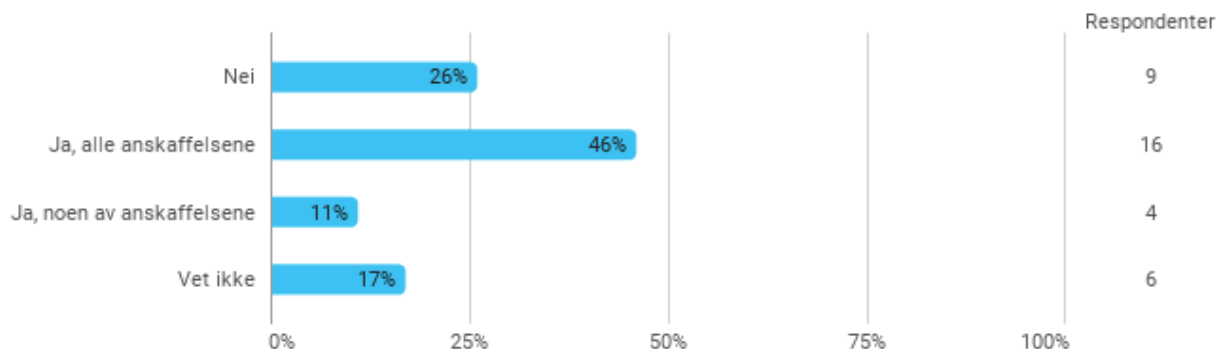
Anskaffelsesprotokoll

På spørsmål om det ble skrevet anskaffelsesprotokoll svarte nesten halvparten at dette ble gjort i alle anskaffelsene, 20 % svarte at det ble gjort i noen av anskaffelsene, 23 % svarte at det ikke ble skrevet anskaffelsesprotokoll og 11 % svarte vet ikke.

Dersom man kun ser på respondentene som hadde gjennomført anskaffelser over nasjonal terskelverdi så svarer over 70 % (8 av 11) at de har skrevet anskaffelsesprotokoll i alle anskaffelsene. 18 % (2 av 11) hadde skrevet anskaffelsesprotokoll i noen av anskaffelsene og 9 % (1 av 11) svarte vet ikke. Ingen svarer nei på dette spørsmålet av respondentene som har gjennomført kjøp over nasjonal terskelverdi.

Dokumentert i ESA

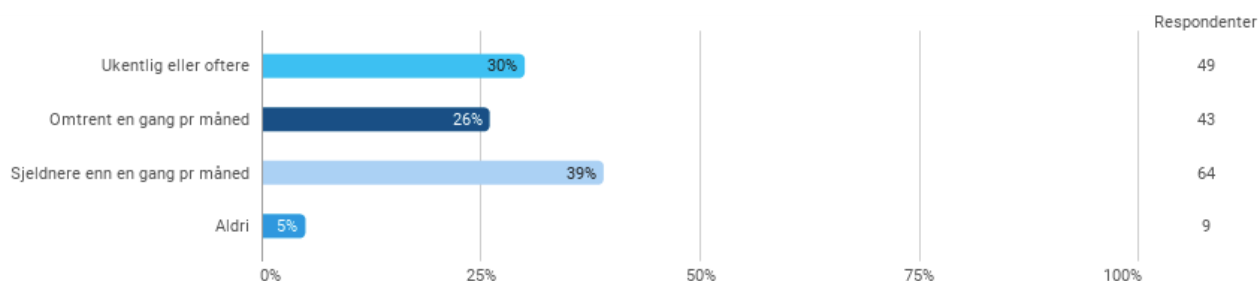
Som vist i figur 4.7 så svarer nesten halvparten at alle respondentene at anskaffelsene er dokumentert i kommunens arkivsystem ESA. 11 % har dokumentert noen av anskaffelsene i ESA, 26 % har ikke dokumentert i ESA og 17 % vet ikke. Dersom man kun ser på respondentene som hadde gjennomført anskaffelser over nasjonal terskelverdi så svarer over 60 % at alle anskaffelsene ble dokumentert i ESA, nesten 20 % svarer at det ble gjort i noen av anskaffelsene.



Figur 4.7. Ble anskaffelsene dokumentert i ESA

4.2.4 RAMMEAVTALER

Som vist i figur 4.8 så svarer over halvparten av respondentene at de gjennomfører kjøp på kommunens rammeavtaler en gang i måneden eller oftere. 39 % gjennomfører kjøp på rammeavtaler sjeldnere enn en gang i måneden. Respondentene som svarte at de ikke gjennomførte kjøp på kommunens rammeavtaler gikk ikke videre til sekvensen som omhandlet rammeavtaler.



Figur 4.8. Hvor ofte foretar du bestillinger av varer og /eller tjenester på kommunens rammeavtaler

I sekvensen om rammeavtaler ble respondentene bedt om å ta stilling til fire påstander om kunnskap og bruk av rammeavtaler.

85% vet hvilke produkter og tjenester som er omfattet av rammeavtaler

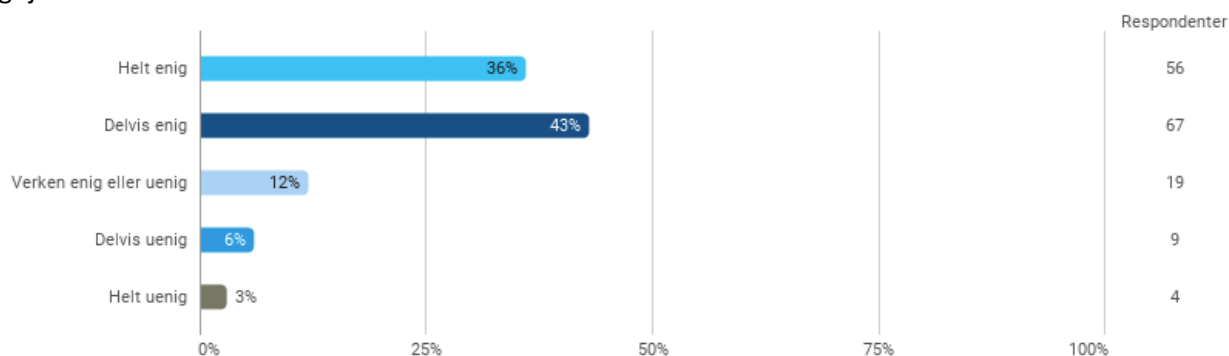
På påstanden «Jeg vet hvilke produkter eller tjenester som er omfattet av rammeavtaler på mitt område» svarte 85 % av respondentene at de vet hvilke produkter og tjenester som er omfattet av rammeavtaler innenfor sitt arbeidsområde (35 % var helt enige i denne påstanden og 50 % var delvis enige). 8 % var delvis uenig i påstanden og 3 % (fem respondenter) var helt uenige.

Litt over halvparten mener det er enkelt å finne informasjon om rammeavtaler

Når det gjelder påstanden «Det er enkelt å finne den informasjonen jeg trenger om rammeavtalene» er svarene spredt. I overkant av halvparten er enig i påstanden om at det er enkelt å finne informasjon om rammeavtalene (helt enig og delvis enig), 20 % er hverken enig eller uenig, 19 % er delvis uenig og 7 % er helt uenig i påstanden.

80% bruker alltid rammeavtalene

Som vist i figur 4.9 svarer omtrent 80 % av respondentene at de er helt enig eller delvis enig i påstanden «Jeg bruker alltid rammeavtalene når jeg skal kjøpe produkter/tjenester som er omfattet av avtalene». 12 % svarer at de er verken enig eller uenig. 3 % (4 respondenter) svarer at de aldri bruker rammeavtaler ved kjøp av produkter og tjenester som er omfattet av rammeavtale.



Figur 4.9. Jeg bruker alltid rammeavtalene når jeg skal kjøpe produkter/tjenester som er omfattet av avtalene

62% vet hvilke rammeavtaleleverandører som er aktivert med E-handel

Kommunen ønsket at revisjonen skulle inkludere påstanden «Jeg vet hvilke rammeavtaleleverandører som er aktivert med e-handel (Agresso og Markedsplassen)». Her svarte 62 % av respondentene at de var helt enige eller delvis enige i påstanden. 12 % svarte verken enig eller uenig, 17 % var delvis uenig og 9 % var helt uenige i påstanden.

Det ble gitt mulighet for å gi utfyllende kommentarer i fritekstfelt i undersøkelsen. Det ble kommentert at det burde prioriteres en gjennomgang av det viktigste i en rammeavtale for de som er direkte involvert i leveransen. Når det gjelder e-handel kommenterte flere at de opplevde bruk av Agresso som tungvint, spesielt de som handlet sjeldent. Det ble kommentert at ansatte bruker mye tid på å finne varer som ville vært mer kostnadsbesparende å reise å kjøpe fysisk. Det ble videre kommentert at det oppleves tidkrevende å komme seg inn i Mercell for å finne rammeavtalene og at det fører til at det tidvis blir handlet av andre leverandører. Det opplevdes mer oversiktlig før oversikten over rammeavtalene kun ble lagt i Mercell.

4.3 REVISJONENS VURDERINGER

I det følgende har vi vurdert svarene fra spørreundersøkelsen opp mot revisjonskriteriene i kapittel 4.1. Revisjonskriteriene er gjengitt i fet skrift. Deretter kommer vurderingene.

Ansatte som gjennomfører innkjøp på vegne av Lillehammer kommune skal være oppdatert på rutiner, veiledere og regelverk om offentlige anskaffelser.

For at ansatte med tildelt fullmakt til å gjennomføre innkjøp skal kunne foreta innkjøp etter regelverket om offentlige anskaffelser og kommunens innkjøpsreglement, må de ha nødvendig kompetanse på området. Spørreundersøkelsen viste at under halvparten av respondentene mente at de hadde tilstrekkelig kunnskap om lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Halvparten av respondentene opplevde at de var godt kjent med rutiner og prosedyrer i kommunens kvalitetssystem som omhandlet anskaffelser.

Vi mener svarene fra spørreundersøkelsen gir indikasjon på at det trengs mer opplæring om temaet, og at Lillehammer kommune ikke i tilstrekkelig grad har påsett at ansatte som gjennomfører innkjøp på vegne av kommunen har nødvendig kunnskap om rutiner og regelverk for offentlige anskaffelser.

Ansatte som gjennomfører innkjøp på vegne av Lillehammer kommune skal bruke relevante maler i TQM, herunder konkurransegrunnlag, protokoll og avtalemal der anskaffelsens verdi tilsier dette.

Det følger av kvalitetssystemet at konkurransegrunnlag, protokoll og avtale skal benyttes i alle anskaffelser over 100.000 kroner. Dette er derfor lagt til grunn i vår vurdering.

Spørreundersøkelsen tyder på at det ikke er lik praksis for å bruke malene i kvalitetssystemet. Omtrent halvparten hadde benyttet mal for konkurransegrunnlag og protokoll i alle eller noen anskaffelser siste året. Under halvparten hadde brukt mal for avtale i anskaffelser siste året. Det var imidlertid en større andel som brukte maler dersom man kun så på anskaffelser over nasjonal terskelverdi.

