

---

**SAK 14/16****Forvaltningsrevisjonsrapport Offentlige anskaffelser og rammeavtaler****Saksgang:**  
Kontrollutvalget**Møtedato:**  
11.05.2016**Vedlegg:**

- Salten kommunerevisjon IKS 15.02.2016: Forvaltningsrevisjon Offentlig anskaffelse
- Salten kommunerevisjon IKS 05.04.2016: Gildeskål kommune – Veiprojekt 14-15

**Bakgrunn:**

Forvaltningsrevisjonen har bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015, hvor dette området var prioritert som nummer 3.

Status for gjennomføring av Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015 er som følger:

1. Kvalitet i grunnskolen: spesialundervisning, psykososialt miljø (gjennomført)
2. Sykefraværsoppfølging innen pleie og omsorg (gjennomført)
3. Innkjøpsavtaler og offentlige anskaffelser (gjennomført)
4. Planlegging, styring og organisering av investeringsprosjekter
5. Tilsyn, oppfølging og kontroll ved fosterhjems plasseringer

Kontrollutvalget besluttet i møte 11. desember 2014 at det skulle gjennomføres en forvaltningsrevisjon vedrørende offentlige anskaffelser. Det tok tid før revisjonen ble startet opp, og revisjonen støtte på problemer underveis, hvilket har bidratt til forsinkelsen av rapporten.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å få vurdert i hvilken grad kommunen etterlever gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser. Herunder inngår kommunens bruk av rammeavtaler og samarbeidet med Samordnet innkjøp i Salten. For å belyse dette er følgende problemstillinger undersøkt i revisjonen:

1. I hvilken grad har kommunen system og rutiner for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket?
2. Hvilke rutiner har kommunen i forhold til samarbeidet i Samordnet innkjøp i Salten?
3. Er kommunens praksis i tråd med inngåtte rammeavtaler?
4. Er kommunens praksis i tråd med lov om offentlige anskaffelser for innkjøp som ikke omfattes av rammeavtale?

Gildeskål kommune er medlem av Samordnet innkjøp i Salten (SIIS) – en avtale om samordning av innkjøp mellom de 9 Salten-kommunene. SIIS inngår en rekke rammeavtaler til bruk for medlemmene, avtaler som kommunen dermed i størst mulig grad bør bruke. (*Rammeavtale* er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører med det formål å fastsette betingelsene for de kjøpene som skal gjøres en periode. Parallell rammeavtale er en avtale med flere leverandører om kjøp av en vare/varegruppe, og der minikonkurranser gjennomføres ved kjøp over avtalte beløpsgrenser)

Revisors undersøkelser gjelder i hovedsak anskaffelser som er utgiftsført i kommunen i 2014. Undersøkelsene er gjennomført ved gjennomgang av kommunens regnskap (bl.a hele leverandørreskontroen for 2014), undersøkelser av andre dokumenter, samt intervjuer med en rekke personer med innkjøpsansvar. Det er ikke undersøkt hvorvidt rammeavtalene inngått av SIIS har blitt til i samsvar med regelverket.

**Revisjonskriterier** (krav og forventinger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen) er hentet fra kommunelov, lov og forskrifter om offentlige anskaffelser, samt avtale om samordnet innkjøp i Salten.

### **Funn og vurderinger: Problemstilling 1 - I hvilken grad har kommunen system og rutiner for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket?**

Administrasjonssjefen skal etter kommuneloven § 23.2 se til at administrasjonen *drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

Funn: Gildeskål kommune er organisert med rådmann, assisterende rådmann og fire virksomheter med hver sin virksomhetsleder. Kommunen har vedtatt «Kommunale retningslinjer og veileder for offentlige anskaffelser», som omhandler regelverket for offentlige anskaffelser. Ass. rådmann er kommunens innkjøpskoordinator. Det foreligger skriftlige rutiner for attestasjon og anvisning, men disse er fra 2007 og er således utdatert. Revisor får opplyst at rutinene er under revidering, men opplyser også om at Pleie og omsorg har et omfattende oppsett som viser kontering, attestering og anvisning på de ulike kostnadsstedene. En nylig ryddig i tilgangene til innkjøpssystemet Ajour reduserte tilgangen

fra 41 til 35 personer. Revisor opplyser videre at flere av dem som har anvisningsmyndighet også har tilgang til å bestille varer i Ajour.

Revisors vurdering: Kommunen har en oversiktlig organisasjon, og ansatte med lederansvar har god oversikt over hvem som kan attestere og anwise. Det synes å være godt avklarte ansvarsforhold innen innkjøpsområdet. Men: «*Ansatte som har tilgang til å bestille og kjøpe inn varer i Ajour eller på andre måter, bør normalt ikke ha anledning til å anwise det de selv har bestilt/kjøpt inn*». Videre forutsetter revisor at det administrative delegasjonsreglementet blir oppdatert i nærmeste fremtid.

### **Funn og vurderinger: Problemstilling 2 – Hvilke rutiner har kommunen i forhold til samarbeidet i Samordnet innkjøp i Salten?**

Medlemskap i SIIS tilsier bl.a at

- kommunen skal så langt som praktisk mulig søke samarbeid ved inngåelse av leverandøravtaler for varer og tjenester
- rådmannen i hver kommune skal se til at kommunen har en innkjøpsansvarlig; denne skal bl.a representere kommunen i samarbeidets Innkjøpsforum, og søke å ivareta kommunens interesser i samarbeidet
- innkjøpsansvarlig skal legge vekt på at rammeavtalene har bred oppslutning i kommunen

Funn: Assisterende rådmanns koordinatorfunksjon kombinert med deltagelse i rådmannens ledergruppe innebærer at innkjøp som tema og informasjon fra SIIS kommer til ledergruppen direkte. Koordinator deltar sjelden i det interkommunale innkjøpsforumet, men opplyses å ha et godt samarbeid med SIIS. De øvrige som var intervjuet ga uttrykk for at innkjøpsordningen fungerte godt. Ulike fagpersoner i kommunen har deltatt i ulike faggrupper i innkjøpsordningen, og kommunen opplever å bli hørt. Det fremkom noe bekymring i forhold til handelslekkasje fordi lokale leverandører i liten grad deltar i ordningen.

Når det gjelder bruk av innkjøpsverktøyet Ajour opplyses det at flere har vært på kurs i bruken. Av de 41 personene med tilgang til programmet fra 2009 til 2015 var det 6 personer som hadde brukt Ajour mer enn 100 ganger og 7 personer med 20 til 100 kjøp. Hele 20 personer med tilgang har ikke brukt Ajour, men har tilgang for å innhente informasjon. Det er registrert 55 direktekjøp, men revisor opplyser at de ikke kan si om dette var i samsvar med regelverket. Ajour inneholder et eget konkurranseverktøy, men kun 7 personer har brukt systemet til å sende forespørsel til tre ulike leverandører. Ifølge opplysninger fra innkjøpskoordinator er man fra 1. juli 2014 pliktig å bruke konkurranseverktøyet. Det er arbeidet med å få registrert lokale leverandører i databasen hos SIIS. Flere av de som bruker systemet opplyser at de ikke bruker avvikssystemet i Ajour. Flere av brukerne gir uttrykk for misnøye med Ajour

#### Revisors vurdering:

Koordinatorfunksjonen fungerer godt i kommunen. Kommunen har videre en del erfarne bestillere i Ajour, hvilket tilsier at innkjøp kan gjøres på en effektiv måte. Konkurranseverktøyet er lite brukt, og det bør arbeides med å få opp bruken. Det samme gjelder avvikssystemet.

### **Funn og vurderinger: Problemstilling 3 – Er kommunens praksis i tråd med inngåtte rammeavtaler?**

En rammeavtale er en avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Slike avtaler fastsetter betingelsene for de kjøpene som skal gjøres i en fastsatt periode. I henhold til forskrift til lov om offentlige anskaffelser medfører en inngått rammeavtale en forpliktelse til å benytte avtalen.

Funn: Kommunen har handlet på minst 23 rammeavtaler SIIS har inngått med leverandører. For fire av rammeavtalene handlet kommunen for mer enn anbudsgrensen på kr 0,5 mill i 2014. «Kjøp fra 16 av disse leverandørene vil gå ut over anbudsgrensen i løpet av det 4-årsperspektivet som skal legges til grunn ved beregning av kostnaden på fortløpende kjøp fra en leverandør, jfr. forskriftens § 2.3.10».

Kommunen har i stor grad brukt rammeavtalene, men det er også eksempler på kjøp utenom rammeavtalene, der slike avtaler burde vært brukt. Det er i 2014 handlet for kr 0,43 mill fra tre ulike dagligvareforretninger. Videre opplyser revisor at det i 2013-2015 ble gjort innkjøp av kjøttvarer fra en leverandør utenom SIIS sin rammeavtale for mat. Praksisen skal være opphørt ifølge GIBOS. Revisor opplyser videre at de som bestiller undersøker om leveransen er i tråd med bestilling og til korrekt pris.

Revisors vurdering: I forhold til rammeavtalene er det stor bevissthet og stor utnyttelse av disse. Innkjøp av kjøttvarer utenom rammeavtale var et brudd på regelverket.