Revisjonen vurderer på grunnlag av svarene i spørreundersøkelsen at ansatte som gjennomfører innkjøp i Lillehammer kommune i mindre grad bruker relevante maler i TQM der anskaffelsens verdi tilsier at disse malene skal brukes. Revisjonen har ikke undersøkt om ansatte benytter seg av andre maler utenfor kvalitetssystemet.

Ansatte som gjennomfører innkjøp på vegne av Lillehammer kommune skal bruke Mercell i anskaffelser over nasjonal terskelverdi og bør bruke Mercell i anskaffelser over 100.000 kroner.

Nesten halvparten av respondentene i undersøkelsen hadde brukt Mercell i alle eller noen av anskaffelsene siste året. Andelen som hadde brukt Mercell i anskaffelser over nasjonal terskelverdi var 70 %. Det ble kommentert at ansatte synes Mercell var krevende å orienteres seg i og at det var ønskelig med mer opplæring.

Revisjonen vurderer at en betydelig andel ansatte som gjennomfører anskaffelser i Lillehammer kommune ikke bruker Mercell. 30 % av ansatte har ikke brukt Mercell i anskaffelser over nasjonal terskelverdi noe som synes å være et stort avvik. For anskaffelser under nasjonal terskelverdi er det ikke krav om å bruke Mercell, men det er anbefalt.

Ansatte som gjennomfører innkjøp på vegne av Lillehammer kommune skal sørge for dokumentasjon av anskaffelsesprosessen i ESA.

Mercell har integrasjon med kommunens sak- og journalsystem ESA og dokumentasjon fra anskaffelsesprosessen blir derfor journalført som følge av at man bruker Mercell. I konkurranser der KGV fra Mercell ikke er brukt må innkjøper sørge for å dokumentere anskaffelsesprosessen i ESA.

I underkant av halvparten av respondentene i undersøkelsen svarte at alle anskaffelsene er dokumentert i kommunens arkivsystem ESA. Dersom man kun ser på respondentene som hadde gjennomført anskaffelser over nasjonal terskelverdi så svarer over 60 % at alle anskaffelsene ble dokumentert i ESA og 20 % svarer at det ble dokumentert i ESA i noen av anskaffelsene. Revisjonen vurderer at ansatte som gjennomfører anskaffelser på vegne av Lillehammer kommune har et forbedringspotensial i å dokumentere anskaffelsesprosessene i ESA.

Funnene i spørreundersøkelsen kan tyde på at kommunens anskaffelser ikke blir dokumentert i tilstrekkelig grad, spesielt gjelder dette anskaffelser mellom 100.000 kroner og nasjonal terskelverdi. Når man ser dette i sammenheng med svarene som omfatter bruk av Mercell, konkurransegrunnlag, protokoll og avtalemal så kan det tyde på at det ikke dokumenteres i tilstrekkelig grad iht. lov om offentlige anskaffelser og kommunens innkjøpsreglement. Vi viser også til resultatet fra gjennomgangen av konkrete kjøp i forrige kapittel.

Ansatte i Lillehammer kommune skal vite hvilke varer og tjenester som er omfattet av rammeavtaler innenfor sitt arbeidsområde og bruke disse avtalene når det er mulig. Ved behov for en tjeneste eller vare skal det alltid undersøkes om det foreligger rammeavtale.

Spørreundersøkelsen viste at de aller fleste var klar over hvilke tjenester og produkter som er omfattet av rammeavtale innenfor sitt område, men bare halvparten opplevde at det var enkelt å finne informasjon om rammeavtalene. Spesielt det at de måtte inn i Mercell for å finne informasjon om avtalene ble pekt på som en utfordring av enkelte, som igjen kunne bidra til at det ble kjøpt varer utenom rammeavtalene.

Tilbakemeldingene i undersøkelsen tyder på at de aller fleste som gjennomfører innkjøp i Lillehammer kommune undersøker om det finnes rammeavtaler og bruker disse. Samtidig var andelen som svarte at de ikke brukte rammeavtaler 20 %, noe som synes å være en høy andel den tid kommunen skal bruke rammeavtaler der det er mulig. Når det gjaldt e-handel kommenterte flere at de opplevde Agresso som tungvint, spesielt de som handlet sjeldent. Det ble også kommentert at ansatte bruker mye tid på å finne varer som de opplever ville være mer kostnadsbesparende å reise å kjøpe fysisk.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at ansatte i Lillehammer kommune i stor grad vet om og bruker rammeavtaler der det er mulig, men at det er et forbedringspotensial i å sørge for at alle som gjennomfører innkjøp på vegne av kommunen kjenner til og bruker rammeavtalene.

5 HAR LEDERE MED ANSVAR FOR INNKJØP GOD NOK KONTROLL?

Dette kapitlet omhandler problemstilling 3

- *Har ledere med ansvar for innkjøp god nok kontroll med at innkjøpene foretas i samsvar med regelverket?*

5.1 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene til denne problemstillingen er utledet fra kommunelovens regler om internkontroll, KS sin veileder Orden i eget hus, DFØs fagsider om offentlige anskaffelser¹⁵, samt Lillehammer kommunes egne rutiner og dokumenter som er aktuelle på området.

5.1.1 INTERNKONTROLL PÅ INNKJØPSOMRÅDET

§ 25-1 i kommuneloven omhandler kommunedirektørens ansvar for å etablere internkontroll med administrasjonens virksomhet. Internkontrollen skal sikre at lover og forskrifter følges og vil også gjelde på innkjøpsområdet. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Bestemmelsen angir også hva kommunedirektørens plikter går ut på.

Bestemmelsene i § 25-1 tydeliggjør kommunedirektørens ansvar både for å ha tilstrekkelig kontroll, og et krav om å etablere en prosess for å sikre kontroll. Som en naturlig følge av dette må kommunedirektøren sikre at innkjøp foretas i samsvar med regelverk og at innkjøpsansvarlige har nødvendig, oppdatert kompetanse innenfor innkjøp/offentlige anskaffelser.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på sin nettside en egen fane for anskaffelser, hvor det ligger veiledning og verktøy for gode offentlige innkjøp. Ifølge DFØ er viktige tiltak for å oppnå internkontroll på innkjøpsområdet blant annet:

- Etablering av innkjøpsstrategi med handlingsplan.
- Rolle- og ansvarsfordeling.
- Fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp.
- Etablere retningslinjer for innkjøp som skiller mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler.
- Kommunisere mål og resultatkrav for virksomhetens innkjøp og gi nødvendig opplæring.
- Etablere rutine for risikovurderinger (i motsetning til tilfeldig og unødvendig kontroll)
- Etablere rutiner for oppfølging av etterleving (i motsetning til engangs- og ad hoc kontroll)
- Standardisering av innkjøpsprosesser og rutiner som sikrer etterleving av krav, gjerne ved hjelp av elektroniske løsninger.
- Rutiner for oppfølging av mål og resultatkrav ved hjelp av blant annet fakturakontroll, evaluering og rapportering.

¹⁵ <https://dfo.no>

- Etablere system for oppbevaring og tilgjengeliggjøring av rammeavtaler.
- Etablere system for kontraktsoppfølging og håndtering av endringsordrer og tilleggsarbeid.

5.1.2 KOMMUNENS INNKJØPSSTRATEGI

Kapittel 3 i innkjøpsstrategien (som tidligere omtalt i kapittel 1.3.4) beskriver relevant regelverk og grunnleggende prinsipper kommunen skal følge ved offentlige anskaffelser. Innledningsvis i kapittel 5 står det følgende om organisering: *"Kommunen skal ha en hensiktsmessig organisering av anskaffelsesfunksjonen med klare ansvarslinjer. Kommunen skal vedlikeholde og bygge fagkompetanse i anskaffelsesfunksjonen, samt utvikle prosesskompetansen i linjen. Kommunen skal ta i bruk og videreutvikle elektroniske innkjøpssystem for å sikre og effektivisere innkjøpsprosessene. Kommunen skal ha åpenhet og en høy etisk standard i sine anskaffelsesprosesser."*

5.1.3 LILLEHAMMER KOMMUNES ØKONOMIREGLEMENT

Økonomireglementet til Lillehammer kommune ble vedtatt 24. september 2015. Ifølge økonomireglementet har kommunedirektøren ansvar overfor kommunestyret og formannskapet for at reglementet følges. Lederne for de enkelte tjenesteområder har tilsvarende ansvar overfor rådmannen for at reglementet blir fulgt innenfor eget område.

Kapittel 6 i kommunens økonomireglement omhandler innkjøp. Formålet med delreglementet for innkjøp er å sikre at alle anskaffelser i Lillehammer kommune gjennomføres i henhold til gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer. Reglementet gjelder for alle innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for eller på vegne av Lillehammer kommunes tjenesteområder og underliggende enheter. Det er kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret for at alle medarbeidere som gjennomfører anskaffelser gjøres kjent med og følger reglementet, samt at det er utarbeidet og vedtatt rutiner innenfor kommuneområdene som ivaretar reglementet.

5.1.4 LEDERAVTALER

Revisjonen har mottatt tre maler for lederavtaler oversendt fra Lillehammer kommune; lederavtale for ledere ansatt før 1.1.2012, lederavtale for ledere ansatt perioden 1.1.2012-høst 2012, og lederavtale fra høst 2012.

Lederavtalene skal inngås med følgende ledere i kommunen:

- Ledere for Tjenesteområder (TO), Fagenheter (FE), og andre enheter/stillinger som rapporterer til rådmann/kommunalsjef.
- Rektorer som rapporterer til TO-leder grunnskole (Skolesjef).
- Ledere i barnehager som rapporterer til TO-leder barnehage (Barnehagesjef)
- Avdelingsledere som rapporterer til TO-leder Lillehammer helsehus.
- Avdelingsledere som rapporterer til TO-leder Hjemmetjenesten.
- Ledere i bofellesskap og andre avdelingsledere som rapporterer til TO-leder Tilrettelagte tjenester
- Avdelingsledere som rapporterer til TO-leder Eiendom

Ledere har alle rådmannens fullmakter innenfor egen virksomhet, med unntak av lønnsfastsettelse. Beslutninger og vedtak som fattes skal være i tråd med:

- Beslutninger og vedtak fattet på høyere administrativt eller politisk nivå.
- Felles regler, retningslinjer og prinsipper for utøvelse av ledelse i Lillehammer kommune. Lover, forskrifter og sentrale avtaler som kommunen er bundet av.

Kommunedirektøren har det overordnede ansvar for internkontrollen i kommunen, herunder på innkjøpsområdet, jf. kommunelovens § 25-1. Kommunens ledere har kommunedirektørens fullmakter innenfor egen virksomhet og har ansvar for å sørge for at anskaffelser ved enheten gjennomføres i tråd med regelverket.

5.1.5 KONKRETE REVISJONSKRITERIER

Vi har ut fra dette utledet følgende revisjonskriterier:

- Leder må sørge for at det foreligger oppdaterte fullmakter over hvem som har myndighet til å gjennomføre og godkjenne innkjøp i enheten.
- Ledere bør ha rutiner og tiltak for å sikre etterlevelse av gjeldende krav til anskaffelser.
- Ledere bør ha tiltak for å sikre at ansatte i deres enhet med innkjøpsfullmakt har tilstrekkelig kompetanse.
- Ledere bør ha rutiner for å følge opp om enhetens bruk av rammeavtaler er i samsvar med bestemmelsene i rammeavtalene.

5.2 FAKTABESKRIVELSE

Dette kapitlet baserer seg på sekvensen i spørreundersøkelsen for ledere med påstander om fullmakter, rutiner, planlegging og oppfølging av innkjøp ved enheten. Det var kun tjeneste-/fagenhet-/stabsledere, rektorer og barnehageledere som fikk disse spørsmålene. I tillegg har vi intervjuet tjenesteområdelederne for Eiendom, Veg og trafikk og Vann og avløp. Vi har også gjennomført en samtale med felles innkjøpsenhet.

5.2.1 SYSTEM, RUTINER OG TILTAK FOR Å SIKRE ETTERLEVELSE AV REGELVERKET

Fullmakter for å gjennomføre innkjøp

Når det gjelder fullmakter for innkjøp svarte 78 % (31 av 40) av ledere¹⁶ i spørreundersøkelsen at de var helt enige i påstanden «*det er klart hvilke fullmakter ansatte i vår enhet har for innkjøp*». Fire ledere var delvis enige i påstanden og fire ledere var hverken enig eller uenig. En leder var helt uenig i påstanden.

Tjenesteområdeledere har lederavtale og dermed fullmakt innenfor eget budsjett til å gjennomføre innkjøp. I Vann og avløp fortalte tjenesteområdeleder at også avdelingslederne har lederavtaler og fullmakter innenfor eget budsjett. Prosjektledere har generell fullmakt til å handle innenfor eget prosjekt. Driftsoperatører kan både handle og bestille. Det er ingen fullmakts-grense for hvor store kjøp den enkelte kan gjennomføre. Tjenesteområdeleder fortalte at det som omhandler fullmakter til å gjennomføre innkjøp i kommunen er uklart, eksempelvis har de ikke fullmakter som er begrenset til beløp.

¹⁶ Med ledere i spørreundersøkelsen menes leder for fagenhet/stabsfunksjon, tjenesteområdeleder, rektor eller barnehageleder.

I Eiendomsenheten fortalte de at innkjøp er delegert fra eiendomssjef til avdelingsledere og det er avdelingslederne som følger opp at innkjøpene blir gjennomført i henhold til loven. Ifølge tjenesteområdeleder for Eiendom har ikke ansatte som gjennomfører innkjøp i enheten skriftlig fullmakt med beløpsgrense. Det følger av stillingsinstruksen at ansatte i enheten må gjennomføre innkjøp. Eiendomssjefen mener at de har oversikt over hvem som har bestillingsfullmakt i enheten, ansatte uten bestillingsfullmakt får ikke gjort jobben sin.

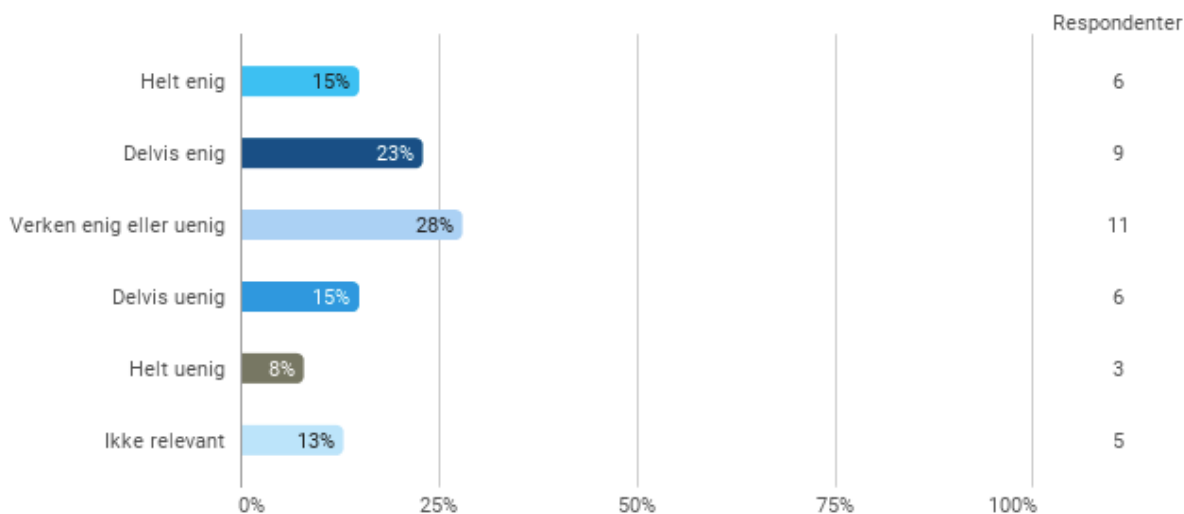
Tjenesteområdeleder for Veg og trafikk beskrev i intervju at han har fullmakt til å gjennomføre alle innkjøp som er innenfor rammen til budsjettet sitt, det ligger i arbeidsavtalen. Tjenesteområdeleder har videredelegert fullmakter til tre ansatte (to prosjektingeniører og en driftsingeniør). Det står ikke i arbeidsavtalene deres at de har fått videredelegert ansvar, men de har fått det muntlig. De handler innen budsjettet og alle fakturaer går via tjenesteområdeleder. Enheten erfarte at de har de fullmaktene de trenger for å gjennomføre arbeidsoppgavene sine.

Det er ingen av tjenesteområdelederne revisjonen intervjuet som oppfattet at de har ansvar for å vedlikeholde fullmakts-matrisen (regneark med oversikt over ansatte med fullmakt til å bestille eller godkjenne kjøp i kommunen). Ifølge innkjøpsenheten er det den enkelte leder som har ansvar for å melde fra hvilke fullmakter sine ansatte trenger, eller om noen fullmakter skal fjernes. Det er fellesenhet økonomi som teknisk utfører prosessen med å legge til eller fjerne fullmakter i Agresso og e-handel. Innkjøpsenheten har ikke ansvar for å vedlikeholde fullmakts-matrisen.

Fullmakts-matrisen revisjonen mottok i forbindelse med utvalg til spørreundersøkelsen, viste at totalt 302 ansatte i kommunen har fullmakt til å bestille og/eller godkjenne innkjøp. 45 respondenter som opprinnelig sto i fullmakts-matrisen ble fjernet fordi de enten hadde sluttet eller fordi de ikke lenger jobbet med innkjøp.

Roller og ansvarsfordeling mellom den enkelte enhet og innkjøpsenheten

Revisjonen undersøkte i spørreundersøkelsen hvorvidt det er tydelighet i roller og ansvarsfordeling mellom den enkelte enhet og innkjøpsenheten. Lederne er som vist i figur 5.1 delt i synet på om det er tydelige retningslinjer for hvilke konkurranser som kan gjennomføres av den enkelte enhet og hvilke som skal gjennomføres av innkjøpsenheten:



Figur 5.1. Det er tydelige retningslinjer for hvilke konkurranser som kan gjennomføres av den enkelte enhet og hvilke som skal gjennomføres av innkjøpsenheten

En leder kommenterte at retningslinjene var tydelige, men at vedkommende ikke var enig i at Innkjøpsenheten kun skal inngå 3:1 avtaler, . «Hvorfor skal ikke innkjøpsenheten inngå avtaler der vi har størst behov, kjøper mest og har mest å hente? På grunn av strategien som gjelder, har vi ikke de rammeavtalene vi trenger og kostnadene til innkjøp er høyere enn de kunne og burde vært».

Innkjøpsenhetens rolle og ansvar er ifølge innkjøpsstrategien primært å etablere rammeavtaler for varegrupper der én eller flere sektorer eller kommuner har sammenfallende behov. Videre å bistå med faglig råd og veiledning i de tilfeller som virksomhetene selv gjennomfører anskaffelser. I intervju fortalte innkjøpsenheten at det hender de får henvendelser fra andre enheter, som ønsker at innkjøpsenheten skal gjennomføre anskaffelsesprosesser for dem. Da må de forklare at deres rolle er veiledning og rådgivning i anskaffelsesprosesser utenfor deres ansvarsområde.

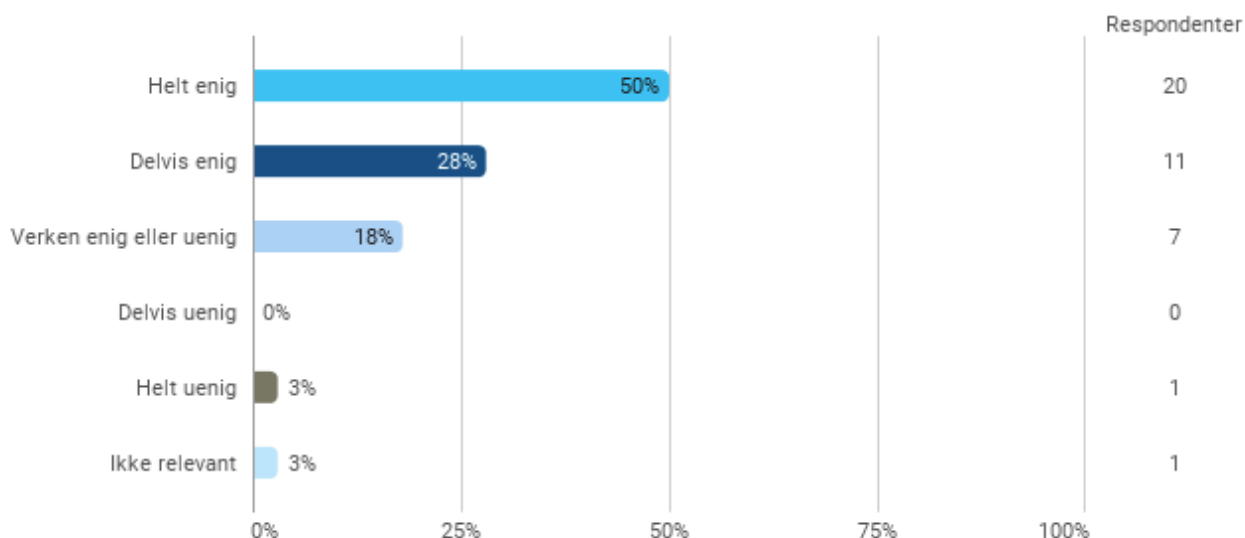
Når det gjelder e-handel har revisjonen mottatt dokumentet «Rollebeskrivelser for e-handel». Dette dokumentet beskriver ulike roller, ansvarsområder og oppgaver innen e-handel. Dokumentet viser at kommunen har tydelige rollebeskrivelser når det gjelder kjøp på e-handel.

Etterlevelse av regelverket og kommunens kvalitetssystem

De fleste av enhetsledere i Lillehammer kommune ga i spørreundersøkelsen uttrykk for at de følger med på og har god oversikt over enhetens anskaffelser. 78 % (31 av 40) svarte at de er helt enige i påstanden «Jeg følger med på og har god oversikt over enhetens anskaffelser». Fem er delvis enige i påstanden, to er hverken enig eller uenig. To enhetsledere svarte at de er helt eller delvis uenige i påstanden.

Videre svarte 53 % (21 av 40) av lederne at de er helt enige i påstanden om at «enheten de leder følger vedtatt innkjøpsstrategi». 40 % (16 av 40) er delvis enige i påstanden. Tre ledere var hverken enige eller uenige i påstanden.

I påstanden «Enheten følger prosedyrene i kvalitetssystemet for planlegging og gjennomføring av anskaffelser» svarte som vist i figur 5.2 halvparten av lederne at de er helt enige i påstanden, 11 ledere er delvis enige. En leder var helt uenig i påstanden.



Figur 5.2. Enheten følger prosedyrene i kvalitetssystemet for planlegging og gjennomføring av anskaffelser

På påstanden «prosedyren for arkivering og dokumentasjon i anskaffelsesprosessen følges» svarte i overkant av halvparten av lederne i spørreundersøkelsen at de er helt eller delvis enige i påstanden. To ledere svarte at de er uenige (helt eller delvis) i påstanden. Resterende svarte at de var verken enig eller uenig, eller at spørsmålet ikke er relevant.

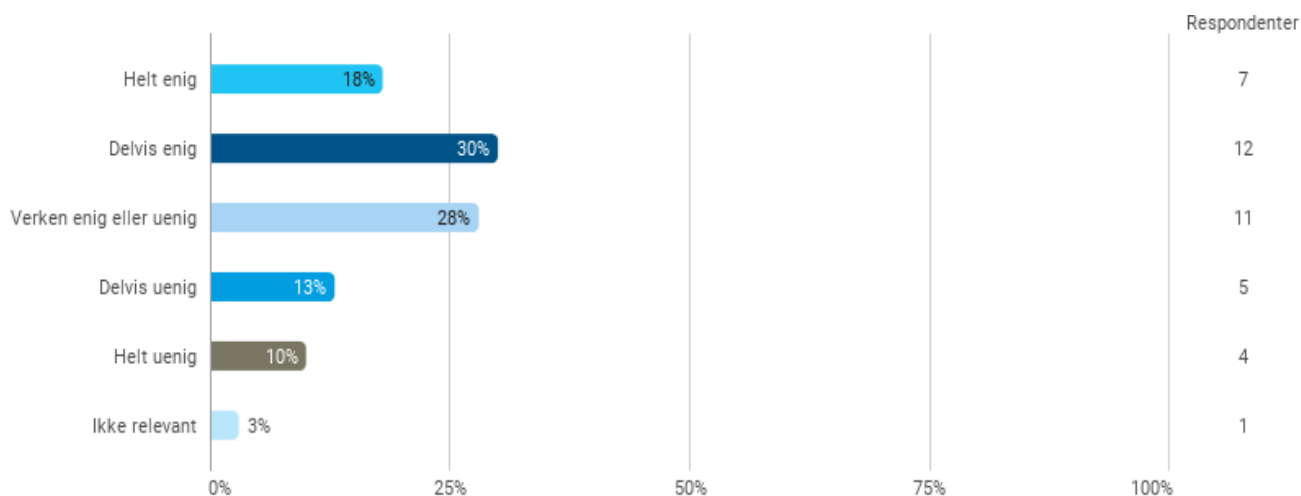
Tjenesteområdeleder for Vann og avløp fortalte i intervju at hun over tid har sett at enheten ikke har god nok struktur på innkjøp. De startet derfor like før pandemien et eget team for innkjøp. Teamet for innkjøp har til hensikt å holde oversikt over de innkjøpsavtaler som tjenesteområdet har ansvar for, og skal benyttes som et diskusjonsforum når strategi for nye anskaffelser skal legges og avtaler inngås. Tjenesteområdeleder var trygg på at maler og dokumenter fra TQM blir brukt ved kjøp som gjøres fra investeringsbudsjettet, men var noe mer på utrygg grunn når det gjaldt kjøp som blir gjort over driftsbudsjettet.

Alle prosjektledere i Vann og avløp bruker Mercell, med unntak av kjøp med mindre beløp, som for eksempel mini-konkurranser hos rammeavtaleleverandør. De erfarer at det er et godt verktøy. Eiendomsenheten bruker også Mercell i de fleste anskaffelser, og ifølge intervju er det svært sjelden at Mercell ikke blir brukt. Det gjelder kun i små anskaffelser. De erfarer at det er sikrere å bruke Mercell for å dokumentere prosessen, med tanke på at de opplever et stort innsynspress. Eiendom bruker standardkontrakter (NS) ved inngåelse av avtaler, ellers bruker de de malene som ligger i TQM.

Tjenesteområdeleder i Veg og trafikk fortalte i intervju at enheten bruker dokumentene i TQM. De bruker Mercell i alle konkurranser som skal kunngjøres i Doffin. Dersom det er snakk om mini-konkurranser hos rammeavtaleleverandør, bruker de ikke Mercell. De sender de e-post og arkiverer dialogen. De har ikke mengdetrening i å bruke verktøyet og det kan oppleves som en barriere å bruke det på grunn av liten erfaring.

Internkontroll

I påstanden «Det er etablert rutiner for oppfølging ved avvik fra prosedyrene» viser figur 5.3 at det er spredning i svarene fra lederne. Omtrent halvparten er helt eller delvis enige i påstanden, 28 % er hverken enig eller uenig. Ni ledere svarte at de er helt eller delvis uenige i påstanden.



Figur 5.3. Det er etablert rutiner for oppfølging ved avvik fra prosedyrene

Eiendomsenheten har ingen kontrollrutiner på innkjøpsområdet. Prosjektene enheten utfører er politisk vedtatt. Svært ofte blir det bedt om innsyn i prosessen, både av presse, politikere og andre tilbydere. De er derfor bevisst på at det er stor sannsynlighet for at noen ber om innsyn og er opptatt av å ha en gjennomiktig prosess. De opplyser at de har en rutine for hvordan anskaffelsene skal gjennomføres og de forutsetter at ansatte følger rutinen ved innkjøp. Alle rutinene som omhandler eiendom i TQM, ble revidert våren 2021. Alle tildelingsbrev må dobbelt signeres før de sendes til tilbyderne.

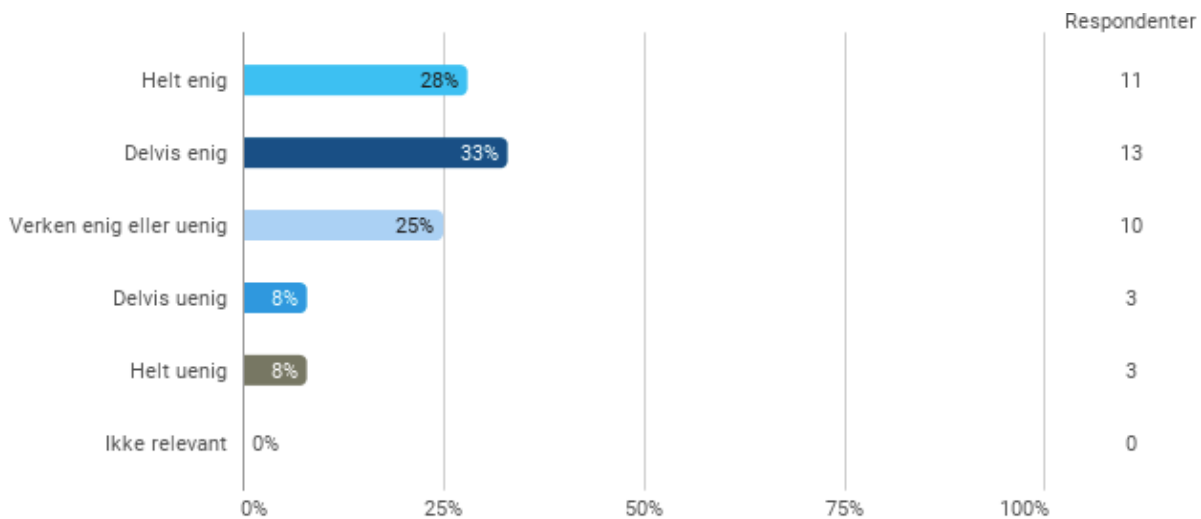
Ifølge tjenesteområdeleder for Vann og avløp har ikke enheten egne kontrollrutiner, og kjenner ikke til om kommunen har retningslinjer for kontroll på området. De har satt i verk tiltak for å sette innkjøpsarbeidet i system, slik som team innkjøp som tidligere beskrevet og ved at estimert verdi er fast tema i prosjektbestillingen. Tjenesteområdeleder opplever at strukturen er på plass slik sett, men forteller at de kunne hatt bedre struktur på at det de blir enige om følges. Der er det opp til at hun eller avdelingsledere fanger opp. Tjenesteområdeleder og avdelingsledere bruker mye tid i regnskapssystemet og Agresso for å holde oversikt. Ansvar for fakturabehandling er delegert nedover i de tre avdelingene, dette for å gjøre volumet mindre og for å være tettere på der kjøpene faktisk er gjort.

Revisjonen spurte hvordan tjenesteområdeleder i Veg og trafikk følger opp at innkjøpene i enheten følger lov om offentlige anskaffelser og at kommunens innkjøpsreglement blir fulgt. Tjenesteområdeleder svarte at han følger opp prosjektene hver 14. dag i møte med prosjektingeniørene. På den måten går de også gjennom de konkrete anskaffelsene knyttet til prosjektet hver 14. dag. Han har i tillegg daglig kommunikasjon med prosjektlederne. Det er tjenesteområdeleder som signerer i Mercell når noen i avdelingen gjør innkjøp og det er kun han som anviser fakturaer.

Veg og trafikk har ingen egne retningslinjer eller kontrollrutiner på innkjøpsområdet. De opplever ikke at støttefunksjoner i kommunen som for eksempel Innkjøpsenheten følger opp innkjøpene de gjør, men har fått spørsmål fra økonomiavdelingen om noen fakturaer. Enheten har ikke system for å føre opp småkjøp fra hver leverandør. De har god oversikt over kjøp per prosjekt, men ikke samlet per leverandør. De har vurdert at det er en risiko at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre større kjøp selv, synes det hadde vært *en fordel om innkjøpsenheten kjørte anskaffelsesprosesser over nasjonal terskelverdi. De så at det foreligger risiko i å gjøre større anskaffelsesprosesser selv da bare gjør det et par ganger i året.*

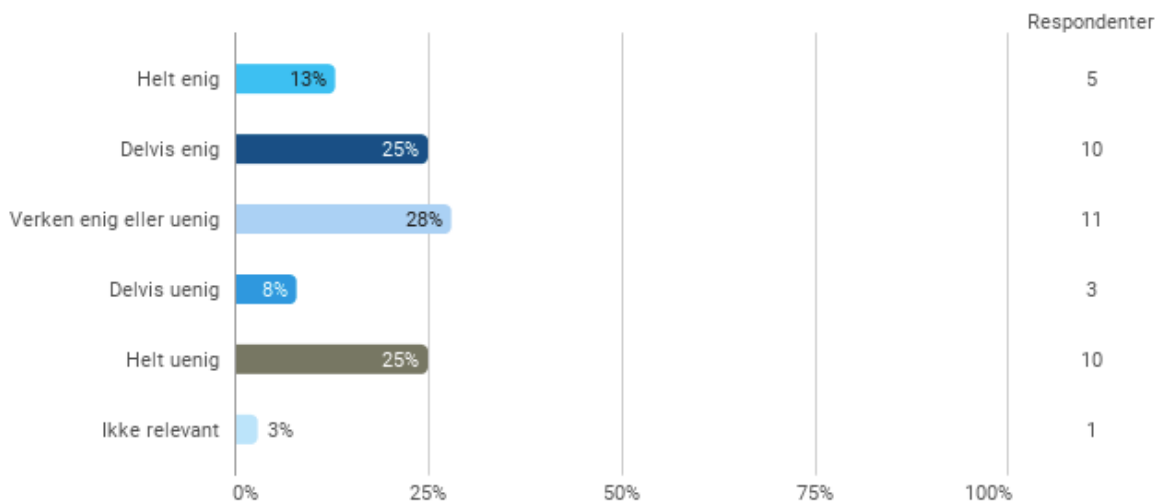
5.2.2 KOMPETANSE OM INNKJØP

Lederne ble i spørreundersøkelsen presentert for påstanden «Ansatte som er involvert i innkjøp har nødvendig innkjøpskompetanse». Som vist i figur 5.4 var i overkant av 60 % helt eller delvis enig i denne påstanden.



Figur 5.4. Ansatte som er involvert i innkjøp har nødvendig kompetanse

På påstanden «Vi har satt av tid til kurs og annen kompetanseutvikling for de som er involvert i innkjøp» svarte i underkant av 40 % at de er helt eller delvis enige i påstanden. 25 % svarte at de er helt uenige i påstanden om at det er satt av nok tid til kurs og annen kompetanseutvikling for de som er involvert i innkjøp (jf. figur 5.5).



Figur 5.5. Vi har satt av tid til kurs og annen kompetanseutvikling for de som er involvert i innkjøp

Ifølge tjenesteområdeleder for Eiendom har de satt av budsjetterte midler til opplæring, og ansatte får tilbud om kurs. Det er et krav om å holde seg oppdatert, så de tar både interne og eksterne kurs. De har ingen fast rutine på dette, men det er opp til hver enkelt å holde seg oppdatert. Eiendomssjef opplever at ansatte i enheten har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre innkjøp. Veg og trafikk gjennomførte kurs om innkjøp for et par år siden, men kompetanseutvikling skjer i hovedsak etter selvstudiemetoden. Det er mulig for ansatte å melde seg på kurs ved behov, men de har ikke budsjettert med mye midler til det.

I Vann og avløp bruker de mye midler på eksterne kurs om innkjøp og leder mener at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre anskaffelser etter regelverket. Samtidig blir de aldri en fagenhet på innkjøpsområdet. Hun er redd det er en risiko for at de mister evnen til nytenkning og innovasjon fordi den enkelte gjør det på sin trygge måte. Slik det fungerer i dag har enhetene i kommunen et stort ansvar for å bygge kompetanse om innkjøp i enheten. Vann og avløp bruker mye ressurser på å kurse prosjektledere i innkjøp.

Prosjektlederne må kunne alt og det er mange fagområder de må innom. Hun mener at det ikke er effektivt å spre kompetansen på flere personer, da dette skaper større sårbarhet.

Faglig veiledning og bistand fra Innkjøpsenheten

I spørreundersøkelsen svarte nesten 90 % av lederne at deres enhet etterspurte bistand fra innkjøpsenheten ved behov i innkjøpsprosessen.

Innkjøpsenheten ga i intervju eksempler på hvordan de går frem for å bistå andre enheter i anskaffelsesprosesser. I tilfeller der den enkelte enhet gjennomfører anskaffelsesprosessen kan innkjøpsrådgiver bistå med å lese gjennom konkurransegrunnlag, gi praktisk bistand i Mercell, utforming av tildelingskriterier, kvalitetssikre dokumenter og svare på konkrete spørsmål.

Videre kan innkjøpsenheten bistå enhetene i klageprosesser, både før og eventuelt etter at klagen er sendt KOFA. De erfarte at de som regel får henvendelser fra enhetene dersom en leverandør klager ved tildeling av kontrakt. De bidrar i spørsmål fra enheter i kommunen dersom det er bedt om innsyn i en anskaffelse. Innkjøpsenheten gjennomfører også noen kurs for enhetene i kommunene.

Det var noe ulikt hvorvidt enhetene revisjonen intervjuet oppfattet at de fikk nok bistand fra innkjøpsenheten. Eiendom fortalte at de fikk all den hjelpen de trengte fra Innkjøpsenheten og at de var prioritert fordi rammeavtalene deres brukes mye. De erfarte også at de får bistand når de gjennomfører store anskaffelser selv, eksempelvis at Innkjøpsenheten leser gjennom konkurransegrunnlag. De drøfter ofte anskaffelsesprosesser med Innkjøpsenheten og har et godt samarbeid.

Vann og avløp og Veg og trafikk ønsket mer bistand til å gjennomføre anskaffelser, da de i liten grad synes at de fikk den hjelpen de trengte fra innkjøpsenheten. De fortalte at de kunne få råd, men i et begrenset omfang. Det kunne oppleves som en kamp å få Innkjøpsenheten til å hjelpe, men de gangene de har fått hjelp har det fungert veldig bra. Tjenesteområdelederne ønsker mer dialog og samarbeid og at Innkjøpsenheten er mer oppsøkende.

Vann og avløp opplever medarbeiderne i Innkjøpsenheten som dyktige fagfolk, men mener det er et stort potensial for å organisere og strukturere arbeidet med innkjøp annerledes for å utnytte ressursene bedre. Enhetene skal være eksperter på mye og det er krevende for prosjektlederne å være eksperter på anskaffelsesområdet i tillegg, de mener det er mye penger å hente for kommunen ved å være bedre på å gjøre innkjøp.

Veg og trafikk kunne tenkt seg mer hjelp for å unngå at de går i de fellene som kan oppstå i en innkjøpsprosess. Tjenesteområdeleder for Veg og trafikk beskrev at det *«oppgjennom årene har blitt styr med noen anskaffelser der de har gjort feil i kommunen. Entreprenørene er store og profesjonelle og de selv blir nybegynnere i forhold. Det hadde vært en fordel om Innkjøpsenheten hadde kjørt anskaffelsesprosesser over nasjonal terskelverdi»*.

5.2.3 RAMMEAVTALER

Innkjøpsenheten informerer enhetene i kommunene om nye rammeavtaler gjennom utsending av informasjonsbrev. Informasjonsbrevene inneholder overordnet informasjon på innkjøpsområdet, slik som informasjon om nye avtaler og om endringer i eksisterende avtaler. Alle rammeavtaler som kommunene i 3:1 samarbeidet har ligger tilgjengelig i Mercell. Alle som er ansatt i kommunene Øyer, Gausdal og Lillehammer har

tilgang til å gå inn i oversikten i Mercell ved å logge seg inn. Det er utarbeidet en veileder for hvordan man går inn i Mercell og hvordan man søker etter rammeavtaler. Denne veilederen ligger i TQM.

I spørreundersøkelsen var det lagt opp til et fritekstfelt der lederne hadde mulighet til å komme med utfyllende kommentarer til spørsmålene. En leder kommenterte at tilgjengeligheten til rammeavtalene oppleves krevende, og at det er komplisert å finne frem til dokumentene og betingelsene. Resultatet er at den som bestiller på rammeavtalen ikke sjekker om timepriser, prisjusteringer og lignende er i henhold til kontrakt fordi det tar for lang tid å finne frem til avtalen. Videre ble det kommentert at e-handel er for tungvint. Søkefunksjonen oppleves ikke god nok, noe som fører til frustrasjon hos den som skal bestille.

Tjenesteområdelederne revisjonen intervjuet opplevde tilgjengeligheten til rammeavtaler ulikt. Vann og avløp erfarte at det var tungvint å finne rammeavtalene i Mercell og at det var spesielt krevende for de som ikke bruker Mercell aktivt. Tjenesteområdeleder mente at det var lettere å finne rammeavtalene før når de lå i et Excel-ark med link til avtalene. Eiendom og Veg og trafikk kjente så godt til de rammeavtalene som var aktuelle for dem å bruke at de ikke synes det var noen utfordring.

Revisjonen spurte enhetslederne om de hadde et system for å følge opp at rammeavtaler blir fulgt. Vann- og avløpssjefen fortalte at de har fokus på å bruke rammeavtaler der det er mulig. De har ingen struktur for hvordan de følger opp at tilgjengelige rammeavtaler blir brukt, men opplever at de har fokus på det i enheten. Tjenesteområdeleder og avdelingslederne følger opp regnskapet slik at de for eksempel fanger opp om noen kjøper et par vernesko i butikk, i stedet for å bruke rammeavtale. Tjenesteområdeleder synes at oppfølgingen av parallelle rammeavtaler er sårbar. Kommunen har noen parallelle rammeavtaler, men har ikke system for å følge opp hvor mange avrop som blir gjort på hver leverandør, utover et Excel-ark der avrop blir oppført. Tjenesteområdeleder for Vann og avløp fortalte at de ikke har noe system for å holde oversikt over kjøp de gjør utenom rammeavtale og at det hadde vært nyttig og naturlig at Innkjøpsenheten hadde sørget for dette. Da kunne de oppdaget om det er potensial for å inngå rammeavtaler.

Eiendomsenheten fortalte i intervju at de er trygge på at de bruker tilgjengelige rammeavtaler. Alle avrop på rammeavtaler gjør de skriftlig ved å sende e-post til leverandør og får oppdragsbekreftelse i retur. Avrop på beløp større enn 100.000 kroner arkiveres i ESA. Mindre beløp er dokumentert i regnskapet. Når det gjelder å holde oversikt over hvor mye de har brukt per avtale og leverandør så følger de med gjennom porteføljerapportering og Agresso. De bruker mest Agresso, der de kan se beløp pr leverandør. De har ikke en rutine for å følge opp om de kjøper mer enn anslått verdi pr. kontrakt, noe de heller ikke ser som nødvendig.

Veg og trafikk beskrev i intervjuet at de holder seg oppdatert på nye rammeavtaler eller endringer i rammeavtaler via informasjonsbrev fra Innkjøpsenheten. I tillegg holder de seg oppdatert ved å bruke oversikten over rammeavtaler i Mercell. De kjenner godt rammeavtalene de bruker og synes at de har god kontroll på hva som står i disse avtalene. Enheten prøver å bruke rammeavtaler der det er mulig, da det er lettere enn å gjøre kjøpene selv.

Innkjøpsenheten fortalte at de følger opp rammeavtaler som inngår i deres portefølje. De følger eksempelvis opp varsel om prisendringer, samt endringer eller brudd på kontraktsvilkår. I de tilfellene avtalen ikke fungerer i henhold til bestemmelsene er det innkjøpsenheten som er kontraktspart og følger opp. Innkjøpsenheten har ingen operativ rolle slik at de kan følge opp og holde oversikt over når og hvor de ulike enhetene i kommunen

gjør avrop på ulike avtaler. Dette ansvaret ligger på enhetsledernivå. Enhetsleder skal sørge for å bruke tilgjengelige rammeavtaler og sørge for fordeling av avrop ved parallelle rammeavtaler.

Innkjøpsenheten lager årlig en oversikt over kjøp fra rammeavtaleleverandører. Oversikten kan også inneholde beløp som ikke gjelder rammeavtaler, slik at den ikke gir et helt nøyaktig bilde av hva som er blitt brukt pr rammeavtale. Oversikten lages på etterskudd, etter at regnskapet er stengt for foregående år. Innkjøpsenheten har tilgang til regnskapstall og det er mulig å finne ut hvor mye som er kjøpt per rammeavtale, men de har ingen systematisk oppfølging av dette. De har ikke noe definert ansvar for å følge det opp.

Eiendomsenheten fortalte i intervju at i den grad de har noen «svin på skogen» så er de klar over det. Dette gjaldt i hovedsak der de har gjort avrop på utgåtte rammeavtaler.

5.3 REVISJONENS VURDERINGER

I det følgende har vi vurdert de innsamlede dataene opp mot hvert av revisjonskriteriene vi utledet i kapittel 5.1. Revisjonskriteriene er gjengitt i fet skrift. Deretter kommer vurderingene.

Leder må sørge for at det foreligger oppdaterte fullmakter over hvem som har myndighet til å gjennomføre og godkjenne innkjøp i enheten.

Tjenesteområdelederne revisjonen har intervjuet mener det er tydelig hvilke roller og ansvar ledere og ansatte har for innkjøp i enhetene, basert på den enkeltes stilling og arbeidsoppgaver. Videre mener de det er tydelig hvem i enheten som har mulighet til å anvisa fakturaer og dermed godkjenne de kjøp som blir gjort i enheten. Det er bare tjenesteområdeledere og i noen grad avdelingsledere som har mulighet til å godkjenne fakturaer. Det varierte om avdelingslederne hadde lederavtale og delegert budsjettmyndighet, eller om fullmakten hadde blitt gitt muntlig. En stor andel av lederne som svarte på spørreundersøkelsen mente også at det var tydelig hvilke fullmakter ansatte i deres enhet hadde for innkjøp.

Fullmakts-matrisen vi innhentet fra kommunen viste at flere ansatte og tidligere ansatte i kommunen var oppført med fullmakter de ikke lenger hadde behov for. Ansvaret for hvem som skulle sørge for at den var oppdatert var ikke tydelig for enhetslederne revisjonen intervjuet.

Revisjonen vurderer at det i liten grad er skriftliggjort hvilke fullmakter den enkelte har, med unntak av tjenesteområdeleder som har fullmakt til å gjennomføre alle kjøp innenfor rammen til budsjettet og avdelingsledere med lederavtale. Med tanke på antallet ansatte som hadde sluttet eller ikke lenger hadde arbeidsoppgaver knyttet til innkjøp i fullmakts-matrisen (45 av 302 ansatte) synes det ikke som at ledere sørger for at det foreligger oppdaterte fullmakter over hvem som har myndighet til å gjennomføre og godkjenne innkjøp i enheten.

Ledere bør ha rutiner og tiltak for å sikre etterlevelse av gjeldende krav til anskaffelser.

Ifølge svarene fra spørreundersøkelsen mener de fleste av enhetsledere i Lillehammer kommune at de følger med på og har god oversikt over enhetens anskaffelser. Nesten 80 % av lederne svarte at deres enhet følger prosedyrene i kvalitetssystemet for planlegging og gjennomføring av anskaffelser. Ingen av lederne for de tre

enhetene revisjonen intervjuet oppga at de hadde skriftlige rutiner for internkontroll på innkjøpsområdet. Det ble gjort noen kontrolltiltak i form av godkjenning av fakturaer, gjennomgang av fakturaer i regnskapssystemet for å fange opp avvik og signering av tildelingsbrev i Mercell. Videre brukte enhetene Mercell i alle konkurranser over nasjonal terskelverdi og maler og dokumenter i TQM.

I den grad enhetene bruker Mercell og dokumentene i TQM er dette med på å sikre etterlevelse av regelverket, spesielt med hensyn til konkurranse og dokumentasjon. Samtidig så man ut fra svarene i problemstilling 2 at ansatte som gjennomfører innkjøp i mindre grad bruker relevante maler i TQM der anskaffelsens verdi tilsier at disse malene skal brukes. Videre er det en betydelig andel som ikke har brukt Mercell i anskaffelser over nasjonal terskelverdi siste året (30 prosent).

Vår vurdering er at enhetene i noen grad gjennomfører tiltak for å sikre at anskaffelsene i enheten følger regelverket, men at det er lite formaliserte kontrolltiltak. Undersøkelsene i problemstilling 1 og 2 viser at det er ulik praksis i kommunen for bruk av maler etc. i kvalitetssystemet og mangler i dokumentasjonen av anskaffelser. Dette tyder på at det kan være et potensial for bedre oppfølging av og kontroll med anskaffelser i enhetene. For de tre store enhetene vi intervjuet synes det som om anskaffelser som blir gjort i forbindelse med prosjekter følges tettere opp som en del av prosjektstyringen i prosjektene.

Ledere bør ha tiltak for å sikre at ansatte i deres enhet med innkjøpsfullmakt har tilstrekkelig kompetanse.

Ifølge spørreundersøkelsen svarte omtrent halvparten av lederne at ansatte som var involvert i innkjøp i deres enhet hadde nødvendig kompetanse til å gjennomføre innkjøp. Under halvparten mente at de hadde satt av nok tid til kurs og kompetanseutvikling for ansatte som er involvert i innkjøp. Dette samsvarer med svarene til problemstilling 2 der under halvparten av respondentene mente at de hadde tilstrekkelig kunnskap om lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Eiendom og Vann og avløp som er enhetene som gjør flest store innkjøp i kommunen opplyste i intervju at de har satt av budsjettmidler til kurs og de opplevde at ansatte som gjennomførte anskaffelser hadde tilstrekkelig kompetanse. Veg og trafikk hadde ikke budsjettet med mye midler til kurs og brukte stort sett selvstudiemetoden. Det ble påpekt av to enhetsledere at ansatte som jobber i enhetene skal være eksperter på mange områder innen sitt fagfelt, det er krevende å være eksperter på innkjøpsregelverket i tillegg.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av funn i spørreundersøkelsen at lederne i kommunen bare i noen grad sørger for at ansatte som gjennomfører innkjøp har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre det. De enhetene som gjør flest innkjøp, herunder Eiendom og Vann og avløp, vurderer vi at i større grad har tiltak for å sikre kompetansen til ansatte ved at de budsjetterer med midler til kurs.

Ledere bør ha rutiner for å følge opp om enhetens bruk av rammeavtaler er i samsvar med bestemmelsene i rammeavtalene.

Intervjuene med tre tjenesteområdelederne indikerer at de har kontroll på at tilgjengelige rammeavtaler brukes. De hadde god kjennskap til de rammeavtalene som var aktuelle for sin enhet. Enkelte opplevde at det var en svakhet at rammeavtalene kun oppbevares i Mercell og at det er krevende å lete opp avtalene i systemet. Når det gjelder oppfølging av rammeavtaler så er det Innkjøpsenheten som er kontraktspart i de avtalene de har gjort

og som følger opp prisendringer eller andre endringer eller avvik fra kontraktsvilkårene. Når det gjelder oversikt over kjøp som blir gjort for hver rammeavtale er det den enkelte leder som har ansvaret for å følge opp dette.

I rammeavtaler som blir inngått på vegne av innkjøpsenheten og som gjelder flere sektorer og tjenestoområder, vurderer revisjonen at det kan være utfordrende for lederne å følge opp at enhetens bruk av rammeavtaler er i samsvar med bestemmelsene i rammeavtalene. Det er ingen helhetlig oppfølging av hvilke avrop som blir gjort på disse rammeavtalene eller hvor mange avrop som blir gjort. Revisjonen vurderer at systemet for kontraktsoppfølging er sårbart ved at det er spredt på flere enheter, noe som gjør at det kan være utfordrende for den enkelte leder å ha oversikt. Videre kan det være risiko for at kommunen samlet kjøper for mer pr rammeavtale enn det som er avtalefestet.

Det gikk frem i intervjuene at det enkelte ganger ble gjort dekningskjøp på rammeavtaler som var utgått. Regelverket for dekningskjøp er strengt og kjøp på bakgrunn av at rammeavtaler er utgått er ikke unntak fra regelverket om konkurranse og kunngjøring dersom det overstiger terskelverdien. Vi viser også til problemstilling 1 der vi fant eksempel på et kjøp som var foretatt på en utgått rammeavtale.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 KONKLUSJONER

På bakgrunn av vurderingene skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene. Dersom revisor finner vesentlige avvik, skal dette komme tydelig til uttrykk i forvaltningsrevisjonsrapporten.

Problemstilling 1

I hvilken grad gjennomføres innkjøp i samsvar med sentrale krav i lov, forskrift og kommunens kvalitetssystem?

Vår hovedkonklusjon, basert på de utvalgte anskaffelsene, er at det er manglende etterlevelse av sentrale krav i lov, forskrift og kommunens kvalitetssystem. Manglene er særlig relatert til dokumentasjonskravene og synes først og fremst å gjelde mindre anskaffelser.

Konkurransekravet i lov, forskrift og kommunens egne regler er i hovedsak oppfylt for halvparten av enkeltanskaffelsene. For to anskaffelser under nasjonal terskelverdi var det innhentet tilbud fra kun to leverandører. Ifølge kommunens innkjøpsstrategi skal det innhentes tilbud fra minimum tre leverandører.

For den andre halvparten (12 av de 24 enkeltanskaffelsene) hadde det ikke vært konkurranse. Kravet til konkurranse gjelder så langt det er mulig, så i utgangspunktet er ikke dette i samsvar med regelverket. Det er kun unntaksvis at det kan tildeles kontrakt til en leverandør uten konkurranse.

Av de 24 enkeltkjøpene manglet det anskaffelsesprotokoll for over halvparten av kjøpene; flesteparten av disse er anskaffelser gjennomført uten konkurranse. Revisjonen mener at det burde foreligge anskaffelsesprotokoll der manglende konkurranse er begrunnet. At det mangler dokumentasjon av anskaffelser i såpass stort omfang kan ikke sies å være i samsvar med sentrale krav i lov, forskrift og kommunens egne regler.

Regelverkets krav om innhenting av skatteattest er oppfylt for ca. halvparten av de av femten aktuelle anskaffelsene.

Gjennomgåtte anskaffelser viser at krav til konkurranse, protokoll og skatteattest mv i stor grad er etterlevd for større anskaffelser der en har benyttet konkurransegjennomføringsverktøyet Mercell. Dette kan tyde på at bruken av dette verktøyet i noen grad sikrer etterlevelsen av regelverket. For mindre anskaffelser, anskaffelser av helse- og sosialtjenester mv er i mindre grad krav til konkurranse og dokumentasjon oppfylt. Selv om det skulle gjelde unntaksbestemmelser for konkurransekravet, betyr ikke dette også fritak fra dokumentasjonskravet.

Kontrollen av rammeavtalene viste at for de seks av syv rammeavtaler var kjøpene foretatt innenfor avtalenes avtaleperiode. Kjøp på utløpt rammeavtale kan være en ulovlig direkteanskaffelse.

Kravet om føring av anskaffelsesprotokoll ved mini-konkurranser mellom rammeavtaleleverandører var ikke oppfylt for to av seks anskaffelser. Kontroll av to mini-konkurranser viste at de var gjennomført i samsvar med rammeavtalenes regler for tildeling.

Problemstilling 2

Er dokumentene og de elektroniske verktøyene i kvalitetssystemet kjent og forstått og blir de brukt til planlegging og gjennomføring av innkjøp i organisasjonen?

Vår hovedkonklusjon er at dokumentene og de elektroniske verktøyene i kvalitetssystemet i bare noen grad er kjent, forstått og brukt av ansatte som gjennomfører innkjøp i Lillehammer kommune.

Lillehammer kommunes innkjøpsregelverk består av en rekke dokumenter som ligger i kvalitetssystemet TQM. Herunder nyhetsbrev om innkjøp, interne rutiner knyttet til innkjøp, veiledere og maler, og lenker til lov og forskrift om offentlig anskaffelser og konkurransegjennomføringsverktøyet Mercell.

Halvparten av de som svarte på spørreundersøkelsen svarte at de hadde tilstrekkelig kunnskap om lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Ut fra svarene synes det å være behov for mer opplæring om regelverket som omhandler offentlige anskaffelser for ansatte med ansvar for å gjennomføre innkjøp over 100.000 kroner.

Når det gjelder ansattes kjennskap til rutiner i kommunes kvalitetssystem som omhandler innkjøp og bruk av relevante maler i kvalitetssystemet tyder undersøkelsen på at det kan være behov for mer informasjon og opplæring om rutiner og maler. Svarene på spørreundersøkelsen viste at halvparten av respondentene med fullmakt til å gjennomføre innkjøp, opplevde at de var godt kjent med rutiner og prosedyrer i kommunens kvalitetssystem som omhandlet innkjøp. Spørreundersøkelsen viste videre at ansatte ikke alltid bruker relevante maler i TQM der anskaffelsens verdi tilsier at malene skal brukes (konkurransegrunnlag, protokoll og avtalemal).

Mercell skal brukes i alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi og er anbefalt brukt også i konkurranser under nasjonal terskelverdi. Spørreundersøkelsen viste at halvparten av respondentene svarte at de har brukt Mercell i anskaffelser siste året, dette gjaldt anskaffelser fra 100.000 kroner til over nasjonal terskelverdi. Antallet som hadde brukt Mercell økte i anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Undersøkelsen viste at ansatte opplevde systemet som krevende og at de ønsket mer opplæring i å bruke det. Nye verktøy bidrar til å effektivisere innkjøpsprosessene og gir bedre mulighet for etterlevelse og kontroll. Samtidig gir det utfordringer når det gjelder å sørge for tilstrekkelig opplæring og kompetanse. Det synes som det er behov for mer informasjon og opplæring i bruk av Mercell.

Når det gjelder dokumentasjon av anskaffelsesprosessen tyder undersøkelsen på at det er et forbedringspotensial for å sikre at all relevant dokumentasjon arkiveres, spesielt for anskaffelser mellom 100.000 kroner og nasjonal terskelverdi. Når man ser dette i sammenheng med svarene som omfatter bruk av konkurransegrunnlag, protokoll og avtalemal så kan det tyde på at det ikke dokumenteres i tilstrekkelig grad iht. lov om offentlige anskaffelser og kommunens innkjøpsreglement (jf. også konklusjonene på problemstilling 1).

Spørreundersøkelsen indikerer at rammeavtalene er godt kjent i Lillehammer kommune og at de brukes i stor grad der det er mulig. Undersøkelsen tyder imidlertid på at ansatte opplever det som vanskelig å finne informasjon om rammeavtalene i Mercell.

Problemstilling 3

Har ledere med ansvar for innkjøp god nok kontroll med at innkjøpene foretas i samsvar med regelverket?

Revisjonens hovedkonklusjon er at ledere med ansvar for innkjøp ikke har god nok kontroll med at innkjøp foretas i samsvar med regelverket. Dette baserer seg på en helhetsvurdering fra funn i problemstilling 1, 2 og 3.

Tjenesteområdeledere i kommunen har ansvar for enkeltkjøp og rammeavtaler på sine områder. Den enkelte leder har ansvar for å sikre at anskaffelsen blir gjennomført med nødvendig kompetanse, i tråd med vedtatt strategi og regelverket. Innkjøp er et komplisert fagfelt, og det er mange spesielle krav til innkjøp utover det som gjelder konkurranse og dokumentasjon.

Lederne som har svart på undersøkelsen og i intervju mener selv at de har god oversikt over anskaffelser og at de følger godt opp i egen enhet. Samtidig så man i forbindelse med problemstilling 2 at en stor andel av respondentene med fullmakt til å gjennomføre innkjøp svarte at de hadde for liten kompetanse om innkjøpsregelverket. Videre ser man at det er et forbedringspotensial i å benytte Merccell og maler i kvalitetssystemet. Problemstilling 1 viste at det var mangler i praksisen for dokumentasjon av anskaffelser.

Revisjonen ser at det er en risiko for at enhetene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre innkjøp, spesielt mindre enheter som sjeldnere gjennomfører anskaffelser. Revisjonen mener at undersøkelsen viser at det er behov for at lederne følger opp etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i egen enhet bedre.

Det er i liten grad skriftliggjort hvilke fullmakter den enkelte har til å gjennomføre anskaffelser, med unntak av ledere med lederavtaler. Fullmakts-matrisen til kommunen er ikke oppdatert.

Det kan være utfordrende for ledere å følge opp at rammeavtaler i 3:1 samarbeidet brukes i samsvar med bestemmelser i rammeavtalen, da dette ansvaret er fordelt på alle enheter som benytter seg av rammeavtalen. Spesielt gjelder dette å følge opp hvor mye rammeavtalen er brukt for å unngå at man bruker mer enn det som er avtalt verdi i avtalen.

6.2 ANBEFALINGER

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Det er behov for opplæring og informasjon om innkjøp i enhetene. Det synes som dette gjelder flere områder, både lov og forskrift om offentlige anskaffelser, interne rutiner og maler i kvalitetssystemet og bruk av Merccell.
- Kommunen bør ha tiltak som sikrer at alle anskaffelser blir dokumentert i samsvar med regelverket. Dette gjelder særlig anskaffelser som ikke gjennomføres i konkurransegjennomføringsverktøyet (Merccell).
- Kommunen bør sikre at konkurransekravet oppfylles og at unntak fra konkurransekravet begrunnes i henhold til regelverket og dokumenteres i anskaffelsesprotokollen.
- Kommunen bør ha et system som sikrer oppdaterte fullmakter over hvem som har myndighet til å gjennomføre og godkjenne innkjøp i enhetene.
- Kommunen bør ha system for å holde oversikt over samlet kontraktsverdi på rammeavtaler

REFERANSER

Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven). Lov 2016-06-17-73.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83.

Forskrift om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesforskriften). FOR-2016-08-12-974.

Nærings- og fiskeridepartementet. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), datert 24.4.2018.

KS (2020): *Kommunedirektørens internkontroll*, praktisk veileder, versjon 3.

<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomi (DFØ): <https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/internkontroll>.

Innlandet Revisjon IKS (2020): *Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen*. Brev av 21.9.2020 til kontrollutvalget.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), sak 2020/337 med gebyrvedtak 24.02.2021

Lillehammer kommune (2018): *Innkjøpsstrategi*, vedtatt i kommunestyret 27.9.2018, sak 77/18.

Lillehammer kommune: Oversikt over rammeavtaler pr mars 2021.

Lillehammer kommune: Statistikk over omsetning fra rammeavtaleleverandører 2020 for Lillehammer, Øyer og Gausdal.

Lillehammer kommunes økonomireglement, vedtatt 24. september 2015

Lillehammer kommune: Lederavtaler for ledere ansatt før 1.1.2012, lederavtale for ledere ansatt perioden 1.1.2012-høst 2012, og lederavtale fra høst 2012.

Lillehammer kommune: *Dokumentasjon av anskaffelsesprosessen – utenfor Mercell*

Lillehammer kommune: *Flytskjema innkjøp*

Lillehammer kommune: *Oppdatert vedlegg til innkjøpsstrategi – terskelverdier*

Lillehammer kommune: *Veiledning – Arkivering fra Mercell*

VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE



LILLEHAMMER
KOMMUNE



Innlandet Revisjon
Postboks 153
2626 Lillehammer

Deres J.nr/referanse 2021-1246/RG/TG/AK

**SVAR-HØRINGSUTKAST/RAPPORTUTKAST-FORVALTNINGSREVISJON
«INNKJØP- ETTERLEVELSE AV REGELVERK».**

Det helhetlige inntrykket av rapporten er at den er grundig og godt dokumentert. Den trekker frem flere punkter vi kan jobbe med fremover for å bedre kvalitetsarbeidet i Lillehammer kommune.

Vi har likevel to presiseringer og innspill knyttet til intervju som er foretatt i forbindelse med revisjonen.

- I intervju med tjenesteområdeleder for Vann og avløp fremkommer det en viktig nyanseforskjell mellom intervjuets referat og rapportens tekst. Uttalelsen i referatet viser til den generelle strukturen, og viser ikke spesifikt til prosjektbestillingen.
- Det framkommer en misforståelse av et spørsmål som er stilt i undersøkelsen. Gjelder bruken av firmaet Barlund. Dette var innenfor gyldig rammeavtale, men begrepet graving ble misforstått som bruk av ett firma utenfor avtale. Arbeidet gjaldt et anleggsgartnerarbeid i forhold til gyldig rammeavtale. Ber om at dette tas hensyn til i rapporten.

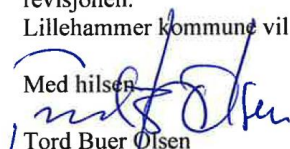
Med disse presiseringene er svar på spesifikke spørsmål fra Innlandet revisjon IKS.

- 1) Informasjon om prosjektets forhold har blitt oppfattet som god nok. Både definert grunnlag i oppstartbrev og informasjon gitt i påfølgende oppstartsmøte bidro til at prosjektets mål og problemstillinger ble tydeliggjort.
- 2) Etter kommunedirektørens oppfatning fremstår prosjektets metode, anvendte kilder og fakta fremstilling på en slik måte at det danner et godt grunnlag for å gi et bilde av dagens situasjon.
- 3) Revisjonskriteriene som er benyttet i rapporten vurderes til å være dekkende for rapportens formål og kommunedirektøren har ingen øvrige kommentarer til dette.
- 4) Kommunedirektøren vurderer at rapporten samlet sett gir en god oversikt over dagens situasjon. Kommunedirektøren vil bruke resultatet av denne rapporten til læring i organisasjonen og ta med funn og anbefalinger fra rapporten aktivt i det videre arbeidet for å heve kvalitetene på etterlevelse av regelverket ved innkjøp.
- 5) Rapportens oppbygging og språk oppfattes som oversiktlig og ryddig.
- 6) Kommunedirektøren samlede vurdering er at rapporten gir et godt helhetlig bilde av organisasjonens etterlevelse av regelverket ved innkjøp og at konklusjonene/anbefalingene som framkommer er presise. Et godt redskap for vårt videre arbeide med å etterleve regelverket ved innkjøp.

Lillehammer kommune takker for god dialog og informasjon fra revisor gjennom arbeidet med revisjonen.

Lillehammer kommune vil bruke resultatene fra rapporten som underlag for videre arbeid.

Med hilsen


Tord Buer Olsen
Kommunedirektør

VEDLEGG 2 SPØRREUNDERSØKELSE

Følg brev på e-post:

Spørreundersøkelse om innkjøp i Lillehammer kommune.

Innlandet Revisjon IKS har fått i oppdrag fra kontrollutvalget å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt om innkjøpspraksis i Lillehammer kommune.

Resultatene av spørreundersøkelsen vil presenteres i en rapport til kontrollutvalget og kommunestyret. Resultatene presentert i rapporten skal ikke kunne spores tilbake til navngitte personer.

Spørreundersøkelsen er sendt til personer som vi har fått opplyst har bestillings- eller godkjenningsfullmakt. Dersom du ikke har arbeidsoppgaver knyttet til innkjøp eller du mener du ikke er den rette til å svare på spørsmålene, ber vi deg om å ta kontakt pr. e-post til anette.karenstuen@irev.no. Spørsmål vedr. undersøkelsen kan også rettes til denne e-postadressen.

Kvaliteten på undersøkelsen er helt avhengig av høy svarprosent, og det er derfor svært viktig for oss at du setter av ca 15 minutter til å svare!

Vi ber om at du svarer så fort som mulig og senest XXX

Du starter undersøkelsen ved å klikke på linken nedenfor.

På forhånd takk for hjelpen!

Med vennlig hilsen
Innlandet revisjon v/forvaltningsrevisor Anette Karenstuen

Nr.	Tekst	Type svar	Svaralternativer
A Bakgrunnsopplysninger			
1	Hvilket tjenesteområde eller enhet/stab jobber du ved?	<u>Ett alt</u>	<i>Rullegardin:</i> • HR-enheten • Økonomisk planlegging og analyse • Dokumentasjon og service • Kommunikasjon, kommuneadvokat, kvalitet, strategi- og analyse • Lillehammer regionen vekst • Fagavdeling sektor for oppvekst, utdanning og kultur • Grunnskole • Barnevern • Lillehammer helsestasjon • Kultur • Barnehage • Lillehammer læringscenter • NAV kommune • Fagavdeling sektor for by og samfunnsutvikling • Plan og miljø • Vann og avløp • Byggesak • Eiendom • Veg og trafikk • Park og idrett • Fagavdeling sektor for helse og velferd • Tilrettelagte tjenester • Hjemmetjenesten • Legehelsestjenester • Tildelingsenheten • Lillehammer rehabiliteringssenter • Lillehammer helsehus • Psykisk helse og rus • Meierigården
2	Hvilke fullmakter har du til å foreta innkjøp?	<u>Flere alternativer</u>	1. Bestillingsfullmakt 2. Attesteringsfullmakt 3. Godkjenningsfullmakt 4. Har ingen fullmakter/vet ikke
B Rammeavtaler			
3	Hvor ofte foretar du bestillinger av varer og/eller tjenester på rammeavtaler?	<u>Ett alt</u>	1. Ukentlig eller oftere 2. Omtrent en gang pr måned 3. Sjeldnere enn en gang pr måned 4. Aldri (gå ut av sekvensen?)
4	Påstander a) Jeg vet hvilke produkter eller tjenester som er omfattet av rammeavtaler på mitt område b) Det er enkelt å finne den informasjon jeg trenger om rammeavtalene c) Jeg bruker alltid rammeavtalene når jeg skal kjøpe produkter/tjenester som er omfattet av avtalene		1. Helt enig 2. Delvis enig 3. Verken enig eller uenig 4. Delvis uenig 5. Helt uenig

Nr.	Tekst	Type svar	Svaralternativer
	d) Jeg vet hvilke rammeavtaleleverandører som er aktivert med e-handel (Agresso og Markedsplassen)		
C	Enkeltkjøp uten rammeavtaler		
5	Har du vært involvert i enkeltkjøp av varer og/eller tjenester hvor verdien har vært over 100.000 kroner det siste året?	<u>Fleire alternativer</u>	1. Ja, ett eller flere kjøp med verdi opp til 1,3 mill. kroner. 2. Ja, ett eller flere kjøp med verdi over 1,3 mill. kroner 3. Nei, Ingen kjøp > gå ut av sekvensen
6	Hvilke anskaffelsesmetoder ble benyttet?	<u>Fleire alternativer</u>	1. Kunngjøring på Doffin eller TED 2. Forespurt 3 eller flere leverandører 3. Forespurt 2 eller færre leverandører 4. Vet ikke
7	Har du erfaring med bruk av Merccell ved noen av disse anskaffelsene?	<u>Ett alt</u>	1. Nei 2. Ja, i alle anskaffelsene 3. Ja, i noen av anskaffelsene 4. Vet ikke
8	Har dere samarbeidet med eller fått bistand fra innkjøpsenheten i gjennomføringen av noen av anskaffelsene?	<u>Ett alt</u>	1. Ja 2. Nei 3. Vet ikke
9	Ble det skrevet anskaffelsesprotokoll?	<u>Ett alt</u>	1. Nei 2. Ja, i alle anskaffelsene 3. Ja, i noen av anskaffelsene 4. Vet ikke
10	Ble anskaffelsene dokumentert i ESA?	<u>Ett alt</u>	1. Nei 2. Ja, alle anskaffelsene 3. Ja, noen av anskaffelsene 4. Vet ikke
11	Benyttet dere maler fra kvalitetssystemet i anskaffelsene? a) Mal for konkurransegrunnlag b) Mal for anskaffelsesprotokoll c) Avtalemal	<u>Ett alt</u>	1. Nei 2. Ja, i alle anskaffelsene 3. Ja, i noen av anskaffelsene 4. Vet ikke
D	Kjennskap til regelverk, prosedyrer, rutiner		
12	Påstander a) Jeg har tilstrekkelig kunnskap om lov og forskrift for offentlige anskaffelser b) Jeg er godt kjent med rutiner og prosedyrer i kommunens kvalitetssystem vedrørende anskaffelser c) Jeg leser informasjonsbrevene fra innkjøpsenheten	<u>Ett alt</u>	1. Helt enig 2. Delvis enig 3. Verken enig eller uenig 4. Delvis uenig 5. Helt uenig 6. Ikke aktuelt

Nr.	Tekst	Type svar	Svaralternativer
	d) Jeg har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av kommunens rutiner, prosedyrer og elektroniske verktøy. e) Jeg får tilstrekkelig bistand fra innkjøpsenheten i forbindelse med innkjøpsarbeidet f) Jeg synes kommunens rutiner og prosedyrer er enkle å bruke g) Har du kommentarer til kommunens rutiner, prosedyrer verktøy eller opplæring?		Åpent
13	Hvilken stillingskategori tilhører du?	<u>Ett alt</u>	1. Leder for fagenhet/stabsfunksjon 2. Tjenesteområdeleder 3. Rektor 4. Barnehageleder 5. Annen lederstilling 6. Saksbehandler 7. Merkantilt personell 8. Annet
E	Spørsmål til ledere		
	I det følgende har vi satt opp noen påstander som gjelder fullmakter, rutiner, planlegging og oppfølging av innkjøp ved enheten. Vi ber deg krysse av på om du er helt eller delvis enig eller delvis eller helt uenig. Dersom påstanden ikke er relevant for deg i ditt arbeid kan du krysse av på alternativet ikke relevant.	Kun ledere (1-4 over) blir faset videre til denne sekvensen.	
14	a) Anskaffelsene i enheten følger vedtatt innkjøpsstrategi b) Det er klart hvilke fullmakter ansatte i enheten har for innkjøp c) Enheten følger prosedyrene i kvalitetssystemet for planlegging og gjennomføring av anskaffelser d) Prosedyren for arkivering av dokumentasjon i anskaffelsesprosesser følges e) Det er tydelige retningslinjer for hvilke konkurranser som kan gjennomføres av den enkelte enhet og hvilke som skal gjennomføres av innkjøpsenheten f) Leder følger med på og har god oversikt over enhetens anskaffelser g) Det er etablert rutiner for oppfølging ved avvik fra prosedyrene h) Vi etterspør bistand fra innkjøpsenheten ved behov i innkjøpsprosessen	<u>Ett alt</u>	1. Helt enig 2. Delvis enig 3. Verken enig eller uenig 3. Delvis uenig 4. Helt uenig

Nr.	Tekst	Type svar	Svaralternativer
	i) Vi har satt av tid til kurs og annen kompetanseutvikling for de som er involvert i innkjøp j) Ansatte som er involvert i innkjøp, har nødvendig innkjøpskompetanse		
F	Generelt		
15	<i>Rettes til alle</i> Har du kommentarer til spørreundersøkelsen generelt eller til noen av de temaene som er tatt opp?	Åpent	
	Takk for at du tok deg tid til å fylle ut skjemaet!		