### **Funn og vurderinger: Problemstilling 4 – Er kommunens praksis i tråd med lov om offentlige anskaffelser i tilfeller som ikke omfattes av rammeavtale?**

Følgende konkrete krav til valg av anskaffelsesprosedyre gjelder:

- For beløp fra kr 10 000 til kr 100 000 bør 3 leverandører forespørres. Det er ikke krav til verken protokoll eller kunngjøring
- For beløp fra kr 100 000 til 500 000 bør 3 tilbud dokumenteres skriftlig. Det kreves protokoll, men ikke kunngjøring
- For beløp fra kr 500 000 opp til EØS-terskel kreves anbud, anbudsprotokoll og kunngjøring i DOFFIN (database for offentlige innkjøp)
- For beløp over EØS-terskel skal anbud lyses ut i hele EØS-området

(Leverandør skal legge frem skatteattest og HMS-erklæring for kjøp over kr 100 000)

Revisor har gjennomgått en rekke kjøp i 2014, og her nevnes et utvalg innkjøp:

Septiktømming: Fakturert kr 300 000 fra leverandør etter gammel avtale som ikke var konkurranseutsatt. Det opplyses at tømmingen legges på anbud våren 2016.

Revisors vurdering: «Kommunens behandling av dette har til nå ikke vært i tråd med regelverket».

Advokatbistand i forbindelse med klage på eiendomsskatt – kraftanlegg: Det ble gjennomført et direktekjøp kr 1,4 mill fra ett advokatfirma. Etter kommunens vurdering kunne man ikke se at noe annet firma hadde tilsvarende kompetanse på dette smale feltet.

Revisors vurdering: Det direkte kjøpet er begrunnet godt og skriftliggjort. Etter revisors vurdering kan det tenkes at direktekjøpet er korrekt anskaffelsesmetode.

*Veiprosjekt 2014-2015, Konsulentoppdrag:* Det ble sendt skriftlig forespørsel til tre leverandører ut fra et antatt oppdrag på kr 0,5 mill. Kun ett tilbud kom inn, det foreligger protokoll, og av denne fremgår at oppdraget er begrenset til kr 0,5 mill. Oppdraget ble utvidet / forlenget slik at kommunen i årene 2014 og 2015 ble fakturert kr 0,8 mill.

Revisors vurdering: Revisor mener dette burde vært lagt ut på anbud. Det er gjennomført en konkurranse, men anskaffelsesmetoden var ikke i samsvar med regelverket.

*Veiprosjekt 2014-2015, Opprusting av kommunale veier:* Det foreligger åpningsprotokoll som viser at det var kommet inn 3 tilbud innen fristen. Pris var eneste tildelingskriterium, og tilbyder med lavest pris ble valgt. Asfaltarbeider skulle leveres av underentreprenør, noe det var anledning til i henhold til anbudet. Kontrakt med leverandør, inkludert asfaltarbeid og et tillegg på kr 2,6 mill, ble på kr 29,4 mill. Det opplyses at tillegget kom som en følge av at ikke alle veier var registrert da prosjektet ble lagt ut på anbud. Senere, i kommunestyresak 25/15, ble budsjettet økt til kr 40 mill. Kostnadsøkningen ble ikke spesifisert i kommunestyrets saksfremlegg.

Revisors vurdering: Det kom til nye deloppdrag både «*rett etter selve anbudsprosessen og i avslutningen av prosjektet, som burde vært med i utlysingen på Doffin. Dette er ikke i tråd med regelverket.*»

*Hovedplan vannforsyning:* Består av en rekke delprosjekter med kjøp av rådgivning, vannbehandlingsanlegg, graving/legging av vannledning, vanntårn, grunnarbeid for vanntårn, sjøledning og trykkøkningsanlegg. De største anskaffelsene er 1) Vannledning Inndyr-Sund som ble lyst ut som åpen anbudskonkurranse med en antatt totalverdi kr 10-12 mill. Tildelingskriterium er pris. Protokollen viser at det var 5 tilbydere, men ikke hvem som var til stede ved anbudsåpningen. Laveste tilbud (kr 12,1 mill) ble valgt. 2) Sjøledning Sund-Horsdal som ble lyst ut som åpen anbudskonkurranse. Tildelingskriterium er pris. Det var to tilbydere, og kommunen valgte det økonomisk gunstigste (kr 5,5 mill).

Revisors vurdering: Revisor legger til grunn at det var innenfor regelverket å utlyse hovedplan vann som oppdrag under terskelverdi. For delprosjekt vedrørende Vannbehandlingsanlegg, Vannledning, Vanntårn, Sjøledning og Trykkøkningsanlegg er revisors vurdering som følger: «*Det har vært konkurranse om oppdraget og det er benyttet anskaffelsesmetode i tråd med regelverket.*» For Rådgivende ingeniør vannforsyning og Grunnarbeid vanntårn er det ikke benyttet korrekt anskaffelsesmetode.

Revisor har gjennomgått skatteattest og HMS-egenerklæring for 4-5 anbud, og for disse foreligger tilfredsstillende dokumentasjon. Revisor påpeker også at «*det bør være skriftlighet for alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen*», og at det er kommunen selv som skal ha denne dokumentasjonen.

### **Revisors anbefaling:**

1. Arbeidsdelingen for bestilling, attestasjon og anvisning bør vurderes og dokumenteres i oppdatert form
2. Konkurranserverktøy og avvikssystem i Ajour bør vurderes brukt i større grad

3. Kommunen må sørge for at det foreligger protokoll som dokumenterer nødvendige opplysninger om anbudsprosessen for alle tilbud som lyses ut
4. Kommunen må sørge for valg av anskaffelsesmetode i tråd med regelverket
5. Alle delarbeider skal være med når konkurransen utlyses

**Rådmannens kommentar:**

Rådmannens kommentar er i sin helhet lagt ved rapporten.

**Undersøkelser i tillegg:**

Kontrollutvalget fikk i sak 01/16 en orientering fra revisor om forvaltningsrevisjonen, og fattet vedtak hvor det ble bedt om ytterligere undersøkelser:

*Kontrollutvalget tar revisors gjennomgang av forvaltningsrevisjonsrapporten foreløpig til orientering.*

*Utvalget ber i tillegg om at revisor foretar nærmere undersøkelser når det gjelder veiprosjekt 2014-2015, sett i forhold til kommunens kontroll med om leveransen er i samsvar med anbudet.*

Vedlagt saken er tilbakemelding fra revisor datert 5. april 2016. Revisor viser til en vedlagt rapportering på økonomi fra innleid konsulent, hvor det er en kort omtale av fremdrift for enkeltveier. Videre skriver revisor at «*Foruten dette foreligger det ikke etter det revisjonen forstår, noe utarbeidet dokumentasjon på resultater av prosjektet.*». Revisor opplyser at de i tillegg har spurt de ansvarlige om fremdriftsplan, men at det ikke har fremkommet en slik plan. Det er i tillegg spurt fra revisor om underveisrapportering til kommunestyre / formannskap, og her får revisor opplyst at det er redegjort til kommunestyre og planutvalg om fremdrift.

**Vurdering:**

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført undersøkelser og utarbeidet en rapport, og har i tillegg gitt en tilbakemelding til kontrollutvalget på utvalgets anmodning i sak 01/16 om ytterligere undersøkelser. Tilbakemeldingen datert 5. april 2016 gir samlet sett inntrykk av at det ikke kan vises til konkrete handlinger hos kommunen for å føre kontroll med om leveransen var i samsvar med anbudet. Saken legges frem til kontrollutvalget til behandling, men dette utelukker ikke eventuelle ytterligere undersøkelser ved behov.

Revisjonen er utført i samsvar med kravene i Standard for forvaltningsrevisjon.

Rapporten får frem at mye er på plass i kommunen når det gjelder system og rutiner for innkjøp, men at det ikke er en konsekvent og trygg arbeidsdeling i forhold til hvem som bestiller, attesterer og anviser. Videre får rapporten frem at det er orden og god oppfølging i forhold til Samordnet innkjøp i Salten, og at kommunen i stor grad er lojal til inngåtte rammeavtaler.

På den annen side kommer det også frem et forbedringspotensiale når det gjelder de innkjøpene som ikke er en del av rammeavtalene. Det er i liten grad foretatt direktekjøp, men for enkelte av kjøpene er det valgt feil anskaffelsesmetode. For de store sammensatte prosjektene innen vei og vann kommer det frem at ikke alle delarbeidene er lyst ut slik de burde. Videre er det gjennomgående mangler ved dokumentasjon, noe som kan ha skadepotensial for kommunen ved eventuelle klager eller tvister. Når det gjelder veiprojektet, tyder revisors tilbakemelding på at det ikke kan vises til kontroll fra kommunens side for å se om leveransen var i samsvar med tilbudet.

**Forslag til vedtak (innstilling til kommunestyret):**

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Offentlige anskaffelser og rammeavtaler er forelagt kommunestyret i Gildeskål og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger.
3. Kommunestyret vil trekke frem følgende forhold for oppfølging fra administrasjonen: