



Anskaffelser og kontraktoppfølging Sarpsborg kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
3. desember 2018

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Problemstilling og avgrensing	6
2.3	Metode og gjennomføring	6
2.4	Revisjonskriterier	11
2.5	Litteratur- og dokumentliste	11
3	HAR SARPSBORG KOMMUNE ETABLERT BETRYGGENDE INTERNKONTROLL SOM SIKRER AT REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER ETTERLEVES?	12
3.1	Revisjonskriterier	12
3.2	Fakta	13
3.2.1	Kontrollmiljø	13
3.2.2	Risikovurderinger	18
3.2.3	Kontrolltiltak	19
3.2.4	Informasjon og kommunikasjon	25
3.2.5	Oppfølging/evaluering av internkontrollen	26
3.2.6	Kommunens praksis – informasjon fra mappegjennomgang og spørreundersøkelse	26
3.3	Vurderinger	32
4	SIKRER SARPSBORG KOMMUNE TILFREDSSTILLENDE OPPFØLGING AV RAMMEAVTALER OG KONTRAKTER SOM INNGÅS I FORBINDELSE MED ENKELTANSKAFFELSER?	36
4.1	Revisjonskriterier	36
4.2	Fakta	36
4.2.1	Kommunens reglementer, prosedyrer og rutiner	36
4.2.2	Kommunens praksis – informasjon fra intervjuer og spørreundersøkelse	38
4.2.3	Kommunens praksis – informasjon fra mappegjennomgang	45
4.3	Vurderinger	52
5	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER	57
6	RÅDMANNENS UTTALELSE	59
7	VEDLEGG	61
7.1	Utledning av revisjonskriterier	61

1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet undersøkt om Sarpsborg kommune har etablert en betryggende internkontroll som sikrer at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves, samt om kommunen sikrer en tilfredsstillende oppfølging av rammeavtaler og kontrakter som inngås i forbindelse med enkeltanskaffelser.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden januar til november 2018, hvorpå hovedvekten av arbeidet har funnet sted i løpet av våren og sommeren.

Revisjonskriteriene – eller målestokken – er hovedsakelig utarbeidet med utgangspunkt i COSO rammeverket for internkontroll, anskaffelsesloven med forskrifter og sentrale veiledere på området. En fullstendig utledning av revisjonskriteriene er tatt inn som vedlegg i rapporten, samtidig som en oppsummering av kravene er tatt inn i kapittel 3.1 og 4.1.

Fakta er samlet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer og en spørreundersøkelse. En fullstendig redegjørelse for anvendt metodikk fremgår av kapittel 2.3. Revisjonens vurderinger fremgår av kapittel 3.3 og 4.3, og konklusjoner med anbefalinger følger av kapittel 5.

Revisjonens funn og konklusjoner

Hva gjelder rapportens første problemstilling, er det revisjonens overordnede konklusjon at Sarpsborg kommune i all hovedsak har etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Samtidig vil revisjonen påpeke at systemet innehar enkelte svakheter. Revisjonen vil særlig trekke frem at det under kontrollmiljø har det blitt vist til kapasitetsutfordringer i sentral innkjøpsfunksjon samt at spørreundersøkelsen har avdekket et opplæringsbehov i kommunen. Hva gjelder kontrolltiltak vises det særlig til vurderingen av kommunens systemer, herunder blant annet potensialet for å øke bruken av eHandel ved bestilling fra kommunens rammeavtaler.

Gjennomgangen av kommunens praksis under den første problemstillingen bekrefter langt på vei vår overordnede konklusjon. Det synes som om kommunen i all hovedsak etterlever regelverket om offentlige anskaffelser på en tilfredsstillende måte. Praksisgjennomgangen viser imidlertid enkelte svakheter når det gjelder dokumentasjon av viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen.

Når det kommer til rapportens andre problemstilling har revisjonen konkludert med at kommunen tilfredsstiller kravene slik de er oppstilt i revisjonskriteriene.

Samtidig er det en svakhet at det ikke er utarbeidet en skriftlig rutine/ prosedyre for kontraktsoppfølging. Skriftlige føringer for kontraktsoppfølging vil etter revisjonens oppfatning i større grad kunne sikre at kontraktsbestemmelser blir fulgt opp systematisk. Innføring av avtalemodulen i Visma, avtalekatalogen, vil imidlertid også være viktig i så måte.

Gjennomgangen av kommunens praksis har etter revisjonens oppfatning avdekket svakheter i kommunens oppfølging av inngåtte rammeavtaler. Revisjonen vil særlig vise til at det under flere av kontrollpunktene ble avdekket manglende dokumentasjon. Videre er det også funnet at avtalene i de fleste tilfeller ikke er prolongert i tråd med kontrakten, og at en av rammeavtalene er benyttet etter utløpt kontraktsperiode.

Revisjonen viser også til at resultater fra spørreundersøkelsen er presentert under begge problemstillingne, og at den inneholder resultater som fremstår som noe svake.

Med bakgrunn i konklusjonen og de vurderinger av fakta den bygger på, vil revisjonen komme med følgende anbefalinger:

- Kommunen bør nyttiggjøre seg resultatene fra spørreundersøkelsen i sitt videre forbedringsarbeid på området.
- Kommune bør vurdere behovet for tydelige føringer når det gjelder dokumentasjon både i anskaffelsesprosessen og i forbindelse med kontraktsoppfølgingen. For å sikre en enhetlig praksis bør føringene angi hvilke dokumenter som skal lagres og hvor de skal lagres. Føringene må tilfredsstillende alle relevante lovkrav.
- Kommunen bør settes inn tiltak som sikrer systematisk kontraktsoppfølging, herunder bør det vurderes å innføre tydelige føringer for oppfølgingsarbeidet.

Revisjonen takker Sarpsborg kommune for samarbeidet i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget behandlet den 12.12.2016 revisjonsrapport «Kontroll av rammeavtale», sak 16/45, og vedtok følgende:

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

1. Kontrollutvalget tar revisjonsrapport – «Kontroll av mulig uregelmessighet knyttet til rammeavtale», til etterretning med følgende kommentar:

Kontrollutvalget ser med alvor på revisjonens konklusjon om at anskaffelsesprosessen for den aktuelle rammeavtalen ikke har tilfredsstilt de grunnleggende kravene til forutberegnelighet og etterprøvbarehet i Lov om offentlige anskaffelser. Kontrollutvalget merker seg også med positivt fortegn at rådmannen foreslår flere tiltak til forbedringer slik at kravene til forutberegnelighet og etterprøvbarehet i Lov om offentlige anskaffelser vil bli tilstrekkelig tatt hensyn til i framtiden.

2. Saken oversendes bystyre med følgende forslag til vedtak:
Bystyret ber kontrollutvalget følge opp med en bestilling om forvaltningsrevisjon på området anskaffelsesrutiner og etterlevelse/oppfølging av disse, for å følge opp at rådmannens tiltak etterleves. Kontrollutvalget bestemmer tidspunkt uavhengig av bystyrets vedtak om forvaltningsrevisjoner.

I bystyret 2.3.2017, sak 1/17, ble kontrollutvalgets forslag enstemmig vedtatt.

På bakgrunn av det overnevnte vedtok kontrollutvalget i møte den 19.9.2017 å bestille en prosjektplan med tema «etterlevelse/oppfølging av anskaffelsesrutiner». I saksfremlegget kontrollutvalget fremgår blant annet følgende:

«I revisjonsrapporten «Kontroll av en rammeavtale» konkludere revisjonen med at anskaffelsesprosessen for den aktuelle rammeavtalen ikke tilfredsstilte de grunnleggende kravene til forutberegnelighet og etterprøvbarehet i Lov om offentlige anskaffelser. Kravet til forutberegnelighet ble ikke fulgt gjennom anskaffelsesprosessen og det er sannsynlighet for at konkurransens utfall ville vært et annet, dersom kunngjøringen med tilhørende konkurransegrunnlag hadde gitt fullstendig informasjon. Etterprøvbareheten er svekket ved at kommunens rutine for dokumenthåndtering ikke er fulgt og at anskaffelsesprotokollen ikke tilfredsstiller gjeldende krav.

Revisjonen kom med følgende anbefalinger:

1. Ved fremtidige anskaffelser bør kommunen ha fokus på grunnleggende krav i Lov om offentlige anskaffelser.
2. Kommunens internkontroll bør utbedres med tanke på fysiske kontroller i forbindelse med lignende anskaffelser.
3. Kommunen bør stille strengere krav til leverandører om å spesifisere og dokumentere hva som leveres.

En generell forvaltningsrevisjon på område bør inneholde en kontroll av om disse anbefalingene er tatt til etterretning og ellers de innspillene og presiseringene som kontrollutvalget evt. kommer med i møtet. Revisjonen kan også komme med innspill i sitt forslag til prosjektplan.»

Prosjektplan «Anskaffelser og kontraktsoppfølging» ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 12.12.2017, sak 17/41. Kontrollutvalget ga føringer på at det under prosjektets første problemstilling også skulle undersøkes hvordan journalføringspraksisen er under innkjøpsprosessen. Videre ba kontrollutvalget revisjonen om at utplukket til praksisgjennomgangen gjøres blant relativt nye anskaffelser og anskaffelser som er gjort etter forrige revisjon.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- Har Sarpsborg kommune etablert en betryggende internkontroll som sikrer at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves?
- Sikrer Sarpsborg kommune tilfredsstillende oppfølging av rammeavtaler og kontrakter som inngås i forbindelse med enkeltanskaffelser?

2.3 Metode og gjennomføring

Faktafremstillingen i rapporten bygger på informasjon innhentet av revisjonen ved hjelp av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer og spørreskjemaer
- Spørreundersøkelse

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen bygger delvis på dokumenter revisjonen har mottatt fra kommunen, og delvis på dokumenter som vi har innhentet fra kommunens kvalitetssystem. Det handler i all hovedsak om ulike styringsdokumenter, reglementer og prosedyrer.

Hvilke dokumenter som har vært gjenstand for dokumentanalyse fremgår av punkt 2.5.

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

Revisjonen har utført en mappegjennomgang. Mappegjennomgangen er delt opp i selve anskaffelsesprosessen og kontraktsoppfølgingsfasen.

Hva gjelder anskaffelsesprosessen har revisjonen gjennomgått fem rammeavtaler og 14 enkeltanskaffelser av ulik størrelse. Det eksisterer ikke en komplett oversikt over hvilke enkeltanskaffelser de ulike kommuneområdene/enhetene gjennomfører. Revisjonen fikk tidlig i prosjektet oversendt reskontroutskrifter fra ulike enheter i kommunen. Det viste seg imidlertid vanskelig å skille ut hva som var enkeltanskaffelser, kjøp på rammeavtaler eller annet.

Sett hen til det overnevnte gjennomførte revisjonen to søk i arkivsystemet Public 360. Et søk på sakstitler som inneholder et følgende ord; «innkjøp», «kjøp», «anskaffe», «anskaffelse», «enkeltskaffelse», «enkeltkjøp», «bestilling», «anskaffelsesprotokoll» og «protokoll». Det andre søket var på dokumenter som inneholdt ordet «anskaffelsesprotokoll». Listene over aktuelle treff ble sammenholdt og basert på skjønn har revisjonen valgt ut antatt relevante saker fra 2016, 2017 og 2018. Utvalget består av enkeltanskaffelser fra ulike enheter i kommunen. I all hovedsak er de

utvalgte enkeltanskaffelsene gjennomført i 2017 og 2018. Det ble valgt ut totalt 14 saker, hvorpå fire av sakene ikke er representert i rapportens kapittel 3.2.6 av ulike årsaker:

- En sak inneholdt ingen dokumenter.
- En sak var ikke en enkeltanskaffelse.
- En sak omhandlet en potensiell anskaffelse under grensen på kr. 100.000, hvilket innebærer at den er utenfor anskaffelsesregelverket. Videre inneholdt saken kun to dokumenter, et tilbud fra en leverandør og et prisoverslag, slik at revisjonen er usikre på hvorvidt anskaffelsen har blitt gjennomført.
- En sak manglet sentrale anskaffelsesdokumenter, hvilket vanskeliggjør kontroll av saken. Journalført i Public 360 var tilbudene, dokumenter knyttet til en avvisning og til en innsynsbegjæring. Anskaffelsen hadde blitt gjennomført i TendSign.

På bakgrunn av informasjon fra kommunen, samt bistand fra revisjonens seksjonsleder for regnskapsrevisjon, har fem typer rammeavtaler blitt plukket ut:

- Avlastnings- og omsorgstjenester – parallell rammeavtale inndelt i følgende grupper:
 - Avlastningstjenester for personer med tilpasningsproblematikk og uønsket adferd i sosiale sammenhenger:
 1. Omsorgspartner AS
 2. Heimta Fokus (tidligere Tiltaksgruppa Fokus AS)
 3. Oasen Ressurssenter AS
 - Avlastningstjenester for personer med multifunksjonshemminger, fysiske funksjonshemminger, psykiske utviklingshemninger og autister:
 1. Omsorgspartner AS,
 2. Rishaugen Avlastningssenter AS,
 3. Aleris Ungplan og BOI AS
 - Heldøgns omsorgstjeneste for personer med tilpasningsproblematikk og uønsket adferd i sosiale sammenhenger:
 1. Omsorgspartner AS,
 2. Rishaugen Avlastningssenter AS,
 3. Oasen Ressurssenter AS.
 - Heldøgns omsorgstjeneste for personer med multifunksjonshemminger, fysiske funksjonshemminger, psykiske utviklingshemninger og autister:
 1. Omsorgspartner AS,
 2. Rishaugen Avlastningssenter AS,
 3. Aleris Ungplan og BOI AS.
- Medisinsk forbruksmateriell
 - Rammeavtaleleverandør er Norengros Medi Partner AS
- IKT-utstyr
 - Rammeavtaleleverandør er Atea AS
- Elektroinstallasjoner – parallell rammeavtale inndelt i følgende grupper:
 - Gruppe A – industri
 1. LYN Elektro AS
 2. Conductor AS
 3. Installatøren Gruppen AS
 - Gruppe B – bygningsfag
 1. LYN Elektro AS
 2. Bravida AS
 3. El-tjenesten AS
 4. Installatøren Gruppen AS
 - Gruppe C – svakstrøm

1. Borg Svakstrøm AS
 2. LYN Elektro AS
 3. Installatøren Gruppen AS
 4. Bravida AS
- Rørleggertjenester – parallell rammeavtale med følgende leverandører:
 1. Bravida Norge AS, avd. Fredrikstad
 2. Sarpsborg VVS
 3. Assemblin AS, Divisjon Rør/service Østfold
 4. Engelsviken Rør AS

For å undersøke kommunens praksis for kontraktsoppfølging har de samme fem rammeavtalene blitt gjennomgått nærmere.

Det har vært utfordrende for revisjonen å få tilgang til nødvendig dokumentasjon i Public 360 både for utvalgte enkeltanskaffelser og rammeavtalene. Revisjonen har fått opplyst at årsaken til problemet med tilgangen i systemet er at sakene var opprettet i forskjellige enheter i kommunen og at tilgangene derfor fulgte dette. Det var ikke noen generell tilgangsgruppe for anskaffelser, men dokumentene tilknyttet anskaffelser ligger i saker som har tilgangsstyring basert på hvilket område som har inngått avtalen. Det var ikke mulig å tildele enkeltpersoner tilgang til sakene, og den eneste mulighet for å gi tilgang til alle sakene ville derfor vært å gi revisjonens ansatte tilgang til alle virksomheter/områder i kommunen. Dette ville medført at revisjonen hadde fått tilgang til mange saker som ikke var tilknyttet enkeltanskaffelser/rammeavtaler, og som potensielt kunne inneholde sensitive og taushetsbelagte opplysninger. Selv om revisjonen har hjemmel i kommuneloven § 78 til å innhente opplysninger uten hinder av taushetsplikten ble det vurdert av kommunen dithen at dette ikke åpnet for at revisjonen bør gis en slik generell tilgang. Resultatet ble derfor at arkivet tok ut alle de relevante opplysningene/dokumentene tilknyttet enkeltanskaffelsene og kopierte dem over på en minnepenn som revisjonen hentet.

Rammeavtalene er inngått av den sentrale innkjøpsfunksjonen som er underlagt enhet økonomi i kommuneområde organisasjon. Revisjonens tilganger til Public 360 ble etterhvert lagt til denne enheten og dette medførte at revisjonen derfor fikk tilgang til de sentrale rammeavtalene.

Når det kommer til enkeltanskaffelsene har revisjonen gjennomgått dokumenter journalført på de aktuelle saksnumrene i Public 360. Hva gjelder rammeavtalene har revisjonen gjennomgått journalførte dokumenter på de aktuelle saksnumrene i Public 360, samt relevant dokumentasjon lagret på «Innkjøpsområdet» i Sarpedia. I forbindelse med vår gjennomgang av rammeavtalene har revisjonen i tillegg sendt ut spørreskjemaer til aktuell kontaktperson/innkjøpsrådgiver ved sentral innkjøpsfunksjon pr. e-post. Svarene er mottatt skriftlig og er således verifiserte. Av tid- og ressursmessige hensyn har revisjonen ikke gjort tilsvarende i forbindelse med gjennomgangen av enkeltanskaffelsene.

For å imøtekomme kommunens tilbakemeldinger i høringsmøtet 9. november 2018, har revisjonen valgt å gjennomføre en kontroll av ytterligere tre rammeavtaler hvor selve anskaffelsesprosessen er undersøkt. Det er valgt ut tre rammeavtaler inngått av Sarpsborg kommune i 2017 eller 2018. Utvalget er tilfeldig i den forstand at revisjonen ikke hadde kunnskap om avtalene utover avtalenavn og –periode. Følgende rammeavtaler er gjennomgått:

- Naprapat
 - Rammeavtaleleverandør Halden Naprapatklinikk AS
- Kontor- og skolerekvisita
 - Staples Norway AS

- Tolketjenester
 - TolkeNett AS

Funnene presenteres samlet i rapportens kapittel 3.2.6.

Intervjuer og spørreskjemaer

Det er gjennomført totalt 7 intervjuer:

- Innkjøpssjef
- Enhetsleder utbygging
- Enhetsleder eiendom
- Jurist ved enhet utbygging
- Tre innkjøpsrådgivere ved sentral innkjøpsfunksjon

I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Revisjonen har også intervjuet samtlige kommunesjefer ved bruk av spørreskjema sendt pr. e-post. Svarene er mottatt skriftlig og således verifiserte.

Revisjonen har hatt løpende dialog med innkjøpssjef underveis i prosjektet. I tillegg har revisjonen gjennomført et oppstartsmøte med kommunesjef organisasjon, enhetsleder økonomi og innkjøpssjef.

Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen er utarbeidet av revisjonen. Den er testet og kvalitetssikret internt. Spørreundersøkelsen ble også oversendt kommunen 6. juni 2018, med mulighet for innspill. Det ble gjort enkelte korrigeringer etter innspill fra kommunen.

Undersøkelsen består av 20 spørsmål inkludert et åpent kommentarfelt. Samtlige spørsmål er ikke relevante for alle respondenter, slik at antall spørsmål pr. respondent vil avhenge av respondentens arbeidsoppgaver innenfor undersøkelsens tema.

Revisjonen fikk tilsendt en liste over alle medarbeidere i Sarpsborg kommune som på tidspunktet for spørreundersøkelsen sto oppført med følgende tilganger i forbindelse med fakturabehandling; attestere, anwise, kontere og spørre. I tillegg har revisjonen etterspurt og fått oversendt oversikter fra samtlige kommunesjefer over hvilke medarbeidere som gjennomfører engangskjøp innenfor kommuneområdet, herunder de ulike enhetene i kommuneområdet.

Totalt ble 679 respondenter invitert til å delta i spørreundersøkelsen. E-poster med responsstatus «Permanent avvist» har blitt slettet fra spørreundersøkelsen da statusen innebærer at e-postinvitasjonen ikke har kommet frem til mottakeren.

På bakgrunn av tilbakemeldinger fra respondenter, ble det oppdaget at det i 35 tilfeller hadde blitt sendt ut to invitasjoner til deltakelse i spørreundersøkelsen til samme respondent. Årsaken til dette var at de aktuelle respondentene sto oppført på mottatte respondentlister både med e-post hvor det var brukt fullt navn og e-post med forkortet navn/brukeridentitet. Revisjonens verktøy for spørreundersøkelser – Questback - fjerner kun identiske e-poster fra respondentlisten før utsending. Av de 35 respondentene hadde 5 respondenter besvart undersøkelsen 2 ganger. Revisjonen besluttet i disse tilfellene å beholde den siste besvarelsen og slette den første. De aktuelle respondentene ble

opplyst pr. e-post om dette. Revisjonen slettet også de øvrige doble invitasjonene, og respondentene ble opplyst om dette pr. e-post.

Revisjonen holdt undersøkelsen åpen i perioden 11. juni til 30. juli 2018, med påminnelse til respondenter som ikke hadde besvart etter en uke. Den 14. juni ble det også publisert et blogginnlegg om spørreundersøkelsen på Sarpedia. Innkjøpssjef har bistått revisjonen med dette.

Totalt har 367 av 642 respondenter besvart undersøkelsen. Svarprosenten er på 57 %. Revisjonen vil imidlertid legge til at 26,6 % (97 stk.) av respondentene har oppgitt i spørsmål 3 at de hverken gjennomfører bestillinger på rammeavtaler eller engangskjøp/enkeltanskaffelser. Disse respondentene har ikke besvart resten av spørreundersøkelsen. Revisjonen anser svarprosenten som god, og at resultatene er representative for ansatte som bestiller fra rammeavtaler og gjennomfører enkeltkjøp/enkeltanskaffelser i Sarpsborg kommune.

Resultatene som presenteres i rapportens faktadel blir fremstilt i prosent og gjennomsnittskår. Resultater på påstander hvor det er brukt skala 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig», presenteres utelukkende med gjennomsnittskår.

Resultatene på påstandene må også ses i sammenheng med standardavviket. Det kan være store variasjoner i svarfordelingen som «forsviner» når man kun benytter gjennomsnittsverdiene. Standardavviket er et mål på spredningen i svarene. Enkelt forklart kan man si at jo høyere standardavviket er, jo mer uenighet er det blant respondentene. Dersom standardavviket er lavt, eksempelvis mellom 0 og 0,6, ser man dette gjennom en konsentrasjon av svarene rundt et fåtall av svaralternativene. I rapporten er standardavvik vurdert på denne måten:

- Standardavvik mindre enn 0,7 = «tett konsentrasjon».
- Standardavvik mellom 0,7 og 1,3 = «noe spredning i svarene».
- Standardavvik mellom 1,3 og 1,8 = «stor spredning i svarene».
- Standardavvik større enn 1,8 = «svært stor spredning i svarene».

Revisjonen kommenterer resultatet særskilt der standardavviket viser stor eller svært stor spredning.

Spørreundersøkelsen åpnet også opp for kommentarer, og 10 respondenter valgte å benytte seg av dette.

Validitet og reliabilitet

Revisjonen har benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike innsamlingsmetoder for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag er beskrevet ovenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

På denne bakgrunn mener revisjonen at rapporten fremstiller situasjonen i kommunen på en riktig måte, og at vi har et godt grunnlag for våre konklusjoner og anbefalinger.

Undersøkelsen er gjennomført av seksjonsleder Bjørnar Buvig Holmedahl og forvaltningsrevisor Ida Charlotte Stedjeberg i perioden januar til november 2018.

2.4 Revisjonskriterier

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner
- Lov (endringslov) av 8. februar 2013 nr. 7
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 8. februar 2002 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Forarbeider, veiledere og litteratur.

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg 7.1. Her fremkommer også nærmere henvisninger til de ulike kildene som er benyttet. Revisjonskriteriene følger også punktvis oppsummert under hver enkelt problemstilling.

Utleddning av kriteriene ble oversendt kommunen 23. februar 2018, med mulighet for tilbakemelding dersom kommunen var uenig i utledningen eller hadde innspill til denne. Kommunen hadde ingen kommentarer til kriteriene.

Revisjonen bemerker at fra og med 06.04.2018 ble terskelverdiene i anskaffelsesregelverket justert. Revisjonskriteriene ble utarbeidet i forkant av denne endringen. Revisjonen har ikke funnet det nødvendig å revidere revisjonskriteriene.

Revisjonen har gjort enkelte tilpasninger i den punktvis oppsummeringen underveis i arbeidet med rapporten.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Virksomhetsplan for enhet økonomi 2017 og 2018
- Årsrapport 2016 for sentral innkjøpsfunksjon
- Årsrapport 2017 for sentral innkjøpsfunksjon
- Risikoreport fra økonomiområdet datert 19.06.2017
- Opplærings- og kompetanseanalyse 2017
- Anskaffelsesstrategi for perioden 2017-2021
- Anskaffelsesreglement for Sarpsborg kommune
- Prosedyre for anskaffelser til Sarpsborg kommune – anskaffelsesprosedyren
- Prosedyre for å sikre lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av renholdstjenester
- Rutine for Avtalekatalogen (KAV)
- Etikkplakaten, praktiske retningslinjer knyttet til etikkplakaten og regler for personlige gaver og fordeler
- Intern rutine – Dokumenthåndtering for saksbehandlere og ledere – Sakssystemet Public 360°
- Prosedyre for journalføring og arkivering av anskaffelser innenfor bygg- og anlegg
- Diverse maler utarbeidet av sentral innkjøpsfunksjon

3 HAR SARPSBORG KOMMUNE ETABLERT BETRYGGENDE INTERNKONTROLL SOM SIKRER AT REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER ETTERLEVES?

3.1 Revisjonskriterier

Internkontroll

Rådmannen har ansvar for å etablere et fungerende internkontrollsystem, jf. kommuneloven § 23. nr. 2.

- Det må være etablert tilfredsstillende **kontrollmiljø** som fremmer positive holdninger hos de ansatte hva gjelder kontroll og styring. Som eksempel bør kontrollmiljø ivareta:
 - Hensiktsmessig organisering, med klar fordeling av ansvar og myndighet.
 - Kompetansesammensetning og fokus på kompetanse.
 - Fokus på etiske verdier.
- Det må være gjennomført **risikovurderinger**:
 - Vurderinger/analyser av risikoelementer innenfor kommunens anskaffelsesarbeid.
 - Vurderingene bør dokumenteres med hensyn til etablering av tiltak og evaluering.
 - Anskaffelsesstrategi.
- Det må være etablert nødvendige **kontrolltiltak**, eksempelvis:
 - System/verktøy for anskaffelsesarbeidet og organisering av tilganger i systemene.
 - Rutiner, retningslinjer og/eller sjekklister for anskaffelsesarbeidet.
 - Kontrollspenn og lederoppfølging.
 - Håndtering av habilitet.
- Det må være etablert fungerende kanaler for **informasjon og kommunikasjon**, eksempelvis:
 - Informasjonsflyt internt i sentral innkjøpsfunksjon.
 - Informasjonsflyt mellom sentral innkjøpsfunksjon og innkjøpere/bestillere i kommunen.
 - Informasjonsflyt mellom sentral innkjøpsfunksjon og overordnet nivå.
 - System og praksis for avviksmelding og –håndtering.
- Internkontrollen må være levende og gjenstand for **oppfølging**. Dette betyr eksempelvis:
 - Det må være gjennomført regelmessige kontroller av om internkontrollen fungerer.
 - Risikovurderinger og kontrolltiltak må gjennomgås med jevne mellomrom.
 - Praksis må evalueres og ses opp mot internkontrolltiltak.

Kommunens praksis

Kommunen må følge lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter når det gjøres innkjøp, herunder:

- Sikre grunnleggende krav om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.
- Følge riktig anskaffelsesprosedyre sett hen til anskaffelsens art og verdi.
- Kunngjøring og utarbeidelse av konkurransegrunnlag i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser.
- At det er stilt lovpålagte krav om eksempelvis skatteattest og lønns- og arbeidsvilkår der dette er aktuelt.
- Skriftlig meddelelse om tildeling av kontrakt og begrunnelse for valg av leverandør.
- Inngåelse av skriftlig kontrakt i tråd med konkurransegrunnlaget.

- Dokumentasjon av viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen, samt utarbeidelse av protokoll i tråd med anskaffelsesregelverket.

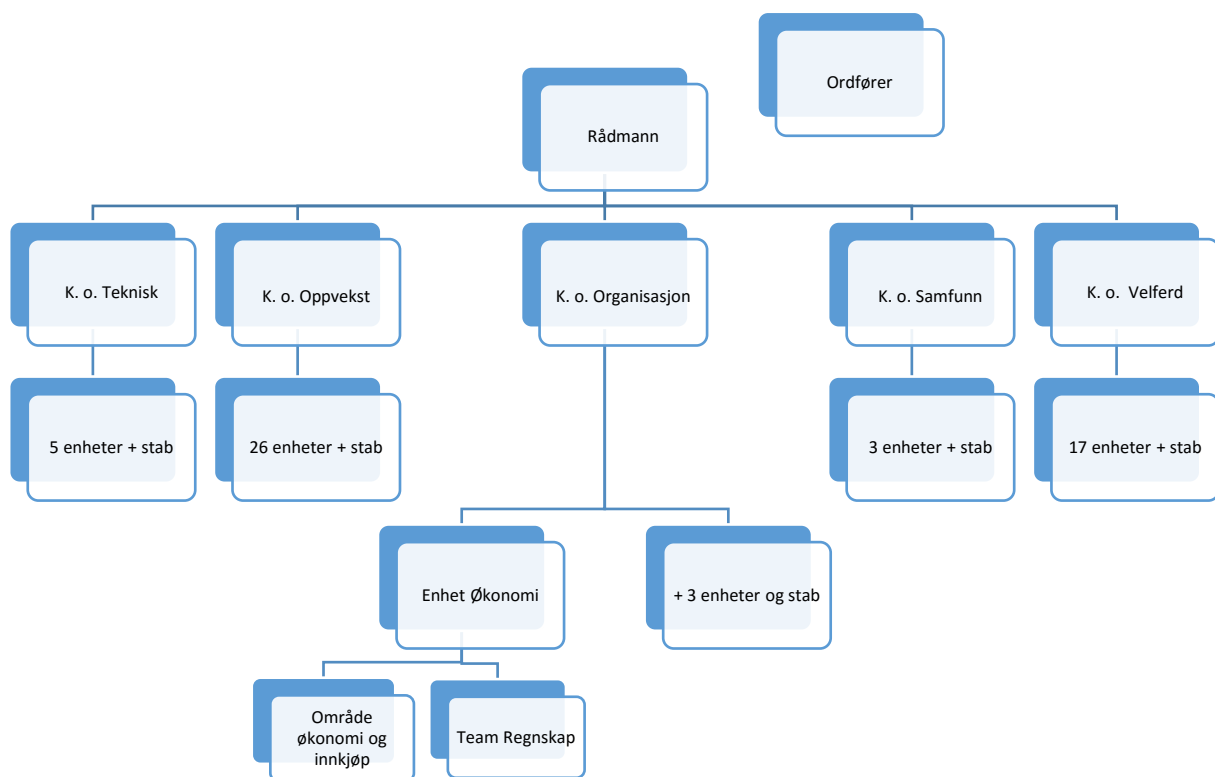
3.2 Fakta

3.2.1 Kontrollmiljø

Organisering og kjerneoppgaver

Område økonomi og innkjøp er sammen med team regnskap organisert under enhet økonomi i Kommuneområde organisasjon.¹ Sentral innkjøpsfunksjon (heretter innkjøpsfunksjonen) er en del av område økonomi og innkjøp.

Figur 1: Organisasjonskart Sarpsborg kommune pr. februar 2018



Enhet økonomi har totalt 18 årsverk, hvorav 6 i team regnskap i tillegg til regnskapssjef. I område økonomi og innkjøp er det 9 årsverk i tillegg til enhetsleder. Sentral innkjøpsfunksjon består av 4 årsverk inkludert innkjøpssjef.

Sentral innkjøpsfunksjon har ansvar for etablering, implementering og vedlikehold av systemer, rutiner, prosedyrer og reglement om innkjøp i kommunen. I tillegg har funksjonen ansvar for å inngå og følge opp kommuneovergrepene rammeavtaler, og yte bistand til kommunens enheter i deres anskaffessaker. Funksjonen har også systemansvar for Visma eHandel-modulen og for konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV) TendSign.

¹ Revisjonen bemerker at Sarpsborg kommune både har områder og team. Det er størrelsen som avgjør hvorvidt det er tale om et område eller et team, hvorpå et område er større enn et team.

Innkjøpsfunksjonen hadde pr. 06.04.2018 kommuneovergripende rammeavtaler på 83 områder med 90 ulike leverandører. Sarpsborg kommune regnskapsførte i 2017 totalt 1 milliard som driftsutgifter til kjøp av varer og tjenester. Fordelingen var 526,2 millioner kroner til kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjon og 480,1 millioner kroner til kjøp av tjenester til erstatning for tjenesteproduksjon. Av totalbeløpet er det ca. 308 millioner som kan relateres til kjøp gjennom inngåtte rammeavtaler/kontrakter fra innkjøpsfunksjonen. En betydelig andel av summen kan relateres direkte til driftsutgifter, mens en andel vil være regnskapsført som investeringer.

Innkjøpsfunksjonen gjennomførte totalt 28 konkurranser i 2017, hvorav 14 av disse var rammeavtaler. Til sammenligning ble det gjennomført 10 konkurranser i 2016. I tillegg kommer den bistand som er ytt i en rekke anskaffelsessaker for enheter i kommunen.

Fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver

De formelle rammene for myndighetsutøvelse i Sarpsborg kommune fremgår av «Delegeringsreglement for Sarpsborg kommune». I reglementet fremkommer det at rådmannen skal sørge for god forvaltning og effektiv bruk av kommunens økonomiske ressurser, herunder etablere rutiner for internkontroll.

Det følger av delegeringsreglementet at rådmannen blant annet er gitt myndighet til å foreta alle enkeltinnkjøp innenfor driftsbudsjettet, og det vises til egne reglementer som nærmere beskriver rådmannens myndighet innenfor økonomiområdet, eksempelvis anskaffelsesstrategi og anskaffelsesreglement.

Rådmannen er videre delegert kommunens myndighet etter lov om offentlige anskaffelser med forskrifter til å treffe vedtak i enkeltsaker eller sakstyper som ikke er av prinsipiell betydning, herunder foreta anskaffelser på vegne av kommunen. Delegeringsreglementet gir også rådmannen anledning til å videredelegere sin myndighet. Slik delegering er gjort direkte i ulike reglementer, men også mer generelt i lederavtalene² på de ulike nivåene.

Delegeringslinjen i kommunens anskaffelsesarbeid går fra rådmann via kommunesjefene til enhetslederne. Det følger av anskaffelsesprosedyren at enhetslederne kan delegerer myndighet videre i henhold til delegeringsreglementet og prosedyre for attestasjon og anvisning.

Kommuneovergripende rammeavtaler på vegne av Sarpsborg kommune kan kun inngås etter delegering av fullmakt fra rådmannen. Det er kun innkjøpsfunksjonen som er gitt slik fullmakt. Ansvar for gjennomføring av enkeltanskaffelser ligger til den enkelte enhet i kommunen hvor behovet oppstår. Innkjøpsfunksjonen kan, dersom det avtales i det enkelte tilfelle, bistå enhetene med rådgivning og kvalitetssikring.

Kommunesjefene har ansvaret for at alle medarbeidere gjøres kjent med og følger kommunens anskaffelsesstrategi, -reglement og –prosedyre, samt at det er rutiner innenfor kommuneområdene som ivaretar disse. Kommunesjefene delegerer, som nevnt ovenfor, videre myndighet og ansvar til enhetsledere.

Enhetslederens ansvar i anskaffelsesarbeidet er nærmere definert i anskaffelsesprosedyren:

- Utpeke medarbeidere som bestiller fra inngåtte rammeavtaler og kjøpskontrakter, og som utfører engangskjøp.
- Påse at alle kjøp utføres i tråd med gjeldende lovverk, Norske Standarder innenfor aktuell fag, bransje eller sektor og gjeldende HMS regelverk.

² Sarpsborg kommune har lederavtaler mellom rådmann og kommunesjef, mellom kommunesjef og enhetsleder samt mellom enhetsleder og teamleder.

- Påse at alle kjøp utføres innenfor kommunens anskaffelsesstrategi og anskaffelsesreglement.
- Sikre at dokumentasjon i tilknytning til engangskjøp blir arkivert i henhold til rutinen for dokumenthåndtering.
- Kontrollere budsjettdekning.
- Påse at beslutninger om tildeling av kontrakt gjøres av flere enn en person for engangskjøp med verdi mer enn 100.000,- ekskl. mva.
- Gjøre seg kjent med og overholde kommuneovergripende rammeavtaler, samt bruk av eHandel der det er tilrettelagt for dette.
- Varer og tjenester som hører inn under en inngått rammeavtale skal rekvireres i henhold til rammeavtalens bestemmelser. Det er kun unntaksvis ved tvingende objektive grunner at man kan gå utenom rammeavtalen.
- Kontrollere at mottatte varer/tjenester er uten feil og mangler, og er i henhold til prosedyre for attestasjon og anvisning.
- Ansvar for retur til leverandør ved eventuelle feilsendinger/reklamasjoner.
- Små engangskjøp (anskaffelser med verdi mindre eller lik 10.000,-) skal begrenses til akutte småanskaffelser som ikke kan planlegges og hvor det ikke finnes rammeavtale. Det skal i slike tilfeller tilstrebtes å få tilsendt faktura, og ved kjøp i butikk skal rekvisisjon attestert av nærmeste leder medbringes.

Kommunen har inndelt enkeltanskaffelser i ulike størrelser:

- Små engangskjøp – anskaffelser med verdi mindre eller lik kr. 10.000 ekskl. mva.
- Mindre engangskjøp – anskaffelser med verdi mellom kr. 10.000 og 100.000 ekskl. mva.
- Mellomstore engangskjøp – anskaffelser med verdi mellom kr. 100.000 og 600.000 ekskl. mva.
- Større engangskjøp – anskaffelser med verdi mellom kr. 600.000 og terskelverdiene.
- Store anskaffelser – anskaffelser med en verdi større eller lik terskelverdiene.

I anskaffelsesprosedyren er ansvaret for oppgaver mellom medarbeidere(e) og enhetsledere for de ulike kjøpstypene fordelt nærmere. Grovt forklart tillegges enhetsleder mer ansvar dess større enkeltanskaffelse det er tale om.

Bygg- og anleggskontrakter tilligger kommuneområde teknisk. Enhet utbygging har ansvaret for de store prosjektene, og enheten har egne prosjektledere og en ansatt jurist som kvalitetssikrer i alle ledd foruten kost-nytte vurderinger. Enhet eiendom gjennomfører også enkelte større investeringsprosjekter, og enheten har som følge av dette et utstrakt samarbeid med enhet utbygging som sitter på entreprisekompetansen.

Kompetanse

I virksomhetsplan for enhet økonomi 2018 er det inntatt et eget punkt om kompetanse. Det fremkommer her at det overordnede målet er at kommunen skal ha kompetanse til å løse dagens oppgaver og møte framtidens utfordringer. Det oppstilt to delmål, herunder å utnytte IKT-verktøy for god delingskultur, og at enhetens samlede kompetanse tilpasses kommunens fremtidige behov. Som tiltak er det oppstilt bruk av RiskManager og Sarpedia til å dele informasjon, å prioritere internopplæring i fagsystemene, å stadig øke kompetansen innenfor enhetens fagområder og at rådgivere på økonomi og innkjøp deltar på innovasjonsprogrammet.

Innkjøpssjef opplyser at to av de **ansatte i innkjøpsfunksjonen** ikke har formalkompetanse innenfor offentlige anskaffelser, men at de har mange års relevant erfaring. I 2017 ansatte innkjøpsfunksjonen ytterligere en innkjøpsrådgiver. Vedkommende er utdannet revisor.

Innkjøpssjef opplyser at innkjøpsfunksjonen også kunne hatt behov for juridisk kompetanse, men at det ikke har vært prioritert pr. nå. Innkjøpsfunksjonen får i noen tilfeller bistand av jurist fra enhet utbygging, i tillegg til at de samarbeider med kommuneadvokaten ved behov. I tillegg er Sarpsborg kommune medlem av KS Innkjøpsforum.

Innkjøpssjef viser at til innkjøpsenheten har gjennomført en kompetanseanalyse. I analysen for 2017³ fremgår det at formålet er å opprettholde og utvikle viktig kompetanse på innkjøpsområdet for å sikre fokus på gode og trygge anskaffelser i henhold til vedtatt strategi. Videre skal analysen sikre en systematisk tilnærming, og hindre sterk personavhengighet i kompetanse. For 2017 var TendSign (gjennomføring av anskaffelser i systemet og brukeradministrasjon) første prioritet for samtlige ansatte i innkjøpsfunksjonen. Analysen har historisk sett blitt bruk til å avdekke behov for kompetansehevede tiltak, og de ansatte opplever at det er fokus på dette området. Det vises blant annet til at alle innkjøpsrådgiverne har eller skal i løpet av noe tid ha gjennomført KS Innkjøpsforums sertifiseringskurs. Det opplyses også at det ble gjennomført kurs i forbindelse med forskriftendringen⁴, samt at innkjøpsfunksjonen alltid er representert på årssamlingen til KS Innkjøpsforum.

Nyansatte i innkjøpsfunksjonen har en opplæringsplan, hvilket enhetsleder, som har personalansvaret, følger opp. I opplæringsperioden arbeides det med egne saker under veiledning.

Når det kommer til **kompetansen i kommunens enheter** viser innkjøpssjef til anskaffelsesprosedyren hvor det fremkommer at enhetsleder kan delegere innkjøp til sine medarbeidere forutsatt at de er gitt opplæring. Det er følgelig linjens ansvar at de aktuelle medarbeiderne har nødvendig opplæring.

Kommunesjefene viser til kurs, veiledning og rådgivning på spørsmål fra revisjonen om hvordan det sikres at medarbeidere som har fått myndighet til å bestille fra rammeavtaler og/eller gjennomføre engangskjøp, har kompetanse til dette.

Innkjøpsfunksjonen gjennomfører et kurs, «Innkjøpsprosesser», som er beregnet på anskaffelser etter forskriftens del I. Kurset gjennomføres hvert halvår, og det har vært varierende deltagelse. De siste to årene har innkjøpsfunksjonen også hatt opplæring om temaet på den obligatoriske lederopplæringen for nye ledere. Teamledere, enhetsledere og kommunesjefer deltar på lederopplæringen.

Innkjøpsfunksjonen gjennomfører også kurs i eHandel. Systemansvarlig opplyser at vedkommende den siste tiden har gjennomført opplæringen ute i enhetene. På denne måten har de ansatte tryggheten ved å sitte på egen arbeidsplass. Behovet for opplæring oppdages både ved at ansatte i kommunen opplyser om det, og ved at team regnskap oppdager feil, eksempelvis ved bruk av feil art eller i forbindelse med varemottak.

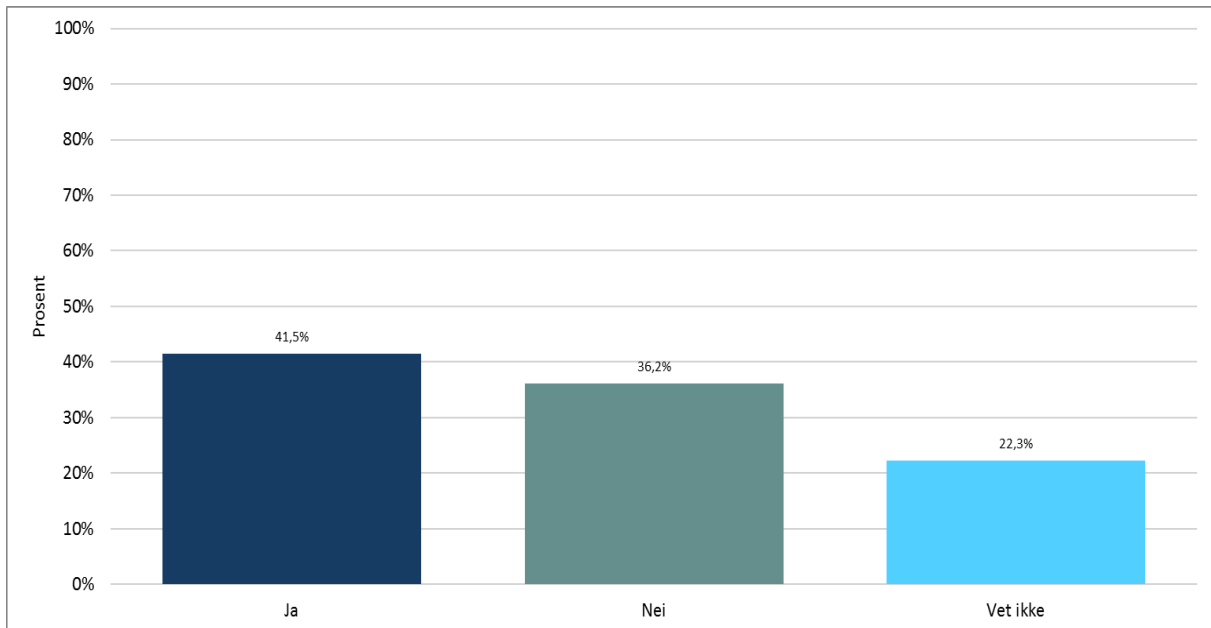
Systemansvarlig for TendSign har gjennomført kurs i bruk av systemet. Samtlige enhetsledere i kommunen har fått en henvendelse på e-post vedrørende kurset, og det har blitt lagt ut en nyhetssak om det i Sarpedia. I tillegg har innkjøpsfunksjonen tatt kontakt med enkeltpersoner eller enhet basert på kunnskap om hvem som burde delta på kurset. Det ble gjennomført fire kurs både i september og november 2017. Systemansvarlig opplyser at ikke alle fikk gjennomført kurset, og en vil heller ikke være ferdig opplært etter et kurs. I lys av dette reiser systemansvarlig på tidspunktet for intervjuet fortsatt rundt i enhetene og lærer opp innkjøpere i bruk av systemet.

³ Kompetanseanalyse 2017 per 1.5.2017.

⁴ Revisjonens viser til at det nye anskaffelsesregelverket trådte i kraft 1. januar 2017.

I spørreundersøkelsen har revisjonen stilt spørsmål om behovet for mer opplæring, både til respondenter som gjennomfører enkeltkjøp og til respondenter som bestiller på rammeavtaler.

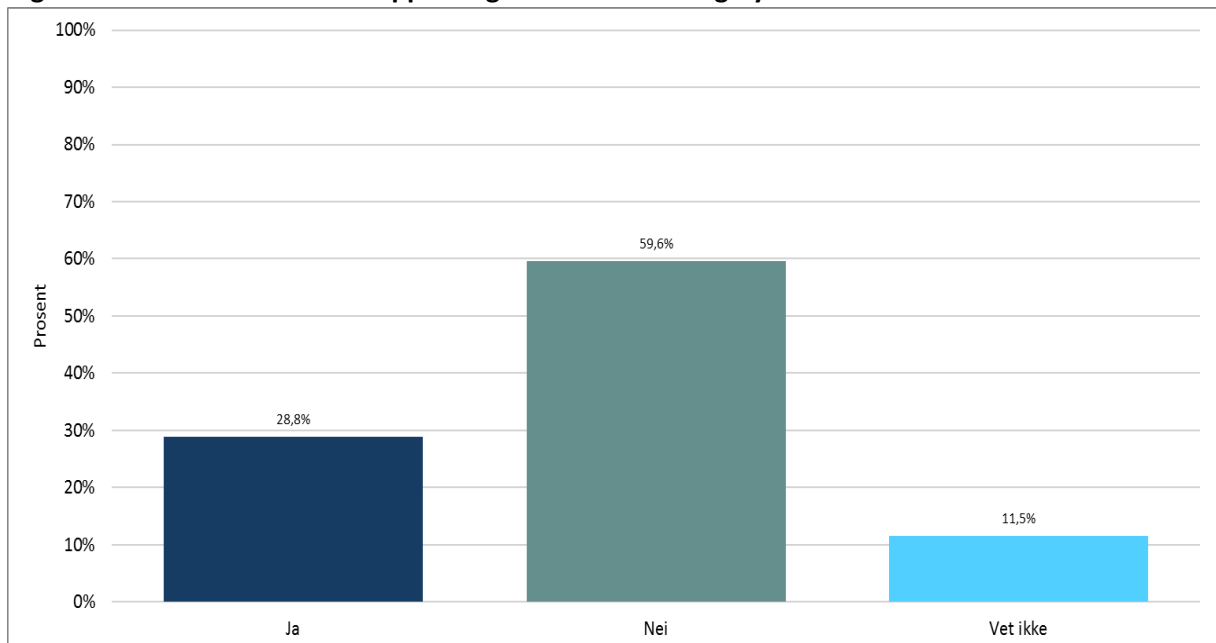
Figur 2: Har du behov for mer opplæring i gjennomføring av enkeltkjøp/enkeltanskaffelser?



Revisjonens merknad: N = 130.

Figuren viser at 41,5 % av respondentene oppgir å ha behov for mer opplæring i gjennomføring av enkeltkjøp/enkeltanskaffelser. Av respondentene er det 36,2 % som oppgir at de ikke har behov for å mer opplæring, mens 29 respondenter (22,3 %) vet ikke om de trenger mer opplæring eller ikke.

Figur 3: Har du behov for mer opplæring i bruk av bestillingssystemet e-Handel?



Revisjonens merknad: N = 156

Figuren viser at 28,8 % av respondentene som oppgir at de bruker eHandel til innkjøp/bestilling på kommunens rammeavtaler har behov for mer opplæring i bruk av eHandel. 59,6 % av respondentene

oppgir derimot at de ikke har behov for mer opplæring, mens 11,5 % ikke vet om de har behov for mer opplæring eller ikke.

Kapasitet

Innkjøpsfunksjonen har på tidspunktet for revisjonen fire ansatte i fulltidsstillinger, hvilket inkluderer innkjøpssjef. Til tross for økte ressurser, fra andre halvår 2017, opplever innkjøpsfunksjonen kapasitetsutfordringer. Dette blant annet på grunn av langtidssykemelding de siste årene.

I lys av kapasitetsutfordringene har de ansatte prioritert daglig drift fremfor utviklingsoppgaver. Det følger av årsrapport for 2017 at antallet utløpte avtaler og konkurranser som kunngjøres senere enn ønskelig, ble redusert i 2017. Likevel er det syv avtaleområdet de ikke har kunngjort i tide. I intervjuer med revisjonen vises det også til at enhet eiendom har etterlyst nye rammeavtaler. Dette har ikke vært mulig å få til på grunn av ressursituasjonen ved innkjøpsfunksjonen.

Innkjøpssjef er av den oppfatning at bedre kapasitet hadde gjort det mulig å være mer aktivt inne i det enkelte kommuneområde og fulgt med/bistått med de enkeltanskaffelser som gjøres. Videre at innkjøpsfunksjonen kunne vært mer aktive i forbindelse med analysefasen og kontraktsoppfølgingen.

Etikk

Kommunen har vedtatt et verdsett som skal understøtte kommunens visjon⁵ og hjelpe til med å ta riktige avgjørelser og prioriteringer i det daglige; framtidsrettet, åpen, respektfull og troverdig (FÅRT). Verdsettet skal kjennetegne kommunen som organisasjon både internt og eksternt.



Kommunen har også vedtatt en felles etikkplakat med tilhørende praktiske retningslinjer knyttet til denne. Retningslinjene er knyttet til ulike roller i kommunen; ansatt, tjenesteyter, forvalter, utøver og politiker. Dokumentet inneholder også regler for personlige gaver og fordeler for medarbeidere i Sarpsborg kommune. Her fremkommer det at medarbeidere i kommunen ikke skal motta gaver eller andre personlige fordeler som kan påvirke eller være egnet til å påvirke deres tjenestehandlinger.

Etikkplakaten består av en rekke spørsmål den ansatte kan stille seg selv dersom vedkommende står ovenfor et etisk dilemma. I tillegg er det listet opp 11 temaer som er kort beskrevet, herunder blant annet ansvar, omdømme, habilitet, integritet, varsling, taushetsplikt og lojalitet.

Det bekreftes i intervjuene med revisjonen at det oppleves å være et fokus på etikk. Videre opplyses det at de etiske retningslinjene publiseres sammen med kunngjøringen av konkurransen og ligger vedlagt som en del av kontrakten. De etiske retningslinjene er følgelig kjent for leverandørene som kommunen inngår avtaler med.

3.2.2 Risikovurderinger

Det er utarbeidet en kommuneovergripende retningslinje og maler for risikovurderinger i kommunen. Dokumentene ligger tilgjengelig i RiskManager.

Innkjøpssjef opplyser at det er gjennomført en risikovurdering for økonomiområdet, hvilket innkjøp er en del av. Analysen ble påbegynt juni 2017, og den har blitt arbeidet med over flere arbeidsmøter. Ansvarlig for analysen har vært enhetsleder, mens økonomirådgiver, regnskapssjef, finansforvalter, regnskapsmedarbeider, innkjøpssjef og controller har deltatt.

⁵ I april 2018 vedtok bystyret at «Sammen skaper vi Sarpsborg» er Sarpsborg kommunes visjon.

Risikoanalysen for økonomiområdet skal gjennomføres annethvert år. I tillegg gjennomføres det konkrete risikovurderinger dersom det oppstår behov for dette. Det ble eksempelvis gjennomført en egen risikoanalyse i forbindelse med bankskifte.

I forbindelse med analysen ble det diskutert hva som er alvorlig og hva er mindre alvorlige. Innkjøpssjef opplyser at selv om det er stor risiko for at noe kan skje, er det også viktig å se på konsekvensen av at det skjer.

Det fremkommer av risikorapporten fra økonomiområdet datert 19.06.2017 at målet med risikovurderingen er å avdekke risikoområder og kontrollere om tiltak er etablert. Videre at der tiltak ikke er etablert skal nye vurderes dersom risiko tilsier det. Rapporten presenterer vurderinger av risiko knyttet til ulike farekilder og under hver farekilde er det opplistet en rekke uønskede hendelser. Det er blant annet vurdert farekilder som direkte kjøp uten konkurranse, feil premisser for anskaffelsen, korrupsjon i forbindelse med kjøp og feilfakturerings. I rapporten er det også inntatt en oversikt over eksisterende, relevante tiltak som er hensyntatt i risikovurderingen knyttet opp mot den enkelte uønskede hendelse.

I overnevnte rapport er graden av risiko rapport målt i farger; grønt, gult og rødt. Risikoene som fremkommer er alle vurdert til grønne og gule. Det opplyses at de gule risikoene er vurdert og anses å være akseptable. Det er følgelig ikke igangsatt tiltak som følge av risikovurderingen.

3.2.3 Kontrolltiltak

Kommunens systemer

Sarpsborg kommune benytter **elektronisk innkjøpssystem** (Visma Enterprise eHandel, heretter eHandel).

Det er enhetsledere som utpeker bestillere i kommunen. Innkjøpssjef har ikke en komplett oversikt over hvor mange som har myndighet til å bestille fra kommunens rammeavtaler. Hvis man kan se opp mot hvem som kan attestere en faktura, så er det på tidspunktet for intervjuet ca. 500-600⁶ som har attestasjonsmyndighet.

Kommunen har et ansattmeldingssystem hvor IT-tilganger og tilganger til å attestere og anviser faktura, bestille og godkjenne i eHandel meldes.

Det følger av årsrapport 2017 at innkjøpsfunksjonen pr. i dag bruker ca. 0,5 årsverk på drift og administrasjon av eHandel. Det er en innkjøpsrådgiver som har systemansvaret for eHandel, hvilket innebærer blant annet oppgaver som opprettelse av nye brukere, innlasting av varekataloger og å legge inn nye rammeavtaler. I tillegg kommer opplæring av brukere i systemet.

Systemansvarlig opplyser at det er to måter å bestille i eHandel på; via varekatalog eller via eHandel til ekstern nettbutikk. Det opplyses at kommunen pr. i dag i veldig liten grad bruker friteksthandel⁷. Det kan imidlertid forekomme dersom bestiller har funnet et produkt som ikke står oppført i katalogen.

Innføring av systemet innebar en beslutning om å stadfeste eHandel som kommunens bestillingssystem. Sentral innkjøpsfunksjon har et mål om å øke andelen kjøp i eHandel i løpet av inneværende handlingsperiode. Innkjøpssjef viser til at det er en stor implementeringsjobb, og at innkjøpsfunksjonen ikke har hatt kapasitet til å ha det ønskede fokuset på innføringen av systemet.

⁶ På tidspunktet for intervjuet 16. mars 2018.

⁷ Friteksthandel er en løsning som muliggjør bestilling av varer eller tjenester fra leverandører som ikke leverer katalog eller benytter ekstern nettbutikk.

Tabell 1: Utdrag fra viktige utviklingstrekk i Handlingsplan 2019 – 2022⁸

Enhet økonomi	2015	2016	2017
Antall fakturaer	62 047	69 852	72 859
Andel e-fakturaer	60,0 %	73,3 %	80,0 %
Andel eHandel	45,4 %	53,2 %	50,9 %

I Handlingsplan 2019 – 2022 er følgende omtalt nærmere under enhet økonomi:

«Staten har klare føringer for høy grad av digitalisering av alle prosessene knyttet til inngåelse av kontrakter, bestillinger og fakturering. Sarpsborg kommune har, selv om en rekke tiltak allerede er innført, fortsatt en del igjen før alle prosessene er heldigitale. Det er tatt i bruk elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy og kommunen har system for elektronisk bestilling (eHandel). eHandel er tatt i bruk for de vareavtalene med størst bestillingsfrekvens, om enn ikke i fullskala. I 2017 økte omsetningen via eHandel med 1,5 % fra året før, likevel var det en nedgang med 2,3 prosentpoeng i andelen ordre gjennom eHandel. Nedgangen skyldes i hovedsak at store bestillinger (større antall enheter) er gjort utenom eHandel i et rammeavtaleområde.»

Det fremkommer videre av handlingsplanen at et prioritert tiltak i perioden 2019 – 2020 er å ferdigstille digitaliseringen av anskaffelsesprosessene.

Kommunen har høsten 2018 tatt i bruk et **kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV)**; avtalemodulen i Visma TendSign. Avtalekatalogen inneholder sentral informasjon om kommunens rammeavtaler, og ligger tilgjengelig via kommunens intranett (Sarpedia). Det er utarbeidet en egen rutine for hvilken informasjon som skal offentliggjøres i katalogen.

I det nye regelverket for offentlige anskaffelser som trådte i kraft 1. januar 2017 stilles det krav om at all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandører ved anskaffelser over den nasjonale terskelverdien, skal skje skriftlig ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler. Endringen i regelverket medfører at Sarpsborg kommune, for anskaffelser omfattet av FOA del II og III, måtte ha på plass en elektronisk løsning som ivaretar kravene innen 1. juli 2018. Kommunen har med bakgrunn i dette tatt i bruk Visma TendSign som **konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)**. Innkjøpsfunksjonen anbefaler for øvrig at TendSign brukes til alle anskaffelser i kommunen over kr. 600.000.

Innkjøpssjef opplyser at alle anskaffelser som har blitt gjennomført sentralt eller som innkjøpsfunksjonen har vært involvert i, har blitt kjørt i TendSign siden 01.01.2017. Innkjøpsfunksjonen har laget og lagt inn maler i TendSign som kan benyttes generelt, og det har blitt gjennomført omfattende opplæring i bruk av verktøyet. Det opplyses at enhet utbygging har arbeidet med sitt malverk slik at de skal være i gang med bruk av systemet i god tid før den fastsatte fristen.

Kommunen har ingen begrensning på antall brukere i TendSign.

Videre benytter Sarpsborg kommune **sak- og arkivsystem** Public 360. Kommunen har en intern rutine for dokumenthåndtering som gir føringer for journalføring i systemet. I tillegg har enhet utbygging en egen prosedyre for journalføring og arkivering av anskaffelser innenfor bygg- og anlegg.

⁸ Handlingsplan 2019 – 2022 punkt 9.4.2 , vedtatt sendt på høring 21. juni 2018.

Tilgangsstyringen i Public 360 er opplyst å følge organiseringen av kommunen. Det er ikke noen generell tilgangsgruppe for anskaffelser, men dokumentene tilknyttet anskaffelser ligger i saker som har tilgangsstyring basert på hvilket område som har inngått avtalen.

De sentrale rammeavtalene er inngått av den sentrale innkjøpsfunksjonen som er underlagt enhet økonomi i kommuneområde organisasjon, og har tilganger på bakgrunn av dette.

På tidspunkt for intervjuene opplyses det at det arbeides med å få på plass en løsning som gjør at dokumenter overføres direkte fra TendSign til Public 360 fortløpende. Dette ved bruk av en frittstående arkivkjerne som kan snakke med alle fagsystemer, herunder blant annet TendSign.

Innkjøpsjef opplyser i tillegg at sentral innkjøpsfunksjon bruker et område på **innkjøpsområdet på Sarpedia** som heter «Konkurranser». Innkjøpsfunksjonen har ingen rutinebeskrivelse på dette, men de har som fast praksis at alt som omhandler arbeider med kontrakter og konkurranser som minimum skal lagres på dette området. Dette såfremt det ikke finnes i TendSign. Innkjøpsjef beskriver det som en mellomlagring før dokumentene journalføres i Public 360. Området er kun tilgjengelig for innkjøpsfunksjonen og brukergruppen i den enkelte anskaffelsen.

Kommunens kvalitetssystem og styringsdokumenter

Kommunens kvalitetssystem, RiskManager, er tilgjengelig for samtlige ansatte og inneholder overordnede dokumenter for kvalitetssystemet, fellesdokumenter som gjelder på tvers av kommuneområdene, samt områdespesifikke dokumenter. Under området for «Innkjøp» finner en kommunens strategi, reglement, prosedyrer og maler knyttet til anskaffelsesarbeidet i kommunen.

Kommunens «Anskaffelsesstrategi» gjelder for alle enheter i kommunen. Kommuneplanen er kommunens overordnede planverk og peker på de viktigste satsningsområdene i planperioden, inkludert kommunens anskaffelsesarbeid. Basert på kommunens verdsett⁹ og kommuneplanens samfunnsdel, har kommunen definert følgende overordnede strategi for anskaffelsesarbeidet:

«Sarpsborg kommune gjør gode, fremtidsrettede, verdiskapende og bærekraftige anskaffelser».

Formålet med strategien er at den skal bidra til god økonomistyring, internkontroll og kontraktsoppfølging. Videre skal strategien sette anskaffelsesarbeidet i sammenheng med de overordnede målene og verdiene kommunen har.

Den overordnede strategien er delt opp i mål etter fasene i anskaffeshjulet «Den gode anskaffelse», fra behovsdefinering til evaluering av anskaffelsesarbeidet. Målene er inndelt i delmål og det er beskrevet tiltak/aktiviteter for å nå disse.



«Anskaffelsesreglement for Sarpsborg kommune» er et supplement til anskaffelsesregelverket gitt gjennom lov og forskrifter, og kommunens anskaffelsesstrategi. Reglementet gjelder for alle anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for eller på vegne av kommunen, og tar i all hovedsak for seg anskaffelser under terskelverdiene. Her beskrives fullmakter og det overordnede ansvar i forbindelse med anskaffelsesarbeidet. Kommunens anskaffelser deles nærmere inn i ulike typer ut fra anskaffelsens totale verdi, jf. rapportens kapittel 3.2.1. Store engangskjøp (over terskelverdiene for pliktig kunngjøring) nevnes ikke spesielt da de omfattes av anskaffelsesforskriften. I tillegg til det overnevnte beskrives også viktige prinsipper for

⁹ Framtidsrettet, åpen, respektfull og troverdig (FÅRT).

anskaffelsesarbeidet i kommunen, samt kommunens skjerpede kontraktskrav for motvirkning av sosial dumping og økt bruk av lærlinger¹⁰.

«Prosedyre for anskaffelser i Sarpsborg kommune» gjelder på lik linje med reglementet for alle anskaffelser i kommunen. Prosedyren beskriver nærmere delegering av myndighet og ansvar fra kommunesjef til enhetsledere, samt den nærmere fordelingen av ansvarsoppgaver mellom enhetsledere og sentral innkjøpsfunksjon. Det er utarbeidet rutinebeskrivelser for de ulike kjøpstypene slik de er inndelt i anskaffelsesreglementet, herunder også for store engangskjøp (over terskelverdiene), og det fremkommer der hvilke oppgaver som skal gjøres, og hvem som er ansvarlig for den enkelte oppgave underveis i anskaffelsesprosessen.

Kommunen har utarbeidet maler for anskaffelseprotokoller som er tilpasset kommunens inndeling av enkeltanskaffelser. For anskaffelser som overstiger terskelverdiene skal TendSign benyttes. Malene inneholder kontrollpunkter som skal sikre at kommunen etterspør skatteattest der det er krav til det, vurderer spesielle kontraktsbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og krav til lærlinger, mv. For de anskaffelsene som gjøres gjennom TendSign er det lagt inn absolutte krav (kvalifikasjonskrav) som må oppfylles for å kunne delta i konkurransen, herunder krav til skatteattest, firmaattestarbeidsavtale med de ansatte, egenerklæring om etterlevelse av ILO konvensjoner, mv.

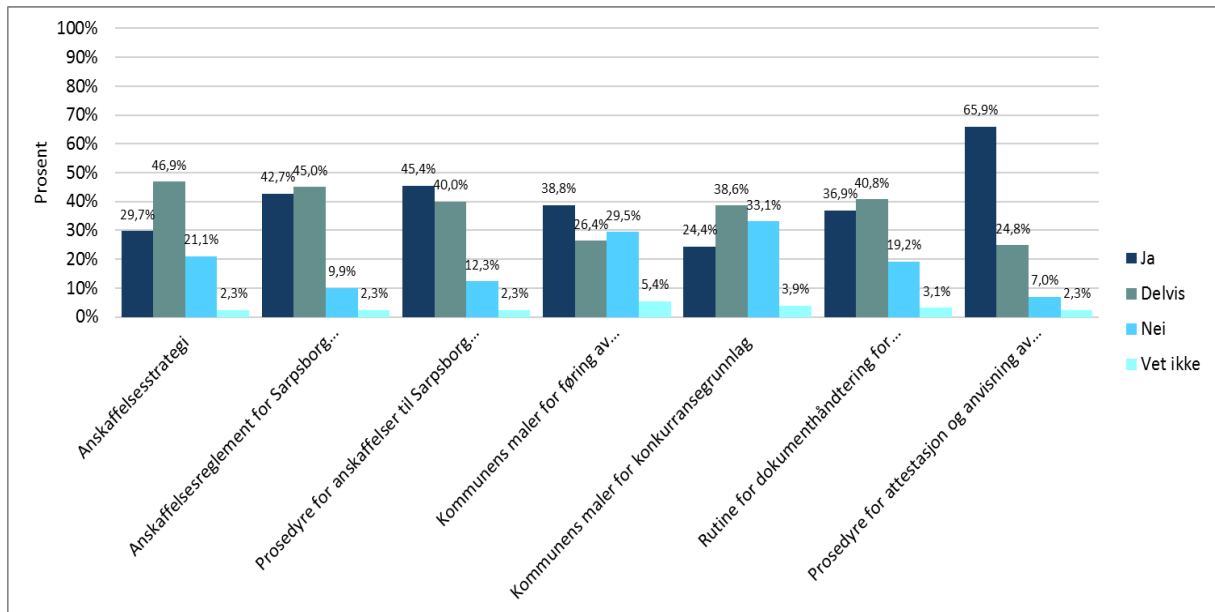
Bruerveiledninger til eHandel i Visma Entreprise er plassert under området «Økonomi og regnskap» i RiskManager. I tillegg finner en rutinen «Dokumenthåndtering for saksbehandlere og ledere – Sakssystemet Public 360» under «Dokumentbehandling og arkivering».

Enhetsleder og jurist i enhet utbygging opplyser at de har en egen kvalitetshåndbok for bygg- og anleggsprosjekter som blant annet inneholder investeringsprosedyren, maler og sjekklister for alle faser.

Revisjonen har i spørreundersøkelsen stilt respondenter som gjennomfører engangskjøp/enkeltanskaffelser spørsmål om deres kjennskap til sentrale dokumenter.

¹⁰ Sarpsborg kommune har utarbeidet kontraktklausuler som stiller krav til leverandørene utover det som oppstilles i forskrift 8. februar 2002 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og forskrift 17. desember 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. Kontraktklausulene følger som et vedlegg til anskaffelsesreglementet.

Figur 4: Er du kjent med innholdet i følgende dokumenter?

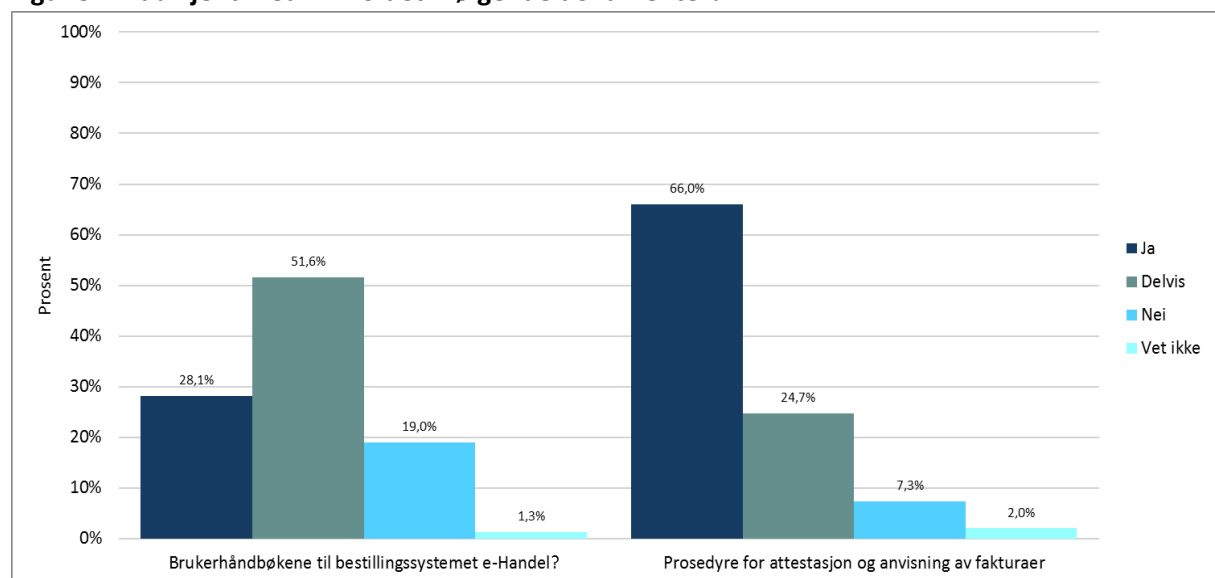


Revisjonens merknad: N = 128, 131, 130, 129, 127, 130 og 129.

Figuren viser at mellom 76 og 87 % av respondentene svarer ja eller delvis på hvorvidt de kjenner innholdet i kommunens anskaffelsesstrategi, -reglement og -prosedyre. De øvrige respondentene svarer nei eller vet ikke, hvorpå andelen som svarer vet ikke for alle tre dokumentene ligger på 2,3 %. Det er færrest respondenter som kjenner til anskaffelsesstrategien. Hva gjelder kommunens maler ligger andelen som svarer ja og delvis noe lavere, henholdsvis mellom 63 og 65 %. Figuren viser videre at 77,7 % av respondentene som svarer ja eller delvis på hvorvidt de kjenner rutinen for dokumenthåndtering for saksbehandlere og ledere, mens det er 22,3 % som svarer nei eller vet ikke. Høyest skår oppnår prosedyre for attestasjon og anvisning hvor 91 % av respondentene svarer ja eller delvis.

Revisjonen har også stilt respondenter som bestiller på kommunens rammeavtaler spørsmål om deres kjennskap til sentrale dokumenter.

Figur 5: Er du kjent med innholdet i følgende dokumenter?



Revisjonens merknad: N = 153 og 150

Figuren viser at 79,7 % av respondentene som har oppgitt at de bruker eHandel ved innkjøp/bestilling helt eller delvis er kjent med brukerhåndbøkene til bestillingssystemet eHandel. 19 % av respondentene oppgir imidlertid at de ikke kjenner innholdet. Figuren viser videre at 90,7 % av respondentene som bruker eHandel ved innkjøp/bestilling helt eller delvis kjenner til prosedyre for attestasjon og anvisning av fakturaer. 7,3 % av respondentene opplyser at de ikke kjenner til prosedyren.

Sidemannskontroll og lederoppfølging

Når det gjelder kontrollrutiner påpekes det i intervju at innkjøpsfunksjonen ikke er en stor gruppe, og at de ansatte i innkjøpsfunksjonen ofte har uformelle diskusjoner seg imellom. Det vises til at gjennomgang med kollegaer også er en form for kontroll. Det opplyses videre at innkjøpsrådgiverne gjennomgår hverandres forespørsler før publisering. Både innkjøps sjef og innkjøpsrådgiverne har fullmakt til å signere kontrakter, og det er den som har håndtert prosessen som signerer. Det fremheves også at kontrakten gjennomgås med brukergruppen før signering.

Innkjøpsrådgiverne informerer om at lederoppfølging og hjelp tilpasses behov.

Innkjøps sjef opplyser at hennes leder ikke er dypt inne i enkeltsaker, men at enhetsleder blir involvert dersom det er tale om prinsipielle avgjørelser eller ved drøftelse av fremgangsmåter dersom det er noe innkjøpsfunksjonen ønsker å forankre oppover i organisasjonen. Det vises til at forholdet til enhetsleder er såpass avklart at det tas kontakt når det er noe enhetsleder bør vite eller det trengs avklaringer.

Innkjøpsfunksjonen kontrollerer ikke enkeltanskaffelser som gjennomføres i kommunens enheter, men kan kontaktes for rådgivning og kvalitetssikring ved behov. Det er som nevnt ovenfor enhetsledere i kommunen som har myndighet til å utpeke hvem som skal utføre engangskjøp/enkeltanskaffelser. Det eksisterer ikke en sentral oversikt over hvilke medarbeidere som har blitt utpekt til å gjøre engangskjøp.

I enhet utbygging kvalitetssikrer enhetens jurist i alle ledd foruten kost-nytte vurderinger. Det vises blant annet til gjennomgang av konkurransegrunnlaget med vedlegg, anskaffelsesprotokollen, evalueringer, tildelingsbrev, kontrakter og skriftlig kommunikasjon med eksterne aktører i anskaffelsesprosessen. Signaturrett for anskaffelser inntil 10 millioner er delegert fra enhetsleder til prosjektleder via teamleder. Enhetens jurist er enhetsleders stedfortreder (NK), og har følgelig tilsvarende fullmakt som enhetsleder.

Habilitet

Det er skriftlig nedfelt i kommunens anskaffelsesstrategi at alle som arbeider med anskaffelser må vurdere sin habilitet løpende. Videre er det inntatt som et eget punkt i samtlige maler for anskaffelsesprotokoll at habiliteten til saksbehandler/medsaksbehandler og/eller brukergruppen skal vurderes. Følgende spørsmål skal vurderes:

«Har noen av medlemmene eierinteresse(r) / styreposisjon(er) eller ledende stilling(er) i leverandør(er) som kan/vil levere tilbud i konkurransen?

Har noen av medlemmene nært slektskap/svogerskap/vennskap til personer med tilsvarende tilknytning?»

Dersom det svares ja på et av de nevnte spørsmålene, skal relasjonen og navn på leverandør føres inn i anskaffelsesprotokollen. Videre er det et anbefalt tiltak i slike situasjoner at den aktuelle personen trer ut av anskaffelsesarbeidet og erstattes av person med tilsvarende kompetanse uten slik tilknytning.

Hverken innkjøpssjef eller rådgiverne har opplevd habilitetsutfordringer, hvilket avklares tidlig i prosessen.

3.2.4 Informasjon og kommunikasjon

Informasjon og kommunikasjon internt i sentral innkjøpsfunksjon og enhet økonomi

Det gjennomføres innkjøpsmøter ca. hver måned hvor det blant annet gjennomgås hva den enkelte arbeider med for tiden, eventuelle avtaler som går ut etc. I tillegg har innkjøpsfunksjonen møter med enhetsleder ca. en gang i halvåret. I disse møtene oppdateres enhetsleder på status på oppgaver og framdrift, og aktivitetsplanen¹¹ gjennomgås. Det opplyses videre at de ansatte i innkjøpsfunksjonen har kontorer ved siden av hverandre, og at de følgelig ofte har interne diskusjoner om ulike saker.

Det gjennomføres også enhetsmøter. Enheten består av forholdsvis ulike fagområder, slik at det i disse møtene blir gitt informasjon som angår alle uavhengig av hvilket team/område de arbeider på. Det blir i tillegg gjennomført økonomimøter hver 14. dag som innkjøpsfunksjonen deltar på dersom det er saker som angår dem.

Innkjøpssjef viser videre til at hun jevnlig har dialog med enhetsleder da hun er en del av strategigruppen. Kommunesjef og deler av staben til kommuneområde organisasjon har også et årlig møte med enhetsleder og hennes strategigruppe for å gjennomgå status på aktivitet i enhet økonomi, samt drøfting av spesielle utfordringer og pågående prosjekter.

Informasjon og kommunikasjon ut mot enhetene

I første rekke får innkjøpsfunksjonen ut viktig informasjon til enhetene i forbindelse med de ulike opplæringstiltakene som gjennomføres.

Innkjøpssjef viser også til at Sarpedia brukes aktivt til å formidle nyheter og informasjon. Eksempelvis ble det publisert nyhetsartikler både på Sarpedia og www.sarpsborg.com når anskaffelsesstrategien og reglementet ble vedtatt. I tillegg ble det skrevet innlegg i en intern blogg. Nye blogginnlegg ligger tilgjengelig på startsidene til Sarpedia.

Det legges også ut informasjon på Sarpedia når det inngås nye avtaler. Som tidligere nevnt inneholder avtalekatalogen informasjon om hvilke sentrale rammeavtaler kommunen til enhver tid har, og avtalekatalogen er tilgjengelig på «Innkjøpsområdet».

Det er også formidlet ut til enhetene at innkjøpsfunksjonen kan bistå rådgivning og kvalitetssikring i enkeltsaker ved behov. Innkjøpsfunksjonen får en del spørsmål både om store og små anskaffelser, og de gir råd, tips og veiledning i disse sakene. Det er kun saker de følger opp over tid som blir ført opp på aktivitetsplanen. Innkjøpssjef opplever at innkjøpsfunksjonen blir brukt ved behov. Samtidig har enhetsledere henvendt seg til innkjøpssjef og sagt at de på lik linje med økonomipartner ønsker seg en innkjøpspartner pr. kommuneområde.

Avviksmelding og –håndtering i innkjøpsfunksjonen

Kommunen har en avviksmodul i RiskManager, samt en veileder til registrering av avvik. Det er enhetsleder som behandler innkommende avviksmeldinger i dette systemet.

Innkjøpsfunksjonen blir kontaktet på e-post eller telefon dersom leverandør ikke følger opp forpliktelsene i kontrakten. Innkjøpsfunksjonen har et ønske om at leveransefeil tas direkte med leverandør slik at leverandøren gis mulighet til å rette opp feil. I slike tilfeller må bestiller melde ifra

¹¹ Aktivitetsplan er inntatt i virksomhetsplanen for enhet økonomi, og er en liste over oppgaver, tjenester og prosjekter som skal følges opp i enheten.

til leverandøren selv. Hvis det er forsøkt meldt feil til leverandør som ikke rettes, eller det er tale om systematiske feil eller avvik, ønsker innkjøpsfunksjonen å få melding på det slik at de kan ta tak i problemet. I slike tilfeller vil innkjøpsfunksjonen kunne henvende seg til leverandøren pr. e-post og be om at feilen rettes opp, eller de kan kalle inn til et særskilt statusmøte. Henvendelser om avvik vil også være agenda på de ordinære statusmøtene med leverandør.

3.2.5 Oppfølging/evaluering av internkontrollen

Innkjøpsfunksjonen har ansvaret for oppdatering og vedlikehold av kommuneovergripende reglement, prosedyrer og maler for anskaffelsesarbeidet. Innkjøpssjef opplyser at den interne metodikken er under evaluering, og at de i år ser nærmere på å etablere egne rutiner for god kontraktsoppfølging. Det å ta i bruk avtalemodulen i TendSign er en del av dette.

Innkjøpsenheten har også innledet et samarbeid med kemneren for å etablere rutiner for bedre informasjonsutveksling innenfor de grensene som lovverket setter. Enhet utbygging er også invitert med på dette.

Enhet utbygging har, som tidligere vist, en egen kvalitetshåndbok for bygg- og anleggsprosjekter som blant annet inneholder investeringsprosedyre på nivå 2 maler og sjekklister for alle faser. Jurist i enhet utbygging opplyser at kvalitetshåndboken er et levende dokument hvor sjekklisene korrigeres fortløpende. Prosjektlederne blir informert om alle endringer.

Hvert 2. år tar innkjøpsfunksjonen ut leverandørstatistikk og kontrollerer denne opp mot reglementet. Videre har innkjøpsfunksjonen statusmøter både med leverandør, og med leverandør og brukergruppe. I sluttfasen av en kontrakt kan de også ha statusmøte med den interne brukergruppen. Det er ikke alltid interne statusmøter referatføres, men det er en del av prosessen i en ny konkurranse. I samarbeid med team regnskap har innkjøpsfunksjonen også innført en intern rutine på faktura kontroll. Fakturakontrollen omtales nærmere i rapportens kapittel 4.2.2.

3.2.6 Kommunens praksis – informasjon fra mappegjennomgang og spørreundersøkelse

Som det fremgår av rapportens metodekapittel 2.3 har revisjonen gjennomgått tilgjengelig dokumentasjon som viser anskaffelsesprosessen for 10 enkeltanskaffelser og 5 rammeavtaler. Enkeltanskaffelsene er av ulik verdi, herunder både over og under nasjonal terskelverdi. Sett i lys av ulikheten hva gjelder verdi stilles det ulike krav til anskaffelsene. Revisjonen har forsøkt å synliggjøre dette i fremstillingen nedenfor.

Enkeltanskaffelser

Anskaffelsens estimerte verdi følger av anskaffelsesprotokollen i ni av sakene. I en sak har ikke revisjonen funnet protokollen eller annen dokumentasjon som viser estimering av anskaffelsen. I fire saker er estimert pris i protokollen lik eller tilsvarende lik oppgitt pris i vinnende tilbud. I de øvrige fem sakene fremkommer det blant annet at anskaffelsen er estimert basert på undersøkelser i markedet og erfaring fra tilsvarende anskaffelser.

Gjennomgangen viser at 6 av 10 enkeltanskaffelser var i størrelsesordenen kr. 100.000 til kr. 600.000, og følgelig under nasjonal terskelverdi. Ingen av disse 6 anskaffelsene har vært lyst ut, men det fremkommer i samtlige av sakene at kommunen har sendt forespørsel til 2-4 leverandører om å inngi tilbud. I hovedtyngden av saker har 3 aktuelle leverandører blitt kontaktet. Gjennomgangen viser videre at 2 av 10 enkeltanskaffelser var over nasjonal terskelverdi (forskriftens del I og II), hvorpå 1 av disse var kunngjort i Doffin. Den andre anskaffelsen var en direkteanskaffelse som strakstiltak etter forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 (2) bokstav c). Tre tilbydere ble forespurt om å inngi tilbud.

De siste 2 enkeltanskaffelsene var over EØS-terskelverdi (forskriftens del I og III), og begge var kunngjort i Doffin og TED¹².

Valgt anskaffelsesprosedyre for de 3 kunngjorte anskaffelsene var åpen tilbudskonkurranse. Hva gjelder anskaffelsen som ble gjennomført etter forskriftens del I og II fremgår det av protokoll og tilbudsbrev at kommunen valgte å gå i forhandling med begge tilbyderne.

Det er utarbeidet konkurransegrunnlag i 3 av 4 saker over nasjonal terskelverdi, hvorpå den siste som ovenfor nevnt var en anskaffelse etter forskriftens § 2-1 (2) bokstav c). I 1 av de 3 sakene er ikke konkurransegrunnlaget kontrollert nærmere da grunnlaget ikke er journalført på saken. Det fremkommer imidlertid av annen dokumentasjon i saken at grunnlag er utarbeidet.

Konkurransegrunnlaget i de 2 andre sakene inneholder i hovedtrekk:

- En presentasjon av hvilken ytelse som skal anskaffes
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- Hvilke krav som stilles til leverandøren
- Hvordan oppfyllelse av kvalifikasjonskrav skal dokumenteres
- Hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget
- Tilbudsfristens utløp
- Hvordan tilbudet skal leveres
- Krav til utfylling og utforming av tilbudet
- Tildelingskriterier og den relative vekten av disse

Kvalifikasjonskravene er i hovedsak knyttet opp mot leverandørens organisatoriske og juridiske stilling og leverandørens økonomiske og finansielle stilling. Under leverandørens organisatoriske og juridiske stilling er det blant annet oppstilt krav om skatteattest, firmaattest og egenerklæring om etterlevelse av ILO konvensjoner og de ansattes arbeidsavtaler. Det bekreftes også at firmaet etterlever forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Tildelingskriteriene er beskrevet i konkurransegrunnlaget, og det er beskrevet at tildeling vil skje på bakgrunn av det beste forholdet mellom pris og kvalitet. Kvaliteten vurderes utfra besvarelsen på behovsspesifikasjonen. Vektingen av tildelingskriteriene er oppgitt i prosent.

For 1 av de 2 anskaffelsene har revisjonen funnet et evalueringsskjema hvor det fremgår hvorvidt de ulike leverandørene tilfredsstiller kvalifikasjonskravene. Dokumentet er ikke journalført på saken i Public 360, men ligger tilgjengelig i sakens mappe på innkjøpsområdet i Sarpedia. Skjemaet viser også hvordan de ulike leverandørene scorer opp mot tildelingskriteriene, og hvordan de vektes innbyrdes. Tildeling er gjort til den leverandøren som samlet sett oppnår best score i forhold til tildelingskriteriene slik disse fremgår av konkurransegrunnlaget. Tilsvarende evalueringsskjema er ikke funnet i den andre saken, men det redegjøres grundig for evalueringen i tildelingsbrevet.

Revisjonen har også funnet utarbeidet konkurransegrunnlag i 2 av anskaffelsene under nasjonal terskelverdi. I tillegg har det blitt funnet dokumenter som viser at konkurransegrunnlag har vært utarbeidet i ytterligere 1 sak under nasjonal terskelverdi, men dette konkurransegrunnlaget var ikke journalført på saken.

Revisjonen har funnet at det er stilt krav om skatteattest eller dokumentasjon på at skatteattest er innsendt i 4 saker. I 4 andre saker har vi ikke funnet dokumentasjon som viser at skatteattest er

¹² TED-databasen (Tenders Electronic Daily) er den europeiske offisielle databasen for kunngjøringer.

krevd eller innsendt. I 2 saker er det ikke pålagt å stille krav om skatteattest sett hen til anskaffelsens størrelse.¹³

Alle 10 enkeltanskaffelser inneholder en begrunnelse for valg av leverandør. I samtlige saker er det sendt en meddelelse til leverandørene hvor det redegjøres for hvilken leverandør som er valgt og begrunnelse for valget. I 1 sak blir imidlertid ikke begrunnelsen oversendt før det blir etterspurt av leverandør som ikke vant anbudet.

Det er journalført en anskaffelsesprotokoll i 9 av 10 saker. Alle anskaffelsesprotokollene var utfylt med informasjon som redegjør for hele anskaffelsesprosessen. Protokollene var også datert og signert.

Revisjonen har funnet signert kontrakt eller bekreftelse i 7 av 10 saker. I 1 sak fant revisjonen et kontraktsformular, men formularet var ikke datert eller signert. I 2 saker har vi ikke funnet kontrakten.

Rammeavtaler

Gjennomgangen av rammeavtalene viser at 7 av 8 anskaffelser er gjennomført etter forskriftens del I og III, mens 1¹⁴ er gjennomført etter forskriftens del I og II. Tre av anskaffelsene er fra 2017/2018, og de er gjennomført i Visma TendSign.

Estimert samlet verdi av avropene i løpet av hele rammeavtalens løpetid følger av anskaffelsesprotokollen og oppdragsgivers behovsspesifikasjon/ytelsesspesifikasjon i alle sakene. I behovsspesifikasjonen/ytelsesspesifikasjonen er det inntatt et utdrag fra relevante nøkkeltall som blant annet viser sum for kjøp av tilsvarende tjenester foregående år. Det fremheves at estimert verdi er basert på historisk volum, og at det ikke er forpliktende for kommunen i avtaleperioden.

Innkjøpssjef opplyser at innkjøpsfunksjonen i forbindelse med estimering av avtalens samlede verdi, har som praksis å sjekke faktiske regnskapstall foregående år og ofte for flere år. I flere tilfeller er det lite variasjon i historiske regnskapstall de foregående to årene, og da blir siste regnskapsårs tall lagt til grunn og ført inn i protokollen og i kravspesifikasjonen. Samtidig gjøres det en vurdering på om budsjetttrammene økes eller reduseres.

De 7 rammeavtalene som er gjennomført etter forskriftens del I og III er kunngjort i Doffin og TED, mens anskaffelsen som er gjennomført etter forskriftens del I og II er kunngjort i Doffin. For de 7 førstnevnte anskaffelsene har kommunen valgt anskaffelsesprosedyre åpen anbudskonkurranse, mens det i sistnevnte tilfelle er valgt konkurranse med forhandling. Årsaken til valget er begrunnet i protokollen, og det fremkommer der at det er behov for dialog med aktuelle leverandører. Det er journalført referat fra forhandlingsmøter med samtlige leverandører.

¹³ Revisjonen viser til at det etter anskaffelsesforskriften § 7-2 (1) skal oppdragsgiveren kreve at den valgte leverandøren leverer skatteattest for anskaffelser som overstiger 500.000 kroner ekskl. mva. Dette gjelder bare for norske leverandører. Forut for forskriftendringen som trådte i kraft 01.01.2017 var det et krav om fremleggelse av skatteattest for alle norske leverandører som leverte tilbud, og hvor anskaffelsen oversteg 100.000 kroner eks. mva.

¹⁴ Rammeavtalen hadde en anslått verdi som oversteg EØS-terskelverdi på tidspunktet for anskaffelsen, men etter den gamle forskriftens § 2-1 (5) følger kontrakter som gjelder uprioriterte tjenester forskriftens del I og II uavhengig av anskaffelsens verdi. Uprioriterte tjenester omfatter blant annet helse- og sosialtjenester, hvilket denne rammeavtalen faller innenfor.

Det er videre utarbeidet konkurransegrunnlag for samtlige 8 anskaffelser, og konkurransegrunnlaget (eventuelt vedlegg til konkurransegrunnlaget) inneholder de samme hovedtrekkene som er presenter ovenfor under gjennomgangen av enkeltanskaffelsene.

Kvalifikasjonskravene er i hovedsak knyttet opp mot leverandørens organisatoriske og juridiske stilling, leverandørens økonomiske og finansielle stilling, egnethet med tanke på tekniske og faglige kvalifikasjoner og miljø. Under leverandørens organisatoriske og juridiske stilling er det blant annet oppstilt krav om skatteattest, firmaattest og egenerklæring som bekrefter ordnede arbeidsavtaler med ansatte og lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som kan anses normalt i området (etterlevelse av ILO konvensjoner). HMS-erklæring er oppstilt som krav i de fem eldste sakene. Det fremgår at alle leverandørene må tilfredsstill kvalifikasjonskravene for å kunne delta i konkurransen.

Tildelingskriteriene er beskrevet i konkurransegrunnlaget som det mest økonomiske tilbudet vurdert ut fra kvalitet på produkter/tjenester gjennom besvarelse av behovsspesifikasjonen/ytelsespesifikasjonen og pris. Vektingen av tildelingskriteriene er oppgitt i prosent og varierer fra anskaffelse til anskaffelse.

I 2 av sakene har henholdsvis 2 og 3 tilbud blitt avvist. Tilbudene har blitt avvist begrunnet i forhold ved leverandøren, herunder at kommunen ikke har funnet leverandørens økonomiske og finansielle stilling tilfredsstillende, og på grunn av forhold ved tilbudet. Hva gjelder forhold ved tilbudet er det ulike begrunnelser for avvisningen, blant annet at det er inntatt forbehold i tilbudet. Samtlige avvisninger er begrunnet og oversendt de aktuelle leverandørene.

I 7 av 8 saker har revisjonen funnet et evalueringsskjema/evalueringsrapport hvor det fremgår hvorvidt de ulike leverandørene tilfredsstiller kvalifikasjonskravene. Det varierer hvorvidt evalueringsskjema er journalført på saken i Public 360 eller lagret på saken i innkjøpsområdet. Skjemaet viser også hvordan de ulike leverandørene scorer opp mot tildelingskriteriene, og hvordan de vektet innbyrdes. Tildeling er gjort til den leverandøren som samlet sett oppnår best score i forhold til tildelingskriteriene slik disse fremgår av konkurransegrunnlaget.

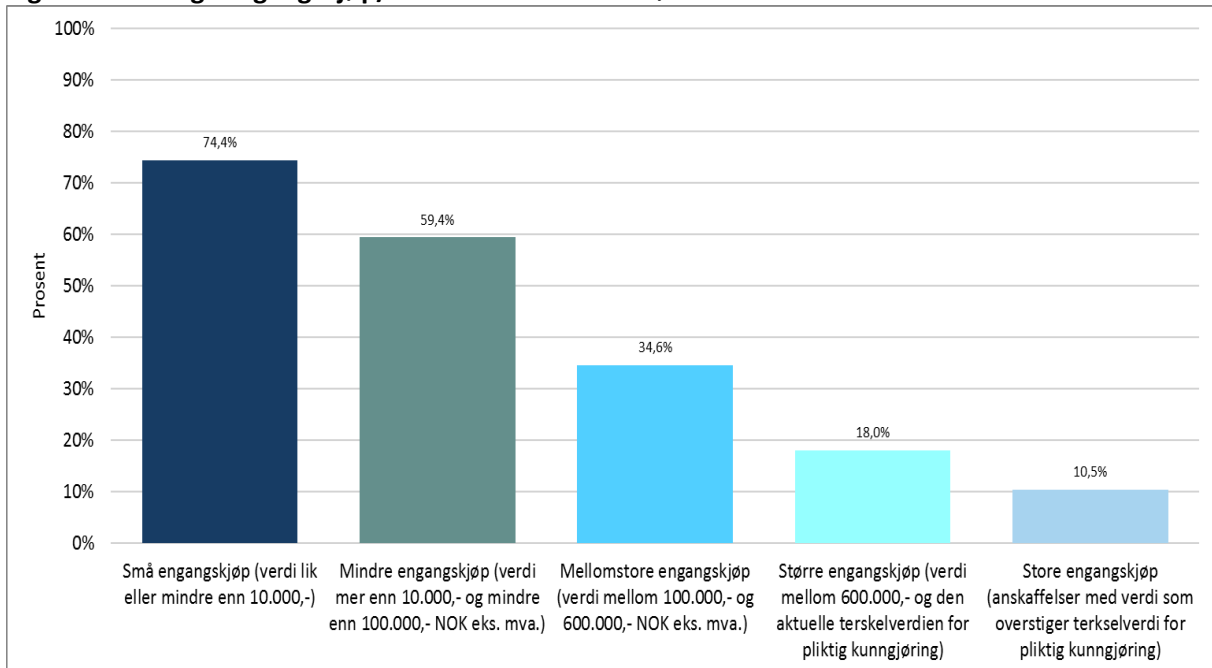
Alle 8 saker inneholder en begrunnelse for valg av leverandør, og beslutningen om valg av leverandør, begrunnelse for valget og karenstid er meddelt skriftlig til alle leverandørene.

Det er journalført en anskaffelsesprotokoll i 7 av 8 saker. Revisjonen har imidlertid funnet anskaffelsesprotokollen lagret på innkjøpsområdet under den aktuelle saken, og har følgelig konstatert at anskaffelsesprotokoll er utarbeidet i samtlige saker. Anskaffelsesprotokollene var utfylt med informasjon som redegjør for hele anskaffelsesprosessen. Protokollene var også datert og signert. I tillegg foreligger kunngjøringen, konkurransegrunnlaget, eventuelle vedlegg til konkurransegrunnlaget og signert rammeavtale/rammeavtaler med valgt leverandør/leverandører i samtlige 8 saker. Revisjonen har også funnet tilbudene fra samtlige leverandører journalført på den aktuelle sak i Public 360. Utover dette har revisjonen blant annet funnet journalført korrespondanse med leverandørene, herunder spørsmål, felles svar på spørsmål, innsynsbegjæringer og svar på disse m.m.

Spørreundersøkelse

Revisjonen har i spørreundersøkelsen spurt respondentene hva slags engangskjøp/enkeltanskaffelser respondenten utfører, samt hvor ofte vedkommende gjennomfører slike kjøp.

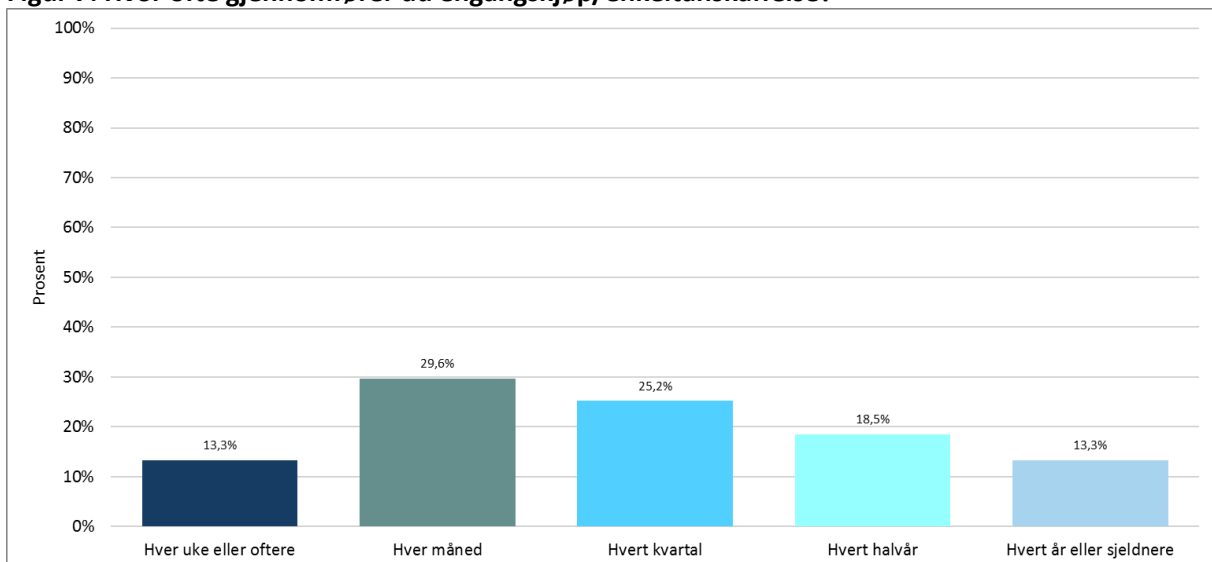
Figur 6: Hva slags engangskjøp/enkeltanskaffelser utfører du?



Revisjonens merknad: N = 133

Figuren viser at hovedtyngden av respondentene gjennomfører små og mindre engangskjøp. Svaralternativene oppnår et resultat på 74,4 % og 59,4 %. Det er 10,5 % av respondentene som opplyser at de gjennomfører store engangskjøp (over terskelverdi for nasjonal kunngjøring). Revisjonen bemerker at det var mulig å velge flere svaralternativer på dette spørsmålet, hvilket gjenspeiles i svarprosentene.

Figur 7: Hvor ofte gjennomfører du engangskjøp/enkeltanskaffelse?

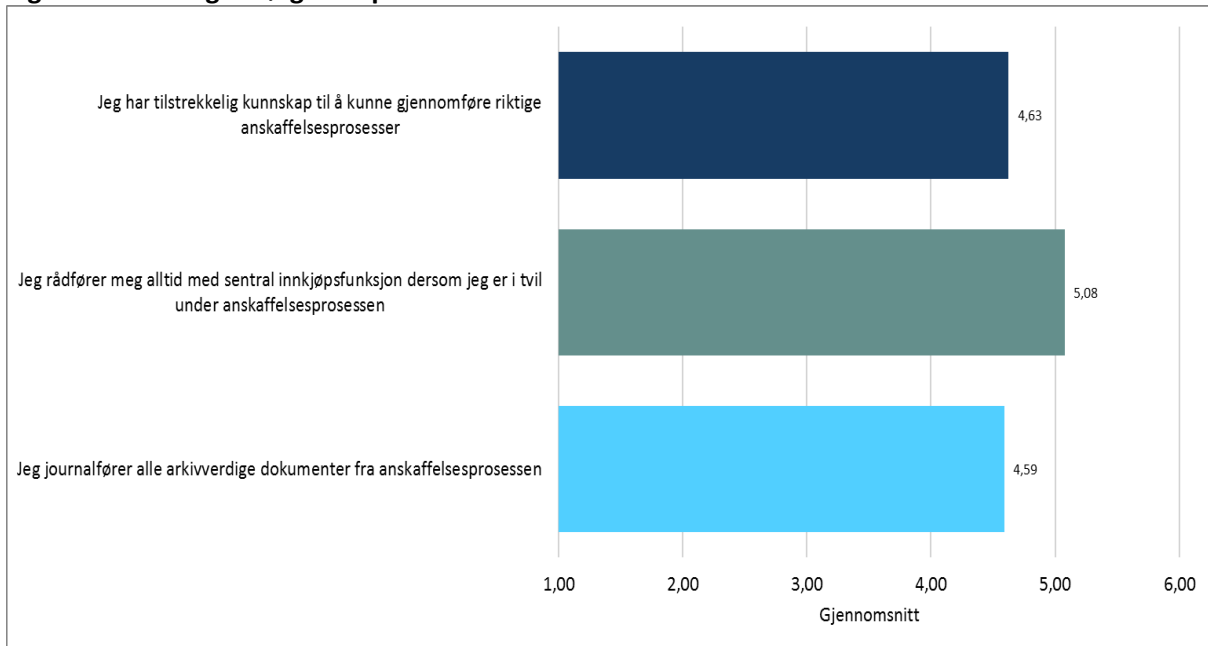


Revisjonens merknad: N = 135

Figuren viser at 13,3 % av respondentene oppgir å gjennomføre enkeltanskaffelser eller enkeltkjøp hver uke eller oftere, mens 29,6 % oppgir å gjøre dette hver måned. Flertallet (57 %) av respondenter oppgir imidlertid å gjøre det hvert kvartal eller sjeldnere.

Revisjonen har også bedt respondentene ta stilling til ulike påstander knyttet til gjennomføring av engangskjøp/enkeltanskaffelser.

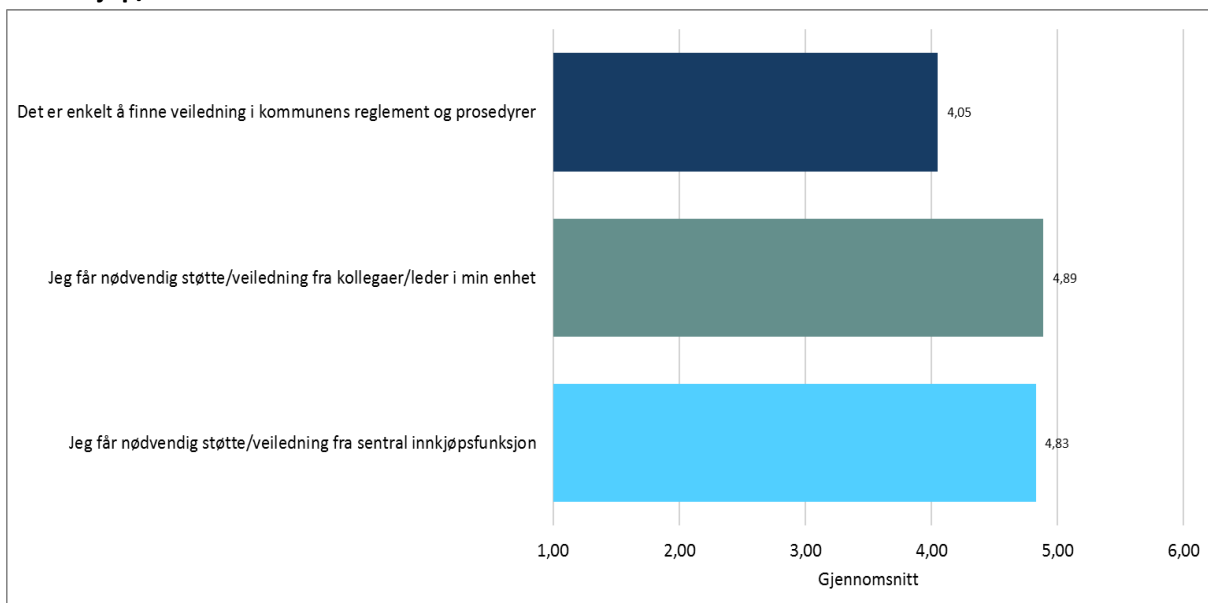
Figur 8: Ta stilling til følgende påstander



Revisjonens merknad: N = 133, 134 og 130.

Påstanden om at respondentene har tilstrekkelig kunnskap til å kunne gjennomføre riktige anskaffelsesprosesser oppnår en gjennomsnittsskår på 4,63. Den høyeste skåren, 5,08, oppnår påstanden om at respondentene ved tvil under anskaffelsesprosessen, alltid rådfører seg med sentral innkjøpsfunksjon. Påstanden om at respondenten journalfører alle arkiververdige dokumenter fra anskaffelsesprosessen oppnår er skår på 4,59. Standardavviket på de siste to påstandene viser at det er stor spredning i svarene, hvilket indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet.

Figur 9: Ta stilling til påstandene om støtte/veiledning i forbindelse med enkeltkjøp/enkeltanskaffelser



Revisjonens merknad: N = 128, 132 og 129.

Figuren ovenfor tar for seg ulike påstander om støtte/veiledning i forbindelse med gjennomføring av enkeltanskaffelser. Påstanden om at det er enkelt å finne veiledning i kommunens reglement og prosedyrer oppnår lavest gjennomsnittsskår med 4,05. Påstandene om at respondentene får nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder i enheten og fra sentral innkjøpsfunksjon, oppnår henholdsvis 4,89 og 4,83.

3.3 Vurderinger

Etter revisjonens oppfatning gir faktabeskrivelsen i all hovedsak et inntrykk av et fungerende og tilfredsstillende **kontrollmiljø**. Revisjonen har enkelte merknader, og disse presenteres der det er relevant i forbindelse med vurderingen av de ulike kontrollpunktene nedenfor.

Etter revisjonens oppfatning er fordelingen av myndighet, ansvar og oppgaver i Sarpsborg kommune knyttet til innkjøp, klart og tydelig definert. Delegeringsreglementet følger organisasjonsstrukturen, samtidig som anskaffelsesprosedyren fastsetter ansvar og roller i innkjøpsarbeidet. Kommunen har også utarbeidet en egen anskaffelsesstrategi og -reglement.

Fakta viser videre at det er fokus på kompetansehevende tiltak i innkjøpsfunksjonen, blant annet vises det til at innkjøpsrådgiverne gjennomgår sertifiseringskurs og at det utarbeides kompetanseanalyse. Det vises også til at det utarbeides opplæringsplan for nyansatte.

Når det kommer til kompetansen i kommunens enheter viser fakta at innkjøpsfunksjonen har ulike kurs og opplæringstiltak på ulike nivåer i kommunen. Det vises til kurs i anskaffelser etter forskriftens del I, samt kurs i eHandel og TendSign.

Resultatet fra spørreundersøkelsen viser at 41,5 % av respondentene som gjennomfører enkeltanskaffelser oppgir at de har behov for mer opplæring i dette, mens 22,3 % av respondentene oppgir at de ikke vet hvorvidt de har behov for mer opplæring. Etter revisjonens vurdering er resultatet ikke tilfredsstillende. Samtidig oppgir hovedtyngden av respondentene at de gjennomfører enkeltanskaffelser under terskelverdi for pliktig kunngjøring. Det er kun 10,5 % (8 respondenter) som oppgir at de gjennomfører store engangskjøp over denne terskelverdien. Dersom resultatene ses i sammenheng kan behovet for opplæring synes å ligge innenfor anskaffelsesforskriftens del I. Til sammenligning oppgir 28,8 % av respondentene som bestiller på kommunens rammeavtaler, at de har behov for mer opplæring i bruk av eHandel. 11,5 % svarer at de ikke vet om de har behov for mer opplæring. Resultatene er bedre enn de som er gjennomgått ovenfor, men samtidig er det etter revisjonens vurdering også her rom for forbedring. Revisjonen vil imidlertid bemerke at selv om de ansatte opplever å ha et opplæringsbehov kan fortsatt kompetansen være god nok.

Fakta viser også at det er opplevd kapasitetsutfordringer i innkjøpsfunksjonen. Hvordan kommunen fordeler sine ressurser er imidlertid et politisk og administrativt spørsmål, og det er videre vanskelig å fastsette et normtall for hva som er en fornuftig bemanning. Samtidig er alle sider ved innkjøp et generelt risikoområde i alle kommuner, og noe som ideelt sett bør veie tungt når kommunen skal vurdere hvilken kapasitet innkjøpsfunksjonen bør ha. Revisjonen viser i denne forbindelse også til at innkjøpsfunksjonen informerer om at de har prioritert daglig drift foran utviklingsoppgaver. Videre at kapasiteten er en utfordring når det kommer til kunngjøring av nye avtaleområder i tide, oppfølging og bistand til enhetene i arbeidet med enkeltanskaffelser og aktiviteter i forbindelse med analysefasen og kontraktsoppfølgingen.

Kommunen har vedtatt en felles etikkplakat og tilhørende retningslinjer, hvilket publiseres sammen med kunngjøringen og ligger vedlagt som en del av kontrakten. Fakta viser at det oppleves å være

fokus på etikk. Revisjonen vurderer dette som tilfredsstillende. Det fremheves også som positivt at kommunens etiske retningslinjer gjøres kjent for leverandørene som kommunen inngår avtaler med.

Som fakta viser er det utarbeidet en kommuneovergripende retningslinje og maler for **risikovurderinger**, og enhet økonomi gjennomfører systematiske risikoanalyser som også favner om risikoelementer på innkjøpsområdet. Enhetens risikoanalyse skal gjennomføres annet hvert år, og det gjennomføres særskilte risikovurderinger dersom det oppstår noe spesielt i mellomtiden. Risikoanalysen dokumenteres i form av en risikorapport. Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen har et system for gjennomføring av risikovurderinger, samt at enhet økonomi har som fast praksis å gjennomføre slike analyser jevnlig. Som nevnt ovenfor er innkjøp et generelt risikoområder i alle kommuner, og jevnlig risikovurderinger vil gjøre det mulig for kommunen å igangsette eventuelle tiltak før risikoene materialiserer seg. Revisjonen er også av den oppfatning at en del risikoer er identifisert og forsøkt eliminert blant annet gjennom kommunens anskaffelsesstrategi, -reglement og –prosedyre.

Det fremgår av fakta at kommunen har etablert flere nødvendige **kontrolltiltak** på innkjøpsområdet. Revisjonen vurderer de ulike kontrollpunktene fortløpende nedenfor.

Fakta viser at kommunen bruker det elektroniske innkjøpssystem eHandel, konkurransegjennomføringsverktøyet TendSign og avtalemodulen i samme system. Revisjonen omtaler sistnevnte under rapportens andre problemstilling.

Det er revisjonens oppfatning at kommunen har et potensiale for å øke bruken av eHandel, og kommunen bør etterstrebe å bruke innkjøpssystemet til bestillinger på alle rammeavtaler kommunen har inngått. Etter revisjonens oppfatning kan dette gjøres blant annet ved å bruke friteksthandel i mye større grad enn det blir gjort i dag. Revisjonen er enig med innkjøpsfunksjonen i at det vil være en stor implementeringsjobb. Det kan etter revisjonens oppfatning være vanskelig å oppnå målet om økt bruk av eHandel uten tilstrekkelig kapasitet i innkjøpsfunksjonen til å håndtere innføringen av systemet. Etter vår vurdering er det vesentlig at det settes inn tilstrekkelige ressurser for å oppnå målet om økt bruk av eHandel.

Revisjonen har merket seg at kommunen per i dag ikke har en sentral oversikt over hvem som har fått myndighet til å bestille på kommunens rammeavtaler. Sett hen til at det på tidspunktet for intervjuet med innkjøpssjef var 500-600 som hadde attestasjonsmyndighet, legger revisjonen til grunn at det er et høyt antall bestillere i kommunen pr. i dag. Etter vår oppfatning er det på den ene siden viktig med tilstrekkelig antall bestillere til å sikre en forsvarlig og effektiv drift av organisasjonen. På den andre siden er det vesentlig at kommunen sikrer at samtlige bestillere har tilstrekkelig kompetanse slik at risiko for at det gjøres feil reduseres.

Revisjonen ser positivt på at kommunen har etablert og gjennomført opplæring i Visma TendSign som kommunens konkurransegjennomføringsverktøy i god tid før lovpålagt frist. Etter revisjonens vurdering bør kommunen etterstrebe å gjennomføre enkeltanskaffelser i systemet. Dette kan gi bedre kontroll over de enkeltanskaffelser som gjennomføres i kommunen og bidra til å minske risikoen for brudd på anskaffelsesregelverket.

Revisjonen har ikke fått oppgitt hvor mange ansatte som har tilgang til TendSign, men det er opplyst at kommunen ikke har noen begrensning på antall brukere.

Ved å begrense antall tilganger i overnevnte systemer vil det etter revisjonens oppfatning muliggjøre større grad av kontroll. Videre vil det i større grad kunne sikre at ansatte som har fått tilgang til systemene har gjennomført tilstrekkelig opplæring og har den kompetansen som skal til for å gjøre

riktige bestillinger eller enkeltkjøp. Revisjonen er av den oppfatning at kommunen bør risikovurdere praksis for tilgangsstyringen i systemene.

Fakta viser at kommunen bruker sak og arkivsystemet Public 360, og at det er utarbeidet en kommuneovergripende rutine for journalføring i systemet. Revisjonen stiller spørsmål ved bruk av innkjøpsområdet i Sarpedia som mellomlagring før dokumentasjonen journalføres i Public 360. Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere denne praksisen nærmere, og å sikre klare føringer som ivaretar dokumentasjonsplikten. Kommunen bør også vurdere forholdet til arkivforskriften.

Kommunen har utarbeidet flere rutiner og reglementer knyttet til anskaffelsesarbeidet, herunder blant annet anskaffelsesstrategi, -reglement, og –prosedyre.¹⁵ Dokumentene er tilgjengelig for de ansatte i kommunens kvalitetssystem RiskManager. Dokumentene fremstår som godt gjennomarbeidet, og etter revisjonens vurdering er de samlet sett egnet til å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser noe variasjon i om respondentene kjenner innholdet i sentrale reglementer, prosedyrer, rutiner m.m. Mellom 76 og 86 % av respondentene som gjennomfører enkeltanskaffelser svarer «Ja» eller «Delvis» på hvorvidt de kjenner innholdet i kommunens anskaffelsesstrategi, -reglement og – prosedyre. Av disse er det færrest respondenter som kjenner til anskaffelsesstrategien. Best resultat oppnår prosedyre for attestasjon og anvisning. Både 91 % av respondenter som gjennomfører enkeltanskaffelser og respondenter som bestiller fra kommunens rammeavtaler, svarer ja eller delvis på spørsmålet om de er kjent med innholdet i dokumentet. Etter revisjonens vurdering er dette et forholdsvis høyt tall. På den andre siden er det vår oppfatning at alle som jobber på dette området bør være kjent med innhold i gjeldende rutiner.

Det fremkommer av fakta at ansatte i innkjøpsfunksjonen gjennomgår hverandres forespørsler før publisering, samt at kontrakter gjennomgås med brukergruppen før signering. I tillegg kommer den uformelle kontrollen i forbindelse med hyppige diskusjoner på arbeidsplassen. Revisjonen vurderer dette som hensiktsmessige kontrollaktiviteter. Vi viser i denne sammenheng også til at det er viktig å evaluere kontrollpraksisen regelmessig for å sikre god nok kontroll. Videre mener vi at eventuelle nye styrings- og kontrolltiltak bør etableres og innrettes med utgangspunkt i en risikovurdering.

Vurdering av egen habilitet i anskaffelsesprosesser er skriftlig nedfelt i kommunens anskaffelsesstrategi. I tillegg er habilitetsvurdering inntatt som et eget punkt i samtlige maler for anskaffelsesprotokoller. Fakta viser at kommunen har klare føringer på vurdering av saksbehandlers og brukergruppens habilitet. Videre fremgår det at habilitetsutfordringer sjeldent oppstår, og at innkjøpsfunksjonen er godt kjent med hvordan slike situasjoner skal håndteres. Revisjonen finner dette tilfredsstillende. Revisjonen ser positivt på at habilitetsvurderinger skriftliggjøres for ettertiden i anskaffelsesprotokollen.

Kommunen har etablert flere kanaler for **informasjon og kommunikasjon**. Internt i innkjøpsfunksjonen vises det til innkjøpsmøter, økonomimøter og enhetsmøter. I tillegg kommer de mer uformelle diskusjonene som foregår internt i innkjøpsfunksjonen. Det fremstår for revisjonen som om innkjøpsfunksjonen har en god informasjonsflyt med godt etablerte møtearenaer. Når det gjelder informasjonen ut mot enhetene i kommunen viser fakta at dette gjøres gjennom de ulike opplæringsstiltakene og i forbindelse med rådgivning og kvalitetssikring i enkeltsaker. Revisjonen viser samtidig til at påstandene i spørreundersøkelsen om nødvendig støtte/veiledning fra sentral

¹⁵ Revisjonen viser til rapportens kapittel 3.2.3 hvor dokumentene er mer detaljert beskrevet.

innkjøpsfunksjon oppnår gode resultater.¹⁶ I tillegg blir Sarpedia og kommunens hjemmeside brukt til formidling av nyheter og informasjon. Samlet sett fremstår dette som tilfredsstillende for revisjonen.

Fakta viser at kommunen har en avviksmodule i RiskManager, og at meldte avvik i systemet behandles av enhetsleder. Samtidig fremkommer det at innkjøpsfunksjonen ofte kontaktes pr. e-post og telefon dersom leverandør ikke følger opp forpliktelser i henhold til kontrakt. Revisjonen bemerker at denne praksisen er i tråd med føringer i dokumentet «Rutiner for Avtalekatalogen (KAV)». I denne sammenheng ønsker vi å påpeke at det er kommunen selv som må vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å bruke kommunens avvikssystem når det gjelder avvik på anskaffelsesområdet. Revisjonen er av den oppfatning at systematisk bruk avviksmeldinger vil gi kommunen tilgang på detaljert og oppdatert styringsinformasjon. Eksempelvis kan registrerte avvik være viktige i vurderinger av om en kontrakt skal prolongeres i tråd med inngått avtale.

Når det kommer til **oppfølging/evaluering av internkontrollen** viser fakta at ansvaret for oppdatering og vedlikehold av kommuneovergripende reglement, prosedyrer og maler for anskaffelsesarbeidet er tydelig plassert. Videre at den interne metodikken evalueres og utvikles, blant annet er avtalemodulen i TendSign (avtalekatalogen) innført og det vurderes innføring av rutine for kontraktsoppfølging. Revisjonen finner også at det gjennomføres kontroller som kan bidra til å avdekke svakheter i internkontrollen.

Når det kommer til **kommunens praksis** vurderer revisjonen at den overordnet sett er tilfredsstillende sett hen til de oppstilte revisjonskriteriene. Vi viser i denne sammenheng særlig til gjennomgang av rammeavtalene. Videre finner vi det positivt at kommunen blant annet sikrer grunnleggende krav om konkurranse ved å kontakte flere aktuelle leverandører i forbindelse med enkeltanskaffelser under nasjonal terskelverdi. Samtidig finner vi det nødvendig å trekke frem enkelte funn. Revisjonen vil fremheve det som lite tilfredsstillende at det i 4 av 8 enkeltanskaffelser, ikke er dokumentert at skatteattest er etterspurt og levert på den aktuelle saken i Public 360. Det vises også til at det for 3 av 10 enkeltanskaffelser ikke er funnet signert kontrakt eller lignende. Samlet sett er det vår oppfatning at disse funnene viser noen svakheter når det gjelder dokumentasjon av viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen.

Det vises for øvrig til rapportens kapittel 3.2.6 for en detaljert fremstilling av funnene i mappegjennomgangen.

¹⁶ Det vises til figur 8 og 16, hvorpå figur 16 er plassert under rapportens problemstilling nr. 2.

4 SIKRER SARPSBORG KOMMUNE TILFREDSSTILLEND E OPPFØLGING AV RAMMEAVTALER OG KONTRAKTER SOM INNGÅS I FORBINDELSE MED ENKELTANSKAFFELSER?

4.1 Revisjonskriterier

- Det må være etablert nødvendige rutiner og systemer og lagt til rette for en kultur som bidrar til tilfredsstillende økonomistyring – herunder tilfredsstillende oppfølging av rammeavtaler og enkeltanskaffelser. Rutinene må stille krav til hvordan kommunen skal følge opp kontraktene.
- Kontraktene må være utformet på en slik måte at de muliggjør en tilfredsstillende oppfølging, herunder ivaretar krav etter regelverket for offentlige anskaffelser.
- Det skal føres kontroll med levering av varer og tjenester, herunder også i de tilfellene det ikke er kommunen selv som er bruker av varen eller tjenesten.
- Det skal føres kontroll med andre kontraktsbestemmelser som fremgår av kontraktene, herunder krav til lønns- og arbeidsvilkår.
- Det skal føres kontroll med utbetalinger.
- Avrop av en viss størrelse og kompleksitet bør være skriftlig og journalført hos kommunen.
- Avrop må falle inn under de områdene avtalen omfatter (kontraktens gjenstand), og være utført innenfor rammeavtalens løpetid.
- Verdien på alle foretatte avrop skal ikke vesentlig overskride rammeavtalens totalverdi.

4.2 Fakta

4.2.1 Kommunens reglementer, prosedyrer og rutiner

I kommunens anskaffelsesstrategi er nest siste punkt i anskaffelseshjulet¹⁷ fasen «Benytte kontrakten (kontraktsoppfølging)»;

«Å benytte kontrakten innebærer å følge opp alle forhold som oppstår fra kontrakt er signert til kontrakten er avsluttet.

Kontraktsoppfølging innebærer å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer som avtalt, innen avtalt tid og oppfyller alle sine plikter.

Kontraktsoppfølging innebærer også å følge opp at vi som kunde innfrir våre forpliktelser i kontrakten.»

Målet for denne fasen er at Sarpsborg kommune skal følge opp kontraktene på en profesjonell måte, og samtidig ha fokus på samfunnshensyn. Målet er inndelt i to delmål og det er beskrevet tiltak/aktiviteter for disse.

«Vi tar samfunnshensyn og bruker kontraktskravene aktivt med fokus på å hindre arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.»

Tiltak/aktiviteter for å nå dette delmålet er at kommunen skal være opptatt av at leverandørene og samarbeidspartnerne deres skal være seriøse og ta ansvar for ansatte, underleverandører og HMS. Videre skal kommunen stille tydelige kriterier og krav, og legge opp til dialog og samarbeid med

¹⁷ Det vises til rapportens kapittel 3.2.3 hvor anskaffelseshjulet er inntatt.

kommunens leverandører, samt etterspørre bruk av lærlinger som gjenspeiler hvilke behov det er for lærlingplasser i den enkelte bransje.

Det andre delmålet er at kommunen

«følger opp kontraktene på en profesjonell måte.»

Under dette delmålet har kommunen beskrevet at tiltak/aktiviteter skal være å benytte standardkontrakter der det er mulig, for å sikre gjennomtenkte og balanserte kontraktsvilkår som er kjent i leverandørmarkedet. Videre at kommunen skal bruke beste praksis fra Difi som grunnlag for kontraktsoppfølging, sikre at kommunen følger opp sin del av avtalen og benytte felles rammeavtaler der de finnes.

I anskaffelsesprosedyren beskrives rutiner og ansvarsdelingen i forbindelse med de ulike kjøpstypene.¹⁸ I tillegg til den ansvarsdelingen som følger under den enkelte kjøpstype er det i anskaffelsesprosedyre punkt 6.1 opplistet en rekke oppgaver som enhetsledere har ansvaret for. Det fremkommer at enhetsleder kan delegerer myndighet videre i henhold til delegeringsreglementet og prosedyre for attestasjon og anvisning. Revisjonen viser særskilt til følgende punkter:

«g) Gjøre seg kjent med og overholde kommuneovergripende rammeavtaler. Det gjelder også bruk av eHandel til bestillinger der den aktuelle avtalen er tilrettelagt for det.

h) Varer og tjenester som hører inn under en inngått rammeavtale skal rekvireres i henhold til rammeavtalens bestemmelser. Det er kun unntaksvis tvingende objektive grunner til at man kan gå utenom rammeavtalen. Grunnen må kunne dokumenteres senere.

i) Kontrollere at mottatte varer/tjenester er uten feil og mangler, og er i henhold til prosedyre for attestasjon og anvisning.

j) Ansvar for retur til leverandør ved eventuelle feilsendinger/reklamasjoner.»

Innkjøpsfunksjonens oppgaver er følger av prosedyrens punkt 6.2. I rapportens kapittel 3.2.1 er oppgavene listet opp, og det vises særlig til ansvaret med å følge opp og eventuelt reforhandle inngåtte kommuneovergripende avtaler, periodisk evaluering av inngåtte kommuneovergripende avtaler og tilgjengeliggjøre informasjon om nye kommuneovergripende avtaler. Anskaffelsesprosedyrens rutinebeskrivelse for større engangskjøp og store engangskjøp over terskelverdien beskriver følgende oppgaver i kontraktsfasen:

«Følge opp og sikre at vi oppfyller våre forpliktelser i kontrakten.

Følge opp og sjekke at leverandør oppfyller sine forpliktelser i kontrakten.

Evaluere kontrakten – helst også sammen med leverandør.»

For store engangskjøp over terskelverdi er også følgende oppgave inntatt i kontraktsfasen:

«Påse at kontrakten ikke utvides/endres utenfor det som er tillatt i anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter»

Hva gjelder fordelingen av ansvaret for de ulike oppgavene er den som gjennomfører anskaffelsen og enhetsleder oppført som ansvarlige for oppgavene i kontraktsfasen hva gjelder større engangskjøp. Når det kommer til store engangskjøp over terskelverdien er sentral innkjøpsfunksjon oppført sammen med medarbeider og enhetsleder.

¹⁸ Revisjonen har beskrevet de ulike kjøpstypene nærmere i rapportens kapittel 3.2.1.

I forbindelse med lansering av avtalekatalogen høst 2018 har det blitt utarbeidet en egen rutine for denne; «Rutiner for Avtalekatalogen (KAV)». Innkjøps sjef opplyser at det vurderes fortløpende endringer i rutinen nå i startfasen. Rutinen beskriver hvilke opplysninger som skal legges inn i avtalekatalogen, herunder blant annet bestillingsinformasjon, avrops- og bestillingsmetode, prisinformasjon, fakturainformasjon, håndtering av feil ved leveransen og påminnelser om varemottak og taushetsplikten. Videre følger det av rutinen at det for hver avtale skal legges inn følgende aktiviteter i funksjonen «Aktivitetsplan»:

1. Oppfølging av avtalen, 3 måneder etter at avtalen er inngått, deretter hver 6. mnd.
2. Statusmøter. Varsel 1 mnd. før møtet (minst 1 gang pr år)
3. Lønns og arbeidsvilkår (der det er relevant)
4. Prisendring (der det er relevant)
5. Oppfølging av avtalen hver 6. mnd.

Hvis det er behov for andre aktiviteter kan de også legges inn.»

Kommunen har videre utviklet kontraktsklausuler for motvirkning av sosial dumping og økt bruk av lærlinger som følger som et vedlegg til anskaffelsesreglementet. I henhold til reglementet skal kommunen i alle kontrakter som omfattes av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og forskrift om plikt til å stille krav om lærlinger, stille kontraktkrav utover kravene som forskriftene angir. Kommunen har også en egen prosedyre for å sikre lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av renholdstjenester. Det følger av anskaffelsesprosedyren at ved bruk av Norsk Standard eller statens standardkontrakter må kontraktsklausulene innarbeides der det er relevant.

4.2.2 Kommunens praksis – informasjon fra intervjuer og spørreundersøkelse

Anskaffelsesprosedyren regulerer hvem som har ansvaret for oppfølging av kommunens rammeavtaler. Det fremgår der at innkjøpsfunksjonen har ansvaret for oppfølging av de kommuneovergripende rammeavtalene. Hva gjelder enkeltanskaffelser ligger oppfølgingsansvaret hos den enhet hvor anskaffelsen er gjennomført.

Det er ikke utarbeidet egen kommuneovergripende rutine for kontraktsoppfølging. Foruten kommunesjef for teknisk, opplyser samtlige kommunesjefer at det ikke er utarbeidet egne rutiner for kommuneområdene hva gjelder anskaffelser og kontraktsoppfølging. Kommuneområde teknisk har utarbeidet en egen Kvalitetshåndbok for bygg- og anleggskontrakter.

Statusmøter er en sentral del av det oppfølgingsarbeidet som gjøres i kontraktsfasen. Innkjøps sjef opplyser at det skal skrives referat fra statusmøtene, herunder minimum en e-post med bekreftelse over hva som har vært diskutert og avtalt. Det eksisterer ikke noen rutine på å arkivere referatet i Public 360 utover den kommuneovergripende dokumenthåndteringsrutinen, men det er enighet om at referatene skal være tilgjengeliggjort for ansatte på sentral innkjøpsfunksjon. Innkjøpsfunksjonen har som nevnt i rapportens kapittel 3.2.3 gjort bruk av et område på «Innkjøpsområdet» i Sarpedia som heter «Konkurranser». Under «Konkurranser» lagres også relevant dokumentasjon om de kommuneovergripende rammeavtalene.

Hva gjelder oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår opplyser innkjøps sjef at det er utarbeidet en tiltakspakke med kontraktsvilkår for å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Det er blant annet inntatt vilkår om begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden. Vilkårene skal inntas i kontraktene. Rådgiver i innkjøpsfunksjonen opplyser at det bes om dokumentasjon i tråd med kravene i kontrakten, og at dette også er noe som de forsøker å følge opp i forbindelse med statusmøtene. Samtidig opplyses det at kontroll av lønns- og arbeidsforhold er produktavhengig. Det er ofte et større problem når det gjelder bygg- og anlegg og renhold, enn de rammeavtalene som

sentral innkjøpsfunksjon sitter med. Eventuelle kontroller og mottatt dokumentasjon journalføres på saken i Public 360 eller på «Innkjøpsområdet».

Det er en egen kommuneovergripende prosedyre for kjøp av renholdstjenester fra eksterne firmaer. Kommunen har renholdstjenester i egenregi, men av og til kjøper team vedlikehold renhold av leilighet etter oppgradering. Renhold er en bransje hvor Tariffnemnda har tatt grep for å forebygge sosial dumping og konkurransevridning ved allmenngjøring av tariffavtalen for renholdsbedrifter.¹⁹ Det er følgelig utarbeidet et eget system på slike kjøp i kommunen.

Jurist i enhet utbygging opplyser at kommunens kontraktsklausuler for motvirkning av sosial dumping og økt bruk av lærlinger er noe de går gjennom og har fokus på i kontraktsavklaringsmøtet. Videre opplyses det at kommunens overordnede risikovurdering samt kommunens maler for HMS-/SHA²⁰ aktiviteter legges ut som en del av anskaffelsen. Prosjektleder har ansvaret for å sørge for at HMS-/SHA aktiviteter er gjennomført i henhold til SHA-prosessen. Det er utarbeidet egen sjekkliste for gjennomføringsfasen og for SHA-prosessen. Enhet utbygging har i større prosjekter leid inn foretak til å gjennomføre kontroller på SHA, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Enheten har opplyst dette er en stor og komplisert oppgave, og at de ikke har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjøre dette selv. Ut over dette opplyser jurist i enhet utbygging at en stor andel av oppfølgingsoppgavene på entreprenorkontrakter er endringsoppfølging²¹.

I 2017 innførte innkjøpsfunksjonen i samarbeid med team regnskap en ny intern rutine på fakturakontroll²². Innkjøpsjef omtaler dette som stikkprøvekontroll av fakturaer satt i system. Regnskap gjør utplukket og gjennomfører kontrollen i tråd med regnskapsregelverket. Det kontrolleres blant annet hva som står på fakturaen, hvilken informasjon/vedlegg som er med og om fakturert pris er i tråd med avtalen. Kontrollen har medført en rekke funn, og det loggføres i RiskManager.

De kommuneovergripende rammeavtalene inneholder ofte kontraktsvilkår som stiller krav til regelmessige salgsstatistikker fra leverandørene. Innkjøpsfunksjonen har ikke som praksis å journalføre statistikkene i Public 360. Innkjøpsjef opplyser at mottatte statistikker lagres i aktuell mappe som omhandler avtaleområdet. De detaljerte statistikkene mottar innkjøpsfunksjonen ofte i praksis ved at kommunen etterspør dette. Overordnede statistikker tar de også selv ut fra økonomisystemet hvor data allerede er lagret. I avtaleperioden handler dette ofte om en avstemming av kommunens data fra økonomisystemet med leverandørens statistikk. Disse er i all hovedsak i overensstemmelse. Innkjøpsfunksjonen ser derfor ikke behov for dobbelt lagring av slike data.

Når det kommer til selve kontraktene følger det av anskaffelsesreglementet at der det finnes Norsk Standard (NS)²³ skal dette brukes. Innkjøpsjef påpeker at en i tillegg må ta med kontraktklausene mot sosial dumping og økt bruk av lærlinger der det skal brukes. Kommunen bruker Difi sine

¹⁹ Revisjonen viser til forskrift 31. mars 2017 nr. 533 om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter. I tillegg kommer krav til kjøp av renholdstjenester fra registrerte virksomheter etter forskrift 8. mai 2012 nr. 408 om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester.

²⁰ SHA er en forkortelse for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.

²¹ Endringsoppfølging innebærer å avklare hvorvidt det arbeidet som entreprenøren blir pålagt er en endring av kontrakten, eller om det bare er en spesifisering av hva som ble avtalt.

²² Det har også tidligere blitt gjennomført lignende kontroller, hvilket fremkommer av årsrapporten fra 2016, men de har ikke vært like systematiske.

²³ Norsk Standard (NS) er standardiserte kontraktsvilkår utarbeidet i samarbeid mellom bransjeorganisasjoner, forbrukerorganisasjoner og det offentlige, i ulike komiteer. NS er fastsatt og utgitt av Standard Norge.

standardavtaler der det finnes. Kommunens maler for rammeavtaler er basert på Difis mal, men omarbeidet og tilpasset kommunen. Kommunen har en mal på varekjøp og en på tjenestekjøp. Sentral innkjøpsenhet arbeider for at alle enheter skal benytte malene i Riskmanager, eventuelt Norsk Standard der det eksisterer.

Innkjøpssjef opplyser at de kan hende at det også utarbeides egne kontrakter. Nåværende malverk er utarbeidet etter reglementsendringen i 2017, og de har ikke hatt tid til å gjennomføre noen kontroller på dette ennå. Før endringen hadde de generelle innkjøpskrav for varer og tjenester som var utarbeidet og vedtatt i bystyret i 1999/2000. Det ble da laget kontrakter med bakgrunn i disse kravene bortsett fra på entrepriser og kjøp av rådgivende tjenester hvor Norsk Standard ble brukt. Det eksisterte føringer på bruk av Norsk Standard også før reglementsendringen.

Kommunen har ikke en rutinebeskrivelse for hvordan avrop rammeavtaler skal gjøres, men der leverandøren er lagt inn i eHandel, skal det brukes eHandel-ordre. For avrop utenfor eHandel, herunder minikonkurranser på parallelle rammeavtaler, skal tilbudene være skriftlige.

For å sikre at kommunens bestillere er lojale mot inngåtte rammeavtaler har sentral innkjøpsfunksjon innledet et samarbeid med team regnskap. Det gjøres en kontroll i forbindelse med fakturamottak gjøres det en liten kontroll, og det skrives en kort konklusjon dersom det er kjøp som burde vært gjort hos en rammeavtaleleverandør. Innkjøpssjef opplyser at kontrollen oppleves å ha stor grad av opplærende effekt. Videre har kommunen hatt perioder hvor de har vært ute og hatt direktekontakt med områder der regnskapsdataen har avdekket et behov for dette.

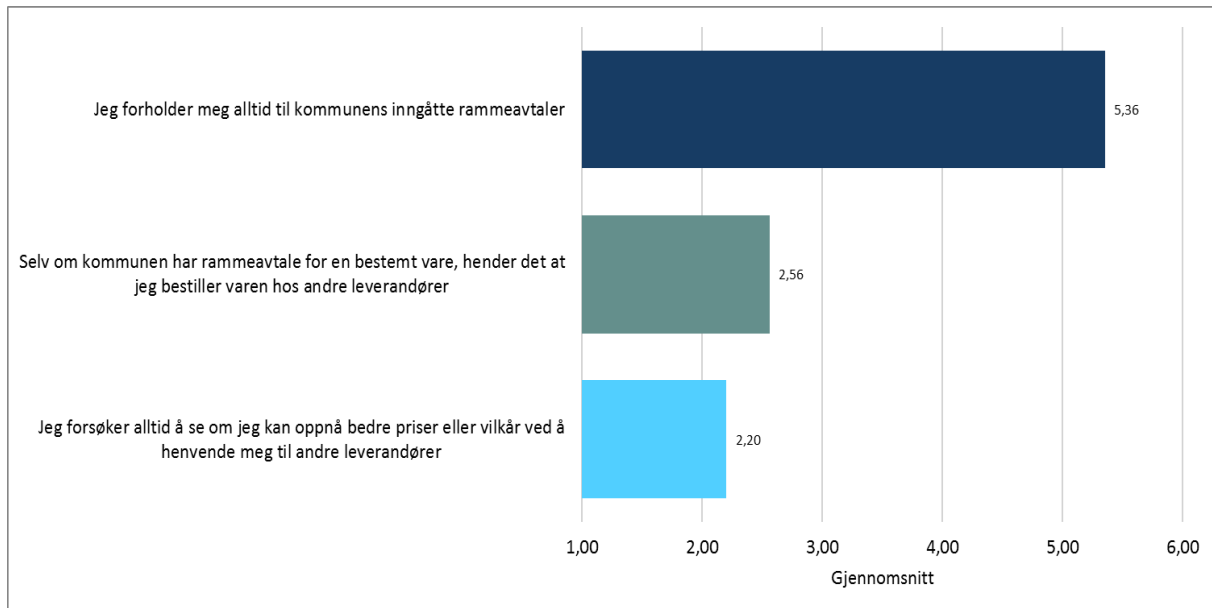
Når det kommer til rammeavtaleleverandører som ligger i eHandel, har sentral innkjøpsfunksjon gjennomført tiltak for å bedre avtalelojaliteten, eksempelvis gjennomføring av bestillerforum sammen med en regnskapsmedarbeider. Sentral innkjøpsfunksjon har også i enkelte tilfeller samarbeidet med rammeavtaleleverandør om å stenge for muligheten til å bruke leverandørens nettløsning direkte. Dette sikrer at ansatte bruker punch out-løsningen i eHandel ved bestilling.

For å sikre oversikt over hvor mye som samlet er fakturert og utbetalt på en rammeavtale brukes reskontroanalyse. På tidspunktet for intervjuet har kommunen engasjert en ansatt til å analysere to store arter; drift og vedlikehold av bygninger og kjøp av tjenester fra andre. Kommunen har ikke underarter som gjør at de får skilt mellom ulike håndverkertjenester, og det må da brukes forskjellige kilder for å prøve å få til en grovsortering. Innkjøpssjef opplyser at reskontroanalyse ikke bare er egnet til å se på om rammeavtalen blir brukt, men også om det er andre områder kommunen burde hatt rammeavtale eller dynamisk innkjøpsordning.

For å sikre at det ikke gjøres avrop på en rammeavtale etter avtalens løpetid settes det en dato for gyldigheten på varekatalogen i eHandel. De har ikke samme mulighet når rammeavtalen ikke ligger i eHandel, og sentral innkjøpsfunksjon må i slike tilfeller gi informasjon til aktuell brukergruppe og brukerområde.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene som har oppgitt at de bestiller varer og tjenester fra kommunens rammeavtaler å ta stilling til tre påstander knyttet til deres avtalelojalitet.

Figur 10: Ta stilling til følgende påstander

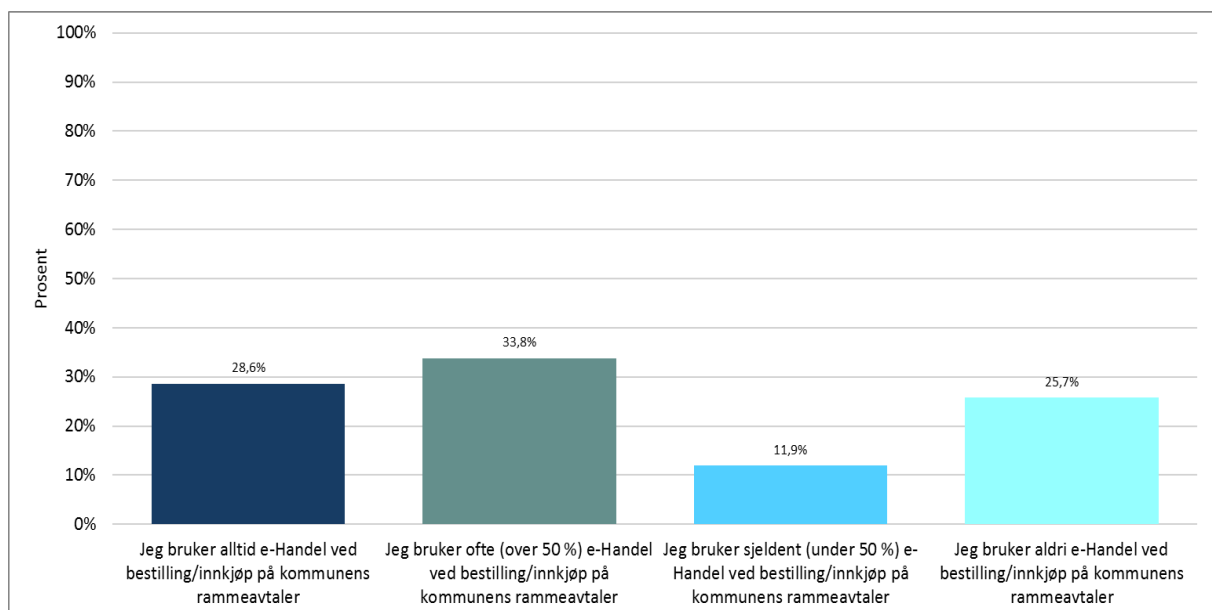


Revisjonens merknad: N = 212, 201 og 196. Svarene er avgitt på en skala fra 1 til 6, hvor 1 betyr at respondenter er «Helt uenig» med påstanden og 6 betyr at respondenter er «Helt enig» med påstanden.

På påstanden om respondentene forholder seg til kommunens rammeavtaler oppnås det en gjennomsnittsskår på 5,36. Revisjonen bemerker at påstanden er positivt formulert, og at resultatet følgelig ikke kan direkte sammenlignes med resultatene på de to øvrige påstandene. På de to øvrige påstandene er gjennomsnittsskåren henholdsvis 2,56 og 2,20. Samtidig viser standardavviket på de to siste påstandene at det stor spredning i svarene. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet.

Revisjonen også gitt respondentene ulike spørsmål og påstander knyttet til bestilling på kommunens rammeavtaler og bruk av eHandel i den forbindelse.

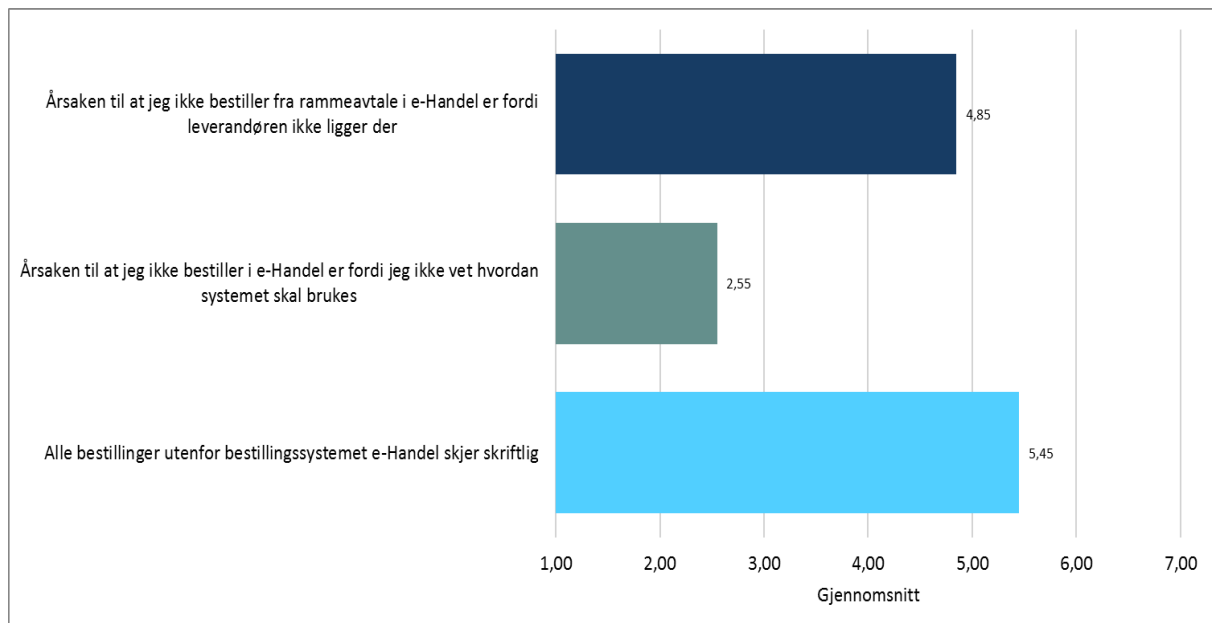
Figur 11: Kryss av for det alternativet som passer best for deg



Revisjonens merknad: N = 210

Figuren viser at 28,6 % av respondentene som foretar innkjøp/bestilling på kommunens rammeavtaler oppgir at de alltid bruke eHandel ved bestilling/innkjøp, mens 33,8 % oppgir at de bruker det ofte. 11,9 % av respondentene bruke eHandel sjeldent og 25,7 % av respondentene foretar alle bestillinger/innkjøp utenfor eHandel.

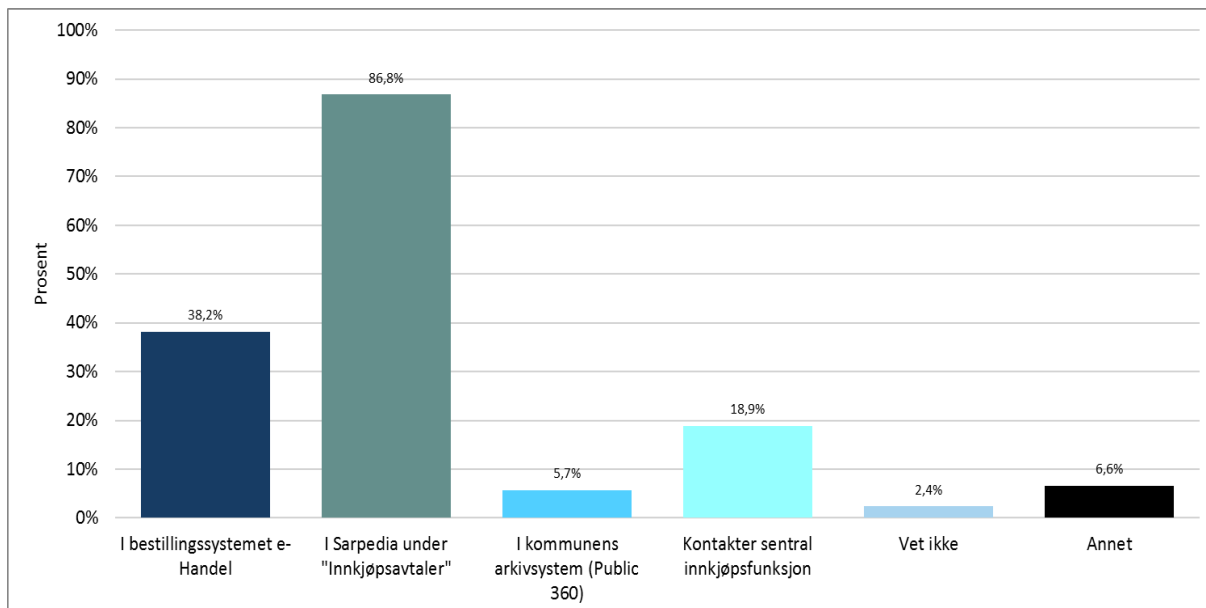
Figur 12: Ta stilling til følgende påstander



Revisjonens merknad: N = 129, 130 og 130

Figuren ovenfor tar for seg ulike påstander om bestillinger utenfor bestillingssystemet eHandel. De to første påstandene går på årsaken til manglende bruk av eHandel ved bestilling fra rammeavtaler, henholdsvis fordi leverandøren ikke ligger i eHandel og fordi respondenten ikke vet hvordan eHandel skal brukes. Påstandene oppnår gjennomsnittsskår på 4,85 og 2,55. Påstanden om at alle bestillinger utenfor eHandel skjer skriftlig oppnår på sin side en gjennomsnittsskår på 5,45. Standardavviket på samtlige tre påstander ligger på 2,0 og over, hvilket viser at det er svært stor spredning i svarene. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet.

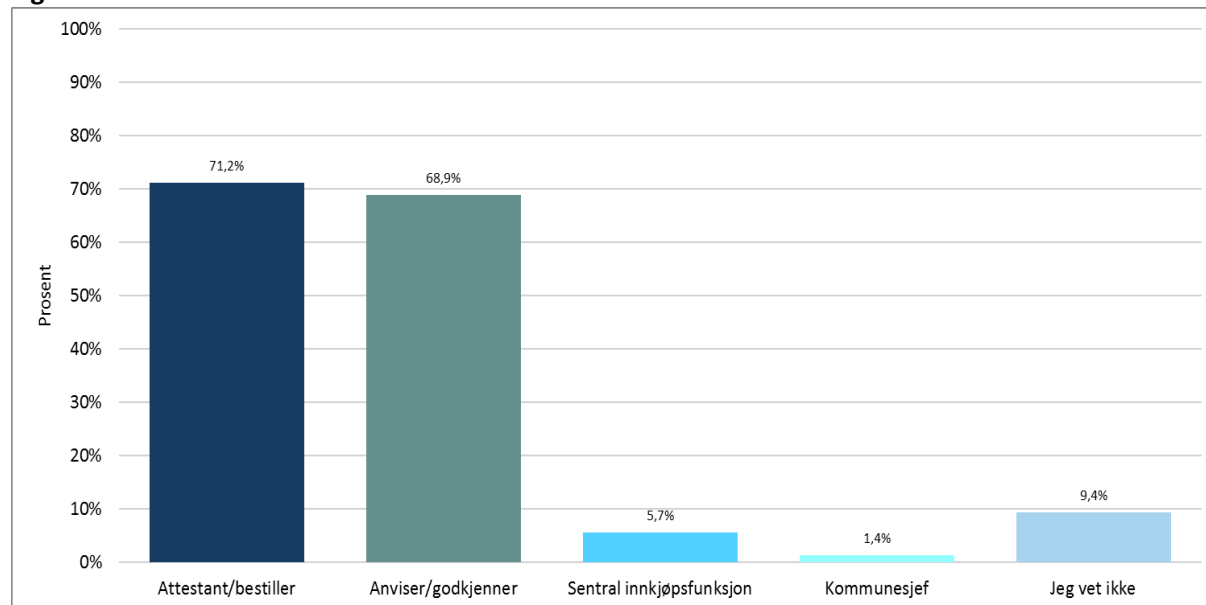
Figur 13: Hvor finner du informasjon om kommunens rammeavtaler?



Revisjonens merknad: N = 212

Figuren ovenfor viser at 86,8 % av respondentene finner informasjon om kommunens rammeavtaler i Sarpedia under «Innkjøpsavtaler». 38,2 % av respondentene svarer at de finner informasjonen i eHandel og 18,9 % kontakter sentral innkjøpsfunksjon. Det er 2,4 % av respondentene som ikke vet hvor de finner informasjonen. Revisjonen bemerker at det var mulig å velge flere svaralternativer på dette spørsmålet, hvilket gjenspeiles i svarprosentene.

Figur 14: Hvem har ansvaret for å kontrollere om det som faktureres er i henhold til rammeavtale?



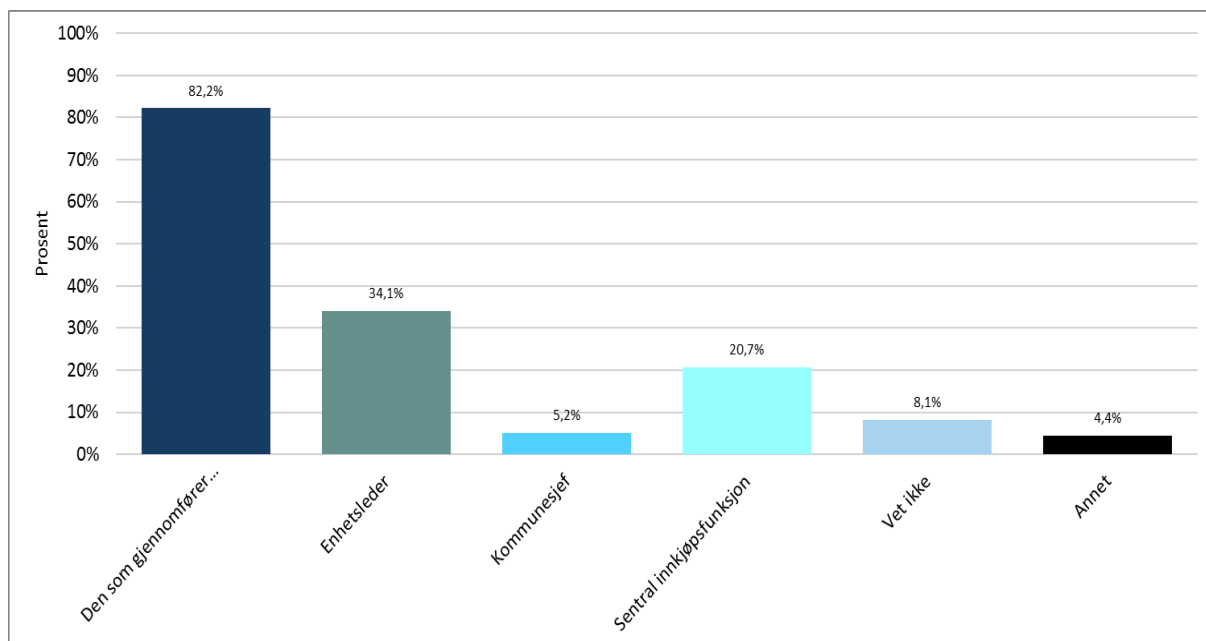
Revisjonens merknad: N = 212

Figuren viser at 71,2 % av respondentene svarer at det er attestant/bestiller som har ansvaret for å kontrollere om det som faktureres er i henhold til rammeavtale, mens 68,9% mener ansvaret ligger til rollen anviser/godkjenner. Et mindre antall respondenter, 5,7 % og 1,4 %, mener sentral innkjøpsfunksjon og kommunesjef har ansvaret for å kontrollere om det som faktureres er i henhold

til rammeavtale, mens 9,4 % ikke vet hvem som har ansvaret. Revisjonen bemerker at det var mulig å velge flere svaralternativer på dette spørsmålet, hvilket gjenspeiles i svarprosentene.

I spørreundersøkelsen stilte vi respondentene som opplyste at de gjennomførte engangskjøp/enkeltanskaffelser (uavhengig av størrelse) spørsmål om hvem som hadde ansvaret for å følge opp leverandørens forpliktelser etter kontrakten.

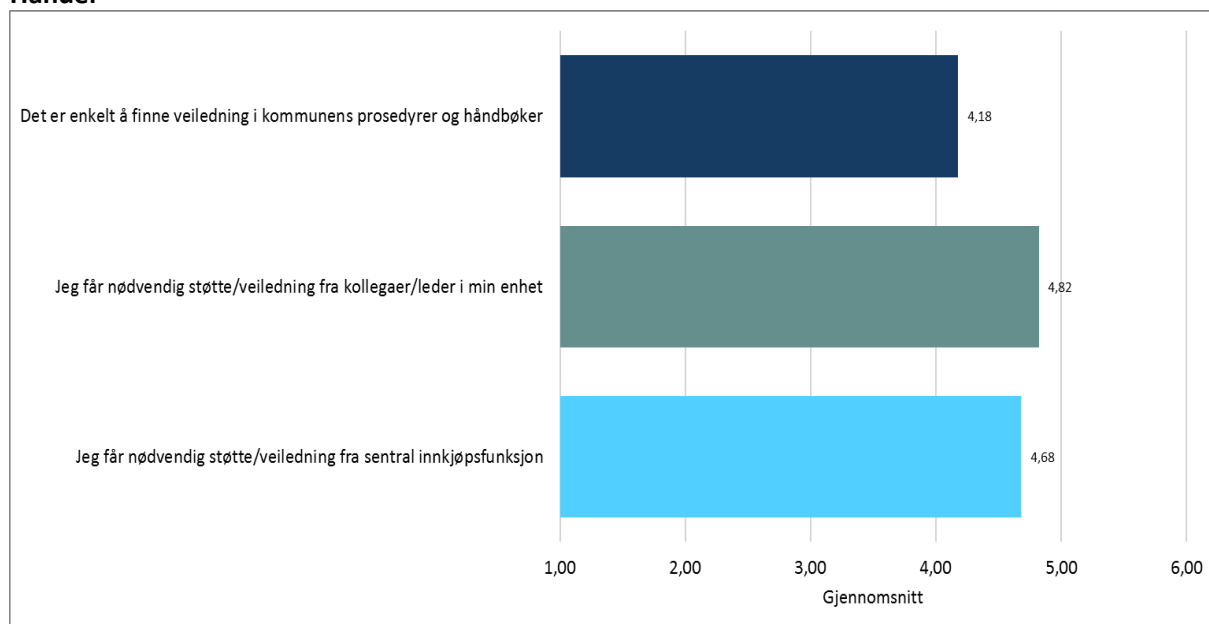
Figur 15: Hvem har ansvaret for å følge opp at leverandør oppfyller sine forpliktelser etter kontrakten i forbindelse med enkeltkjøp/enkeltanskaffelser?



Revisjonens merknad: N = 135

Figuren viser at 82,2 % av respondentene svarer at det er den som gjennomfører enkeltkjøpet/enkeltanskaffelser som har ansvaret for å følge opp at leverandøren oppfyller sine forpliktelser etter kontrakten, og 34,1 % svarer at ansvaret ligger hos enhetsleder. 20,7 % av respondentene svarer at ansvaret ligger til enhetsleder, mens 5,2 % svarer kommunesjef. Et lite antall respondenter svarer «Vet ikke» og «Annet», henholdsvis 8,1 og 4,4 %. Revisjonen bemerker at det var mulig å velge flere svaralternativer på dette spørsmålet, hvilket gjenspeiles i svarprosentene.

Figur 16: Ta stilling til påstandene om støtte/veiledning i forbindelse med bestillingssystemet e-Handel



Revisjonens merknad: N = 146, 142 og 143

Figuren ovenfor tar for seg ulike påstander om støtte/veiledning i forbindelse med eHandel. Påstanden om at det er enkelt å finne veiledning i kommunens prosedyrer og håndbøker oppnår lavest gjennomsnittsskår med 4,18. Påstandene om at respondentene får nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder i enheten og fra sentral innkjøpsfunksjon oppnår henholdsvis 4,82 og 4,68. Samtidig viser standardavviket på de to siste påstandene at det stor spredning i svarene. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet.

4.2.3 Kommunens praksis – informasjon fra mappegjennomgang

Nedenfor presenteres funnene i mappegjennomgangen fordelt på rammeavtale. Revisjonen har i spørreskjema stilt oppfølgingsspørsmål til kontaktperson ved sentral innkjøpsfunksjon for den enkelte rammeavtale, og svarene presenteres fortløpende sammen med funnene fra mappegjennomgangen.²⁴

Omsorgs- og avlastningstjenester

Kommunen har inngått parallell rammeavtale om omsorgs- og avlastningstjenester for perioden 1.5.2016 til 31.5.2018 med opsjon på forlengelse i et pluss et år. På tidspunkt for revisjonen er første opsjonsår utløst slik at avtalen gjelder frem til 31.5.2019.

Rammeavtalen er inndelt i fire grupper; heldøgns omsorgstjenester og avlastningstjenester som begge er fordelt på to ulike brukergrupper. Det er inngått rammeavtale med tre leverandører innenfor hver gruppe. Det er inngått rammeavtale med totalt fem ulike leverandører innenfor de fire gruppene. Flere av leverandørene har følgelig rammeavtale med kommunen innenfor flere av de nevnte gruppene.

I anskaffelsesprotokollen er anslått at kjøp i en periode på 4 år utgjør ca. 80 millioner kroner.

²⁴ Det vises til rapportens punkt 2.3 hvor metode og gjennomføring i forbindelse med mappegjennomgangen omtales nærmere.

Kontaktperson ved sentral innkjøpsenhet opplyser at en analyse av regnskapstall hvert år gir en god pekepinn på kjøp av omsorgs- og avlastningstjenester, da de har hver sine arter. I dette tilfellet viser reskontrostatistikk også god oversikt over kjøp innen området. Regnskapstallene viser at i 2016 og 2017 ble det kjøpt for noe mindre enn indikert, og at det er samme trend så langt i år. Årsaken til dette er at kommunen har fått økt kapasitet i egenregi i avtaleperioden. Det opplyses også om at det forbehold i avtalen om dette.

Avtalekatalogen

Avtalekatalogen inneholder en beskrivelse av hva rammeavtalen gjelder for, avtaleperiode, kontaktperson hos kommunen og leverandøren, bestillingsrutiner og fakturainformasjon. Hva gjelder pris er det oppgitt at pris på tjenesten er i henhold til det enkelte antatte tilbud i minikonkurransen, og at kontraktens time- og døgnpriser gjelder ved akutt plasseringer. Det er videre oppgitt at leverandør må kontaktes dersom levering av tjenesten ikke er i henhold til kontrakten, og at sentral innkjøpsfunksjon skal kontaktes dersom ikke problemet blir løst. I tillegg til det overnevnte er det inntatt en påminnelse om at alle ansatte i Sarpsborg kommune er forpliktet av forvaltningslovens regler om taushetsplikt.

Kontrakten

Kommunen har benyttet en egen kontraktsmal som inneholder informasjon om avtalepartene, avtaleområdet, bestilling av oppdrag, avtalens lengde, gjeldende forbehold og kontraktsvilkår. Under kontraktsvilkårene reguleres blant annet krav til lærlingeordning, lønns- og arbeidsvilkår, bruk av underleverandører, tilsyn, kontroll og krav til kvalitet, priser og prisendringer, etiske retningslinjer, opsjoner og oppsigelse. Det er videre inntatt bilag fra konkurransegrunnlaget og leverandørens tilbud.

I henhold til kontrakten har kommunen en ensidig rett til å prolongere avtalen med et pluss et år til de samme betingelsene. Utløsning av opsjon skal skje for et år av gangen, senest to måneder før avtalens utløp. Avtalen ble prolongert med første opsjonsår 27.6.2018. Kontaktperson opplyser at avtalen ble muntlig forlenget på operativt nivå, men at forlengelsen dessverre ikke ble dokumentert skriftlig tidligere. Det opplyses samtidig om at innføring av Avtalekatalogen (funksjon i TendSign) medfører en betydelig forbedring av systematikk og rutiner rundt avtaleoppfølging og dokumentasjon av forlengelse av avtalene.

Avrop

Avrop på rammeavtalen skal i henhold til kontrakten skje ved gjennomføring av minikonkurranse, men ved særskilte hasteoppdrag kan tildeling skje etter oppstilt liste.

Kontaktperson for rammeavtalen har opplyst til revisjonen at dokumentasjon knyttet til gjennomførte minikonkurranser journalføres i Public 360. Dokumentasjonen journalføres imidlertid ikke på samme saksnummer som selve rammeavtalen all den tid minikonkurranser inneholder taushetsbelagt informasjon om den enkelte bruker.

Oppfølging og kontroll

Avtalen inneholder bestemmelser om bruk av underleverandører og lønns- og arbeidsvilkår hos leverandøren. På spørsmål fra revisjonen opplyser kontaktperson at temaet ble drøftet med leverandørene i forhandlingsmøtene, om enn dokumentert i noe varierende grad, avhengig av kommunens risikovurdering. Kontaktperson opplyser at risikoen ble vurdert som størst hos en av leverandørene, og at det i forhandlingsmøtet ble stilt en rekke spørsmål om firmaets bruk av underleverandører. Leverandør besvarte også en del spørsmål rundt dette i sitt reviderte tilbud.

Etter avtalen kan kommunen gjennomføre tilsyn/kontroller av tjenesteleveransen, herunder kvalitet. På spørsmål fra revisjonen opplyser kontaktperson opplyser at det gjennomføres jevnlig kontroll

som dokumenteres i fagsystemet Geric og i brukerens journal. Ved kjøp av tjenester utarbeider kommunen en oppdragsbeskrivelse som inneholder kommunens krav til kvalitet, kompetanse og bemanning. Det inngås en avtale for hvert enkelt kjøp og denne avtalen inneholder prosedyre og maler for oppfølging av kompetanse og tjenesteutførelse. Det er enheten som gjennomfører kjøpet som er ansvarlig for å følge opp kvalitet, kompetanse og bemanning i tiltaket ut fra de faglige kravene til å yte forsvarlige tjenester. Dette gjøres sammen med tjenestemottaker, eventuelt dens partsrepresentant, og leverandør. En slik gjennomgang skal dokumenteres og utføres minst en gang pr. år. I saker hvor funksjonsnivået til brukerne varierer gjennomgås dette oftere, og da kombinert med at leverandør jevnlig beskriver innhold og resultater i tiltaket, som oftest en gang pr. måned.

Revisjonen har videre funnet i vedlegg til konkurransegrunnlaget²⁵ at leverandør skal stille på samhandlingsmøter når oppdragsgiver ber om det, og at leverandør er ansvarlig for utarbeidelse av nødvendige rapporter som gir oppdragsgiver innsyn og kontroll med leveranse av avtalte tiltak. På spørsmål fra revisjonen svarer kontaktperson at avtalene i all hovedvekt blir benyttet av team livslange tjenester, som gjennomfører hyppige møter med leverandørene. Referater fra møtene journalføres i Geric i den enkelte sak. Kontaktperson opplyser at det ikke har vært behov for møte hvor også innkjøpsfunksjonen har deltatt. Sentral innkjøpsfunksjon blir kontaktet dersom det oppstår forhold rundt forståelsen av innholdet i rammeavtalene. Hva gjelder statistikk fra leverandørene opplyses det at dette følger av rapportene fra enkeltoppdrag.

Kontaktperson opplyser at det i tillegg til det overnevnte utfører team livslange tjenester kontorfaglige kontroller på om fakturaer er i tråd med inngått avtale, og at det er samsvar mellom hva som er avtalt og hva det betales for.

Medisinsk forbruksmateriell

Kommunen har inngått rammeavtale om levering av medisinsk forbruksmateriell for perioden 1.5.2016 til 30.4.2018 med opsjon på forlengelse i et pluss et år. På tidspunkt for revisjonen er første opsjonsår utløst slik at avtalen gjelder frem til 31.4.2019.

Rammeavtalen er inngått med en leverandør. Anslått samlet verdi av avropene i løpet av hele rammeavtalens varighet er i kunngjøringen anslått til kr. 15.000.000-20.000.000 eks. mva.

Kontaktperson opplyser at på tidspunktet for revisjonen ligger samlet bruk noe over estimert kontraktsverdi. Det blir videre opplyst at noe av årsaken til dette er den nye helsereformen. Reformen medfører at kommunen får pasienter tidligere tilbake etter et sykehusopphold, og at disse pasientene har en mer kompleks og kostnadsdrivende behandlingsform.

Avtalekatalogen

Avtalekatalogen inneholder tilsvarende informasjon som skrevet under rammeavtale omsorgs- og avlastningstjenester. Hva gjelder pris vises det til vedlagt kontrakt, samt at det opplyses om at den enkelte bestiller/godkjenner har ansvaret for å sjekke at prisene stemmer i forhold til avtalen. Det gis også en påminnelse om å gjøre ordentlig varemottak. På tidspunktet for revisjonen er det ikke lagt inn vedlegg i avtalekatalogen for denne rammeavtalen.

Kontrakten

Kommunen har benyttet en egen kontraktsmal som inneholder informasjon om avtalepartene, avtaleområdet, avtalens lengde og kontraktsvilkår. I kontraktsvilkårene er sentrale deler ved avtaleforholdet regulert på lik linje med det som er beskrevet under rammeavtale omsorgs- og avlastningstjenester.

²⁵ Vedlegg 5: behovsspesifikasjon, under punkt 3.1 generelle kriterier

I henhold til kontrakten har kommunen en ensidig rett til å prolongere avtalen med et pluss et år til de samme betingelsene. Utløsning av opsjon skal skje senest to måneder før avtalens utløp. Avtalen ble prolongert med første opsjonsår 14.5.2018. Kontaktperson opplyser at de ikke har hatt gode nok systemer som ivaretar og minner om frister for prolongering før innføringen av Avtalekatalogen.

Avrop

Avrop på rammeavtalen skal i henhold til avtalekatalogen skje ved bruk av eHandel i Visma Enterprise.

Oppfølging og kontroll

Det følger av vedlegg til avtalen²⁶ at det skal gjennomføres statusmøter med oppdragsgiver minimum fire ganger i året. Revisjonen har ikke funnet referater etter gjennomførte statusmøter. På spørsmål fra revisjonen opplyser kontaktperson at avtalen i all hovedsak blir benyttet at helse, og at det finner sted produkt- og fagmøter som det ikke er relevant for sentral innkjøpsfunksjon å delta på.

Videre følger det av samme vedlegg at leverandør skal levere salgsstatistikk over den enkelte virksomhets og kommunens samlede forbruk hvert halvår eller ved forespørsel. Revisjonen har funnet at det ved en anledning har blitt oversendt statistikk fra leverandør pr. e-post. Kontaktperson opplyser at salgsstatistikken tas ut i Visma, og at det ikke er praksis for at denne journalføres i Public 360.

Revisjonen har videre funnet at det er gjennomført en stikkprøvekontroll og at kontrollen avdekker flere feil i prislisten. Dette resulterer i flere kreditnota. Revisjonen har funnet dokumentasjonen på innkjøpsområdet. Kontaktperson opplyser at det også er gjennomført flere fakturakontroller.

IT utstyr-avtalen

Kommunen har inngått rammeavtale om levering av IT utstyr for perioden 1.11.2015 til 31.10.2017 med opsjon på forlengelse i et pluss et år. På tidspunkt for revisjonen er andre opsjonsår utløst slik at avtalen gjelder frem til 31.10.2019.

Rammeavtalen er inngått med en leverandør. Anslått samlet verdi av avropene i løpet av hele rammeavtalens varighet er i kunngjøringen anslått til kr. 15.000.000-20.000.000 eks. mva.

Kontaktperson opplyser at det på tidspunktet for revisjonen ligger samlet bruk noe over estimert kontraktsverdi. Det blir opplyst at noe av årsaken til dette har sammenheng med større krav til digitalisering i oppvekstsektoren.

Avtalekatalogen

Avtalekatalogen inneholder tilsvarende informasjon som skrevet under rammeavtale omsorgs- og avlastningstjenester. Hva gjelder pris vises det til vedlagt kontrakt, samt at det opplyses om at den enkelte bestiller/godkjenner har ansvaret for å sjekke at prisene stemmer i forhold til avtalen. Det gis også en påminnelse om å gjøre ordentlig varemottak. På tidspunktet for revisjonen er det ikke lagt inn vedlegg i avtalekatalogen for denne rammeavtalen.

Kontrakten

Kommunen har benyttet en egen kontraktsmal som inneholder informasjon om avtalepartene, avtaleområdet, avtalens lengde og kontraktsvilkår. I kontraktsvilkårene er sentrale deler ved avtaleforholdet regulert på lik linje med det som er beskrevet under rammeavtale omsorgs- og avlastningstjenester.

²⁶ Kundens kravspesifikasjon punkt 3.4.

I henhold til kontrakten har kommunen en ensidig rett til å prolongere avtalen med et pluss et år til de samme betingelsene. Utløsning av opsjon skal skje senest to måneder før avtalens utløp. Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon i Public 360 eller på «Innkjøpsområdet» som viser at avtalen er prolongert. Kontaktperson opplyser imidlertid at avtalen ble prolongert 29.9.2017, men at ved en uteglemmelse er ikke dokumentasjonen lastet opp. Det ble samtidig opplyst at dokumentasjonen nå har blitt lagt inn.

Avrop

Det fremkommer av avtalekatalogen at bestilling av utstyr alltid skal skje via kommunens IKT-team, hovedsakelig på grunn av oppkobling til Sarpsborg kommunes datanett. Kontaktperson opplyser at IKT-team i hovedsak bestiller via eHandel. Bestillingene dokumenteres følgelig i arkiv eHandel.

Oppfølging og kontroll

På lik linje med rammeavtale for medisinsk forbruksmateriell, følger det av vedlegg til avtalen²⁷ at det skal gjennomføres statusmøter og at leverandør hvert halvår eller ved forespørsel skal levere salgsstatistikk. For denne rammeavtalen skal det gjennomføres minimum to statusmøter i året. Revisjonen har funnet referat fra et statusmøte med leverandør. Kontaktperson opplyser at avtalen i all hovedsak blir benyttet av kommunens IKT-team, og at det finner sted produkt- og fagmøter som det ikke er relevant for sentral innkjøpsfunksjon å delta på. Det er videre opplyst at møtereferater utarbeides av IKT-team og lagres lokalt.

I overnevnte møtereferat fremkommer det at kommunen har opplevd gjentatte brudd på avtalte leveringstider, og at det i et tilfelle er varslet bruk av dagbøter. Kontaktperson har deltatt i forbindelse med håndteringen av denne saken, og vedkommende opplyser at IKT-team har fulgt dette tett opp. Det opplyses at leveringsutfordringene har vært relatert til en bestemt produktgruppe, og at etter dette ble løst har leveringspresisjonen vært tilfredsstillende. Kontaktperson opplyser også at de i forkant av prolongeringen har gjennomført en konsekvensutredning og konkludert med at leveringspresisjonen har blitt bedre.

I samme møtereferat fremkommer det at leverandør skal lage månedlig rapport på leveringsgrad som skal sendes kommunen innen den 10. hver påfølgende måned. Revisjonen har ikke funnet slike rapporter i dokumentasjonen. Kontaktperson opplyser imidlertid at i de fleste tilfeller har gjennomgang av rapporter foregått i månedlige møter mellom IKT-team og leverandør, men at rapporter har blitt oversendt og lagret lokalt når det ikke har blitt gjennomført møter.

Kontaktperson opplyser at det også har blitt gjennomført fakturakontroller.

Elektroinstallasjoner

Kommunen har inngått parallell rammeavtale om elektroinstallasjoner for perioden 27.6.2014 til 31.5.16 med opsjon på forlengelse i et pluss et år. På tidspunkt for revisjonen er siste opsjonsår utløpt. Kontaktperson opplyser at avtalen er forlenget til 30.11.2018 da ny konkurranse er planlagt ferdig gjennomført til den tid.

Rammeavtalen er inndelt i tre grupper; industri, bygningsfag og svakstrøm. Det er mellom tre og fire leverandører i hver gruppe. Flere av leverandørene har rammeavtale med kommunen innenfor flere av gruppene. Totalt er det inngått rammeavtaler med fem ulike leverandører.

I anskaffelsesprotokollen er det anslått at kjøp i kontraktsperioden utgjør ca. 14 millioner kroner.

²⁷ Oppdragsgivers behovsspesifikasjon 6.4 og 6.6.

På spørsmål om kommunen har oversikt over samlet bruk av rammeavtalen opplyser kontaktperson at vedkommende kjører årlig rapport fra regnskapssystemet. Rapportene lagres på «Innkjøpsområdet». De ulike fagområdene innen drift og vedlikeholdsarbeider skilles imidlertid ikke på art, slik at det eksempelvis ikke er en egen art for rørlegger og egen art for elektriker. I de tilfellene kommunen har rammeavtale med samme leverandør innenfor flere fagområder er det følgelig vanskelig å skille ut hvilken rammeavtale som har blitt brukt. Kontaktperson opplyser videre at verdien i avtalen har stedet en del på fire år, men at dette er i tråd med kunngjorte og kontraktmessige forbehold.

Avtalekatalogen

Avtalekatalogen inneholder den samme informasjonen som for rammeavtale omsorgs- og avlastningstjenester foruten informasjon om pris.

Kontrakten

Kommunen har benyttet en egen kontraktsmal som inneholder informasjon om avtalepartene, avtaleområdet, avtalens lengde og kontraktsvilkår. I kontraktsvilkårene er sentrale deler ved avtaleforholdet regulert på lik linje med det som er beskrevet under rammeavtale omsorgs- og avlastningstjenester. Det fremkommer av avtalen at som generelle kontraktsbestemmelser gjelder NS 8506 Forenklet Norsk bygge- og anleggskontrakt, men de tillegg og presiseringer som fremkommer i rammeavtalen.

I henhold til kontrakten har kommunen en ensidig rett til å prolongere avtalen med et pluss et år til de samme betingelsene. Utløsning av opsjon skal skje for et år av gangen, senest to måneder før avtalens utløp. Avtalen ble prolongert med første opsjonsår 27.5.2016 og andre opsjonsår 22.6.2017. Kontaktperson opplyser at avtalen ble muntlig forlenget på operativt nivå, men at forlengelsen dessverre ikke ble dokumentert skriftlig tidligere.

Avrop

Oppdrag med antatt verdi under kr. 50.000 tildeles den leverandør som har høyeste poengsum i tildelingen i denne konkurransen. Det samme gjelder for særskilte hasteoppdrag. For øvrige oppdrag skal det gjennomføres minikonkurranse mellom leverandørene i den aktuelle gruppen.

Det er opplyst til revisjonen at det er gjennomført en rekke minikonkurranser hvert år. Samlet i kontraktsperioden er det anslått gjennomført mellom 25-50 konkurranser. Dokumentasjon i forbindelse med gjennomføring av minikonkurranser lagres lokalt hos den som enhet som gjennomfører konkurransen.

Oppfølging og kontroll

Rammeavtalen har et eget punkt om kontroll av at leverandører oppfyller krav om lærlingordning og lønns- og arbeidsvilkår, gjennomføring av statusmøter minimum to ganger i året og oversendelse av statistikk fra leverandør minimum en gang pr. år.

Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon som viser at det har blitt gjennomført kontroll av krav om lærlingordning eller krav til lønns- og arbeidsvilkår. Hva gjelder krav til lønns- og arbeidsvilkår opplyser kontaktperson at det har blitt gjennomført risikovurdering, men ikke kontroller.

Revisjonen har funnet referat fra kontraktsmøte og/eller statusmøte med samtlige leverandører. Hva gjelder statusmøter har det blitt gjennomført et statusmøte i kontraktsperioden med to av seks leverandører, mens det er gjennomført tre statusmøter med en av seks leverandører. De øvrige tre leverandørene har det kun blitt gjennomført kontraktsmøte med. Kontaktperson bekrefter at det ikke har blitt gjennomført årlige statusmøter med samtlige av rammeavtaleleverandørene. Det vises

også at bruk av Avtalekatalogen vil gi langt bedre forutsetninger for systematisk og god oppfølging av avtaler.

Det er ikke funnet salgsstatistikk fra leverandør. Kontaktperson opplyser at det ikke er praksis å journalføre disse i Public 360.

Gjennomgått dokumentasjon omtaler gjennomførte stikkprøvekontroller uten at revisjonen har funnet dokumentasjon på selve kontrollen. Kontaktperson opplyser at stikkprøvekontrollene loggføres i henhold til prosedyre i RiskManager²⁸.

Rørleggertjenester

Kommunen har inngått parallell rammeavtale med fire leverandører om rørleggertjenester for perioden 17.3.2015 til 31.3.2017 med opsjon på forlengelse i et pluss et år. På tidspunkt for revisjonen er siste opsjonsår utløst, og avtalen løper til 31.3.2019.

I anskaffelsesprotokollen er det anslått at kjøp i kontraktsperioden utgjør ca. 8 millioner kroner.

På spørsmål om kommunen har oversikt over samlet bruk av rammeavtalen opplyser kontaktperson at vedkommende kjører årlig rapport fra regnskapssystemet. Rapportene lagres på «Innkjøpsområdet». Kontaktperson viser til at det også her er vanskelig å skille ut hvilken rammeavtale som har blitt brukt, jf. beskrivelsen under rammeavtale elektroinstallasjoner. Kommunens regnskapstall blir derfor sammenliknet med aktuelle leverandørers statistikk i statusmøter. Dette tatt i betraktning har brukergruppen konkludert med at bruken av rammeavtalen stemmer ganske bra opp med anslått verdi i konkurransen.

Avtalekatalog

Avtalekatalogen inneholder den samme informasjonen som for rammeavtale omsorgs- og avlastningstjenester. Gjeldende timepriser og pris på deler er imidlertid oppgitt som eget punkt.

Kontrakten

Kommunen har benyttet en egen kontraktsmal som inneholder det samme som beskrevet under rammeavtale elektroinstallasjoner.

I henhold til kontrakten har kommunen en ensidig rett til å prolongere avtalen med et pluss et år til de samme betingelsene. Utløsning av opsjon skal skje for et år av gangen, senest to måneder før avtalens utløp. Revisjonen har funnet dokumentasjon på at avtalen ble prolongert med siste opsjonsår 30.1.18. Hva gjelder det første opsjonsåret opplyser kontaktperson at det kan tyde på at informasjonen gikk tapt i arbeidet med å samle dokumentasjonen på «Innkjøpsområdet»²⁹. Videre opplyses det at det beklageligvis ikke har vært tilstrekkelig journalføring i Public 360 på dette punktet, og at de ikke tidligere har hatt gode nok systemer som ivaretar og påminner om frister for prolongering.

Avrop

Oppdrag med antatt verdi under kr. 100.000 tildeles den leverandør som har høyeste poengsum i tildelingen i denne konkurransen. Det samme gjelder for særskilte hasteoppdrag. For øvrige oppdrag skal det gjennomføres minikonkurranse mellom rammeavtaleleverandørene.

²⁸ Revisjonen viser for øvrig til rapportens kapittel 4.2.2 hvor dette er omtalt nærmere.

²⁹ Sentral innkjøpsfunksjon endrer sine rutiner ved årsskiftet 2017/2018. Tidligere har praksis vært å opprette en nytt arbeidsrom i Sarpedia for hver konkurranse. Nå er alle konkurransene samlet under inndelingen «Konkurranser» i «Innkjøpsområdet».

Det er det teamet som gjennomfører minikonkurransen som har dokumentasjonsplikt. Kontaktperson viser til at minikonkurransene hovedsakelig har blitt gjennomført av team byggdrift og team byggvedlikehold, samt i enkelte tilfeller enhet utbygging. Det opplyses at dokumentasjonen lagres lokalt i teamene/enheten. Kontaktperson opplyser at det følges opp sentralt om det har vært gjennomført minikonkurranser. Dette ved å sjekke regnskapstall for alle rammeavtaleleverandørene. Kontroll av regnskapstallene lagres på «Innkjøpsområdet».

Oppfølging og kontroll

Rammeavtalen har et eget punkt om kontroll av at leverandører oppfyller krav om lærlingordning og lønns- og arbeidsvilkår, gjennomføring av statusmøter minimum to ganger i året og oversendelse av statistikk fra leverandør minimum en gang pr. år.

Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon som viser at det har blitt gjennomført kontroll av krav om lærlingordning eller krav til lønns- og arbeidsvilkår. Hva gjelder krav til lønns- og arbeidsvilkår opplyser kontaktperson at det er gjennomført vurdering om det er behov for slik kontroll i avtaleperioden. Arbeidenes art, omfang, tidspunkter og hvilke personer fra firmaene i avtaleperioden har blitt vurdert. Samlet risikovurdering har ikke gitt grunnlag for inngående kontroll, hvilket er årsaken til manglende dokumentasjon.

Revisjonen har funnet referat fra kontraktsmøte og/eller statusmøte med samtlige leverandører. Hva gjelder statusmøter har det blitt gjennomført seks statusmøter i kontraktsperioden med en av de fire leverandører, mens det er gjennomført to statusmøter med en annen leverandør. De øvrige to leverandørene har det kun blitt gjennomført kontraktsmøte med.

Det er ikke funnet salgsstatistikk fra leverandør. Kontaktperson opplyser at det ikke er praksis å journalføre disse i Public 360.

Kontaktperson opplyser at det er gjennomført systematisk fakturakontroll, og at dette loggføres i RiskManager i henhold til prosedyre.

4.3 Vurderinger

Fakta viser at kontraktsoppfølging omtales både i anskaffelsesstrategien og anskaffelsesprosedyren. Revisjonen finner det positivt at kommunen i sin anskaffelsesstrategi har satt fokus på kontraktsoppfølging som et punkt i anskaffeshjulet. Dokumentene sikrer for øvrig en tydelig ansvarsdeling, hvorpå innkjøpsfunksjonen har oppfølgingsansvaret for de kommuneovergrepene rammeavtalene. Ansvar for oppfølging av enkeltanskaffelser tilligger den enhet som har gjennomført anskaffelsen.

Etter revisjonens oppfatning stiller imidlertid de overnevnte dokumenter i liten grad konkrete krav til hvordan kommunen skal følge opp inngåtte kontrakter. Det fremkommer av fakta at kommunen, på revisjonens tidspunkt, ikke har utarbeidet egen prosedyre for kontraktsoppfølging. Det er vår vurdering at en skriftlig prosedyre for kontraktsoppfølging i større grad vil kunne bidra til å sikre at kontraktsbestemmelsene blir fulgt opp systematisk, og at det er en forholdsvis ensartet oppfølging overfor de forskjellige leverandørene. Revisjonen vurderer det også slik at det bør gis tydelige føringer på hvilken dokumentasjon som skal journalføres i forbindelse med kontraktsoppfølgingen.

Revisjonen vurderer det som positivt at innkjøpsfunksjonen har tatt i bruk avtalemodulen i TendSign, (heretter avtalekatalogen). Revisjonen er enig med innkjøpsfunksjonen i at avtalekatalogen vil kunne bidra til en mer systematisk kontraktsoppfølging, herunder blant annet med varsler om oppfølgingsaktiviteter slik som statusmøter og prolongering av avtalen. Gjennomgangen viser at

samtlige gjennomgåtte rammeavtaler var lagt inn i katalogen. Informasjonen var i all hovedsak i tråd med «Rutiner for Avtalekatalogen (KAV)», men for de fleste rammeavtalene manglet prisinformasjon. Avtalekatalogen var innført meget kort tid før mappegjennomgangen fant sted, og etter vår vurdering er det naturlig at implementering av en ny modul vil ta noe tid. Vi finner det derfor ikke hensiktsmessig å vurdere på dette punktet.

Som det fremkommer av revisjonskriteriene har revisjonen tatt utgangspunkt i beste praksis ved vurderinger av kommunens praksis for kontraktsoppfølging.

Revisjonen er av den oppfatning at innholdet i kontrakten er sentral i forbindelse med kontraktsoppfølgingen. For å kunne gjennomføre tilfredsstillende oppfølging av kontrakter er det avgjørende at de utformes på en måte som muliggjør dette.

Fakta viser at kommunen har egen mal for rammeavtaler, videre fremgår det av anskaffelsesreglementet at der det finnes Norsk Standard skal dette brukes. Revisjonens kontroll av inngåtte rammeavtaler viser at kommunen har benyttet egen kontraktsmal for alle rammeavtalene, og at det i to av rammeavtalene i tillegg har blitt brukt Norsk Standard. Mappegjennomgangen viser at kontraktene er utformet på en slik måte som muliggjør oppfølging, hvilket revisjonen finner tilfredsstillende.

Revisjonen ønsker å bemerke at samtlige gjennomgåtte kontrakter gir kommunen rett til å prolongere avtalen med ett pluss ett år til de samme betingelsene. I henhold til kontrakten skal utløsning av opsjonen skje for ett år av gangen, senest to måneder før avtalens utløp. For fire av rammeavtalene har revisjonen funnet at avtalen ikke er prolongert i tråd med kontrakten, herunder enten ved at opsjonen er utløst nærmere enn to måneder før utløpt avtale eller etter at avtalen er utløpt. Revisjonen vurderer dette som lite tilfredsstillende.

I henhold til anskaffelsesprosedyren har enhetsleder ansvaret for kontroll av mottatte varer og tjenester. Enhetsleder kan delegerer oppgaven videre i tråd med delegeringsreglementet og prosedyre for attestasjon og anvisning.

Til respondenter som gjennomfører enkeltanskaffelser har revisjonen stilt spørsmål om hvem som har ansvaret for å følge opp at leverandør oppfylder sine forpliktelser etter kontrakten. Hovedtyngden av respondentene, 82,2 % (111 respondenter av totalt 135), har svart at det er den som gjennomfører anskaffelsen som har ansvaret, og 34,1 % (46) svarer enhetsleder. Revisjonen vurderer at begge svarene er i tråd med kommunens anskaffelsesprosedyre. Samtidig vil revisjonen vise til at mellom 4-4 til 20,7 % av respondentene (totalt 52) svarer kommunesjef, sentral innkjøpsfunksjon, vet ikke og annet, hvor på 20,7 % (28 av 52) svarer sentral innkjøpsfunksjon. Etter revisjonens vurdering er dette ikke tilfredsstillende. Revisjonen bemerker at respondentene hadde anledning til å velge flere svaralternativer på spørsmålet, hvilket gjenspeiles i svarprosenten.

Spørreundersøkelsen inneholdt også påstander om respondentenes lojalitet til kommunens inngåtte rammeavtaler. Påstanden om at respondenten alltid forholder seg til kommunens inngåtte rammeavtaler oppnår en gjennomsnittsskår på 5,36, hvilket revisjonen finner tilfredsstillende.³⁰ Påstandene om at det hender respondentene bestiller varen hos en annen leverandør enn rammeavtaleleverandør og at respondenten alltid forsøker å se om det kan oppnås bedre priser eller vilkår ved å henvende seg til andre leverandører, oppnår dårligere resultater. Gjennomsnittsskåren er henholdsvis 2,56 og 2,20, og burde etter revisjonens oppfatning ligge nærmere 1. Samtidig kan det være tilfeller hvor det er riktig å bestille varen av andre leverandører, eksempelvis der

³⁰ Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

rammeavtaleleverandør på det aktuelle tidspunktet ikke kan levere den bestemte varen. Samlet sett er revisjonen av den oppfatning at resultatene viser rom for forbedring hva gjelder avtalelojalitet.

Kommunen har satt fokus på motvirkning av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet gjennom utarbeidelse av kontraktsvilkår som skal inntas i kontraktene kommunen inngår. Mappedgjennomgangen viser at det er stilt krav til bruk av underleverandører og lønns- og arbeidsvilkår hos leverandøren i rammeavtaler som gjelder tjenestekjøp. Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon på kontroller av disse kontraktsbestemmelsene. Fakta viser at det opplyses om gjennomførte risikovurderinger, og at disse ikke har resultert i ytterligere kontroller. Revisjonen vurderer det slik at eventuelle risikovurderinger burde vært dokumentert.

Det er innkjøpsfunksjonen som sitter med det overordnede ansvaret for oppfølging av kommuneovergripende rammeavtaler. I lys av dette er det vår vurdering at dokumentasjon vedrørende gjennomførte statusmøter bør ligge tilgjengelig for innkjøpsfunksjonen, noe som ikke alltid er tilfelle sett opp mot dagens praksis. Vi viser til fakta hvor det fremgår at det ofte er hovedbrukeren av rammeavtalen som gjennomfører statusmøter, og at innkjøpsfunksjonen ikke alltid deltar på slike møter. Referatene fra disse møtene lagres ulike steder, eksempelvis i andre fagsystemer eller lokalt hos hovedbrukeren.

Når det gjelder kommunens kontroll med utbetalinger fremkommer det av fakta at innkjøpsfunksjonen i samarbeid med team regnskap innførte en ny rutine for fakturakontroll i 2017. I tillegg viser fakta at innkjøpsfunksjonen henter ut leverandørstatistikker på de kommuneovergripende rammeavtalene. Revisjonen vurderer dette som tilfredsstillende.

I forbindelse med mappedgjennomgangen har revisjonen i liten grad funnet dokumentasjon på gjennomførte fakturakontroller. Innkjøpsfunksjonen opplyser imidlertid at fakturakontroller er gjennomført for samtlige rammeavtaler, og at disse loggføres i RiskManager. For å få en helhetlig oversikt er det vår vurdering at dokumentasjon på gjennomførte kontroller og salgsstatistikk/leverandørstatistikk bør lagres sammen med øvrige dokumenter knyttet til den aktuelle rammeavtalen på innkjøpsområdet, eventuelt på saken i Public 360 dersom det er arkiverdig materiale.

Når det gjelder kommunens kontroll med utbetalinger på rammeavtaler har anskaffelsesenheten en praksis på å ta ut tall på hva som er fakturert og utbetalt i forbindelse med de årlige statusmøtene. I tillegg er det opplyst at det skal gjøres stikkprøver av fakturaer innen seks måneder etter inngåelse av rammeavtalen, men at ressursituasjonen i anskaffelsesenheten begrenser mulighetene for ytterligere kontroller.

I spørreundersøkelsen har revisjonen stilt spørsmål om til kommunen bestillere om hvem som har ansvaret for å kontrollere om det som faktureres er i henhold til rammeavtalen. Hovedtyngden av respondentene svarer attestant/bestiller (71,2 %/151 respondenter) og/eller anviser godkjenner (68,9 %/146 respondenter). Et lite mindretall svarer imidlertid at de ikke vet (9,4 %/20), eller at ansvaret ligger til sentral innkjøpsfunksjon (5,7 %/12) eller kommunesjef (1,4 %/3). Revisjonen bemerker at det totalt var 212 respondenter og at det var mulig å velge flere svaralternativer. Revisjonen er av den oppfatning at resultatet er tilfredsstillende.

Ettersom en rammeavtale ikke evner å regulerer alle faktiske forhold ved anskaffelsen bør det, etter revisjonens vurdering, stilles et krav om at alle avrop som ikke er av bagatellmessig art bør inngås skriftlig. Dette vil i større grad sikre at kommunen kan følge opp, herunder kontrollere at leveransen er i tråd med det som er avtalt for det enkelte avropet. Skriftliggjøring av avrop vil også være i tråd med kravet til etterprøvnbarhet i anskaffelsessaker. Det foreligger ingen rutinebeskrivelse i

kommunen som krever at avrop skal skje skriftlig. Derimot har kommunen føringer på at i de tilfellene leverandøren er lagt inn i innkjøpssystemet eHandel, skal eHandel-ordre brukes.

I spørreundersøkelsen har revisjonen stilt respondentene spørsmål om deres bruk av eHandel i forbindelse med bestillinger på kommunens rammeavtaler. Resultatene viser at 62,4 % (131) av respondentene bruker eHandel alltid eller ofte ved bestilling, mens 11,9 % (25) svarer at de bruker eHandel sjeldent. Videre svarer de resterende 25,7 % (54) at de aldri bruker eHandel. Etter revisjonens oppfatning må resultatet ses i sammenheng med fakta og vurderinger om innkjøpssystemet under rapportens første problemstilling. Her fremkommer det blant annet at ikke alle rammeavtaler er lagt inn i eHandel.

Revisjonen har også bedt respondentene ta stilling til en påstand om at årsaken til at vedkommende ikke bestiller fra rammeavtale i eHandel, er fordi leverandøren ikke ligger der. Påstanden oppnår en gjennomsnittsskår på 4,85. Det er stor spredning i svarene, hvilket viser at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet. Etter revisjonens oppfatning er ikke resultatet tilfredsstillende da det viser at det er andre årsaker til manglende bruk av eHandel. Dette underbygges også av resultatet på påstanden om at manglende bruk av eHandel skyldes at respondenten ikke vet hvordan systemet skal brukes, som gir en gjennomsnittsskår på 2,55. Det er også her stor spredning i svarene. Selv om hovedtyngden av respondentene plasserer seg i riktig del av skalaen, er det likevel et betydelig antall respondenter som til en viss grad er enig i påstanden.

I spørreundersøkelsen har revisjonen også bedt respondentene ta stilling til en påstand om at alle bestillinger utenfor e-Handel skjer skriftlig, hvilket oppnår en gjennomsnittsskår på 5,45. Fakta viser at for avrop utenfor eHandel, herunder minikonkurranser på parallelle rammeavtaler, skal tilbudene være skriftlige. Mappedgjennomgangen viser at dokumenter knyttet til gjennomførte minikonkurranser journalføres i egne saker i Public 360 eller lagres lokalt hos den enheten som gjennomfører minikonkurransen. Revisjonen har ikke hatt mulighet til å gjennomføre en kontroll av minikonkurranser innenfor rammene av dette prosjektet, og fakta er følgelig basert på det som er opplyst fra kommunen. Sett hen til det overnevnte fremstår kommunens praksis på området som tilfredsstillende. Samtidig er revisjonen av den oppfatning at kommunen bør ha klare føringer på journalføring av minikonkurranser.

For å kunne følge opp hvorvidt omfanget av kjøp på rammeavtalene ligger innenfor avtalenes estimerte verdi, er det viktig å ha et konkret estimat å vurdere opp mot. Revisjonen viser til at fakta hva gjelder estimering er presentert både i forbindelse med mappedgjennomgangen i kapittel 3.2.6 og 4.2.3. Etter revisjonens vurdering fremstår det som om kommunen har en tilfredsstillende praksis for estimering av rammeavtalers verdi.

Fakta viser at kommunene opplyser å føre kontroll med omfanget av kjøp på kommunens rammeavtaler ved årlig å analysere regnskapstallene. For enkelte av de gjennomgåtte avtalene er kontrollen noe vanskeligere da de ulike fagområdene innen drift og vedlikeholdsarbeider ikke skilles på art³¹. Mappedgjennomgangen viser at kommunen har opplyst å ha oversikt over samlet bruk på de gjennomgåtte avtalene, og at bruken av ulike grunner i flere av tilfellene ligger noe over estimert kontraktsverdi. Kommunen opplyser imidlertid at bruken over estimatet er i tråd med kunngjorte og kontraktsmessige forbehold. Revisjonen finner dette tilfredsstillende.

³¹ Regnskapsartene gjenspeiler hvilke utgifts- og inntektstyper kommunen benytter i sin virksomhet.

Dersom det gjøres vesentlige endringer i kontrakten er det å anse som en ny anskaffelse som må vurderes kunngjort og konkurranseutsatt i tråd med anskaffelsesregelverket. Gjennomgangen viser at en av rammeavtalene har blitt brukt etter utløpt kontraktsperiode inkludert avtalte opsjonsår. Det kan potensielt være en vesentlig endring av kontrakten dersom kontraktens løpetid forlenges utover det som var fastsatt i kontrakten. I tillegg kan det også innebære en vesentlig endring av kontrakten dersom verdien av alle foretatte avrop går betydelig overstiger estimert verdi. Revisjonen har ikke vurdert nærmere hvorvidt det er tale om en vesentlig endring av kontrakten i denne saken, men det vurderes som lite tilfredsstillende at rammeavtaler benyttes etter utløpt kontraktsperiode sett hen til risikoen det medfører for kommunen.

5 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Hva gjelder rapportens første problemstilling, er det revisjonens overordnede konklusjon at Sarpsborg kommune i all hovedsak har etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Samtidig vil revisjonen påpeke at systemet innehar enkelte svakheter. Revisjonen vil særlig trekke frem at det under kontrollmiljø har det blitt vist til kapasitetsutfordringer i sentral innkjøpsfunksjon samt at spørreundersøkelsen har avdekket et opplæringsbehov i kommunen. Hva gjelder kontrolltiltak vises det særlig til vurderingen av kommunens systemer, herunder blant annet potensialet for å øke bruken av eHandel ved bestilling fra kommunens rammeavtaler.

Gjennomgangen av kommunens praksis under den første problemstillingen bekrefter langt på vei vår overordnede konklusjon. Det synes som om kommunen i all hovedsak etterlever regelverket om offentlige anskaffelser på en tilfredsstillende måte. Praksisgjennomgangen viser imidlertid enkelte svakheter når det gjelder dokumentasjon av viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen.

Når det kommer til rapportens andre problemstilling har revisjonen konkludert med at kommunen tilfredsstillende kravene slik de er oppstilt i revisjonskriteriene.

Samtidig er det en svakhet at det ikke er utarbeidet en skriftlig rutine/ prosedyre for kontraktsoppfølging. Skriftlige føringer for kontraktsoppfølging vil etter revisjonens oppfatning i større grad kunne sikre at kontraktsbestemmelser blir fulgt opp systematisk. Innføring av avtalemodulen i Visma, avtalekatalogen, vil imidlertid også være viktig i så måte.

Gjennomgangen av kommunens praksis har etter revisjonens oppfatning avdekket svakheter i kommunens oppfølging av inngåtte rammeavtaler. Revisjonen vil særlig vise til at det under flere av kontrollpunktene ble avdekket manglende dokumentasjon. Videre er det også funnet at avtalene i de fleste tilfeller ikke er prolongert i tråd med kontrakten, og at en av rammeavtalene er benyttet etter utløpt kontraktsperiode.

Revisjonen viser også til at resultater fra spørreundersøkelsen er presentert under begge problemstillingne, og at den inneholder resultater som fremstår som noe svake.

Med bakgrunn i konklusjonen og de vurderinger av fakta den bygger på, vil revisjonen komme med følgende anbefalinger:

- Kommunen bør nyttiggjøre seg resultatene fra spørreundersøkelsen i sitt videre forbedringsarbeid på området.
- Kommune bør vurdere behovet for tydelige føringer når det gjelder dokumentasjon både i anskaffelsesprosessen og i forbindelse med kontraktsoppfølgingen. For å sikre en enhetlig praksis bør føringene angi hvilke dokumenter som skal lagres og hvor de skal lagres. Føringerne må tilfredsstillende alle relevante lovkrav.
- Kommunen bør settes inn tiltak som sikrer systematisk kontraktsoppfølging, herunder bør det vurderes å innføre tydelige føringer for oppfølgingsarbeidet.

Rolvsøy, 3. desember 2018

Ida Charlotte Stedjeberg (sign.)
forvaltningsrevisor

Bjørnar B. Holmedahl (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

6 RÅDMANNENS UTTAELSE



Sarpsborg
kommune

Østfold kommunerevisjon IKS
Råkollveien 103
1664 Rolvsøy

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

18/07603-3

27.11.2018

Rådmannens uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport om anskaffelser og kontraktsoppfølging

Sarpsborg kommune har mottatt høringsutkast på forvaltningsrevisjonsrapport om anskaffelser og kontraktsoppfølging fra Østfold kommunerevisjon IKS, datert 26. november 2018. Kontrollutvalget bestilte i møtet 12. desember 2017 forvaltningsrevisjonsrapport på anskaffelser og kontraktsoppfølging. Bestillingen kom som en oppfølging etter revisjonens regnskapsrapport om kontroll av mulig uregelmessighet knyttet til en rammeavtale i 2016.

Det har etter revisjonens gjennomgang i 2016 vært flere større endringer innenfor anskaffelsesområdet i Sarpsborg kommune. I mars 2017 ble det vedtatt både en anskaffelsesstrategi og et nytt reglement. Kommunen har også tatt i bruk nytt elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy. Med bakgrunn i endringene ble det forutsatt fra administrasjonen at kommune skulle bli revidert etter ny praksis.

I verifiseringsmøtet med kommunerevisjon 9. november 2018 ble det presisert fra rådmannen at det var overraskende at kommunerevisjonen hadde valgt ut mappegjennomgang på anskaffelser som ble inngått før revisjonsrapporten som ble behandlet i kontrollutvalget i desember 2016. Det ble stilt spørsmål om det var i henhold til kontrollutvalgets bestilling. Rådmannen merker seg at det etter møtet er tatt ut tre nye anskaffelser som er inngått etter ny anskaffelsesstrategi og nytt reglement ble vedtatt. Anskaffelsesprosessen er undersøkt for disse tre anskaffelsene.

Rådmannen er opptatt av forbedring og læring, og for å oppnå det, må

forvaltningsrevisjonsrapportene gi en verdi for administrasjonen. Kontrollutvalget ba om i sitt møte 12.12.2017 at utplukket til praksisgjennomgang skulle gjøres blant relativt nye anskaffelser som er gjort etter forrige revisjon. Rådmannen mener at revisjonsrapporten ville hatt en større verdi dersom mappegjennomgangen hadde tatt utgangspunkt i dette.

Rådmannen merker seg at revisjonen konkluderer med at Sarpsborg kommune i all hovedsak har etablert og implementert system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Revisjonen kommer i sin rapport med tre anbefalinger. Rådmannen vil følge opp funn fra spørreundersøkelsen som er presentert i rapporten. Det vil bli vurdert tiltak der avviket er for stort i forhold til akseptert nivå.

Kommunen vil revidere sine prosedyrer og rutiner for å vurdere om det er behov for en tydeliggjøring av dokumentasjon i anskaffelsesprosessen og kontraktoppfølgingen eller om det må fokuseres på etterlevelse.

Kontraktstoppfølging er et område som det arbeides fortløpende med å etablere en betryggende internkontroll.

Med hilsen

Unni Skaar

Dette brevet er signert elektronisk

Vedlegg:

Saksbehandler: Hilde Lind, Enhet økonomi

7 VEDLEGG

7.1 Utledning av revisjonskriterier

Internkontroll

Ifølge kommuneloven³² § 23 nr. 2 skal rådmannen:

”(...) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll”.

Særlovgivningen inneholder en rekke bestemmelser som skal sikre forsvarlig internkontroll innen eksempelvis helse, miljø og sikkerhet eller for tjenesteutøvelsen innenfor helse, omsorg og velferd, men internkontroll i det perspektivet som følger av § 23 er ikke nærmere definert i lov eller forskrift. Det følger imidlertid av forarbeidene til bestemmelsen at:

”Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.”³³

Rådmannens ansvar er ytterligere tydeliggjort ved en endring av kommuneloven i 2013, hvor det ble tatt inn krav om at kommunens årsberetning skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten, jfr. kommuneloven § 48, pkt. 5.³⁴

Overnevnte innebærer at rådmannen i sin styring av virksomheten må etablere rammebetingelser og organisatoriske løsninger som gir god kvalitet, sikrer ulike former for måloppnåelse og reduserer risikoen for svikt. Spørsmålet blir deretter hvordan internkontrollen bør organiseres og hva den bør inneholde.

Ifølge en utredning fra Kommunal og regionaldepartementet³⁵ finnes det ulike metodiske rammeverk som kan brukes som grunnlag for organisering og strukturering av internkontroll i norske kommuner. De ulike modellene er imidlertid i varierende grad tilpasset kommunale organisasjoner. I etterkant av KRDs utredning har det også kommet ytterligere et rammeverk som er utarbeidet av KS³⁶. KS bygger i stor grad på COSO³⁷ rammeverket, men har forsøkt å tilpasse rammeverket til en kommunal virkelighet. Her defineres internkontroll i praksis som:

³² Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

³³ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon), side 104.

³⁴ Lov (endringslov) av 8. februar 2013 nr. 7.

³⁵ «Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov», Agenda utredning og utvikling på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.

³⁶ Rammeverket er publisert som et arbeidshefte: «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?».

³⁷ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Et rammeverk for vurdering av internkontroll. Rammeverket foreligger også i norsk oversettelse.

«Formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp, for å sikre at kommunen har den ønskede utviklingen, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes.»

KS' modell er et godt verktøy for å etablere internkontroll, men er etter vår oppfatning vanskeligere å bruke som grunnlag for å evaluere internkontroll. I det følgende vil vi derfor bygge på elementer fra COSO rammeverket³⁸.

I henhold til COSO rammeverket består ikke internkontroll av en enkelt begivenhet eller hendelse, men er i realiteten en rekke handlinger som gjennomsyrrer aktivitetene i en virksomhet, og berører hele organisasjonen. I dette ligger følgelig at internkontroll ikke bare består av strategidokumenter og instruksjoner, men av mennesker på alle nivåer i en organisasjon og samhandlingen dem imellom. COSO definerer deretter fem innbyrdes sammenhengende komponenter, som alle spiller sin rolle i et helhetlig internkontrollsystem:

1. **Kontrollmiljø.** Kontrollmiljøet setter standarden for organisasjonen når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll og styring. Det danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene og gir orden og struktur.
2. **Risikovurderinger.** Risikovurdering handler om identifisering og analyse av de risikoer som kan ha betydning for å nå de målene som er satt for virksomheten, enten det er lønnsomhet, regel-etterlevelse etc. Risikovurderingene danner så grunnlaget for hvordan risiko skal håndteres – hvilke tiltak skal/ bør iverksettes?
3. **Kontrollaktiviteter.** Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføring av ulike arbeidsoppgaver på en forsvarlig måte, med hensikt å nå de mål som er satt. Kontrollaktiviteter foretas i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner.
4. **Informasjon og kommunikasjon.** Viktig informasjon må identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid. Formålet er å gjøre de ansatte i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver på best mulig måte. Effektiv kommunikasjon må gjennomsyre organisasjonen i vid forstand, det vil si på kryss og tvers. Alle ansatte må kjenne sin egen rolle i internkontrollsystemet, så vel som hvordan de ulike aktivitetene og handlingene relaterer seg til andres arbeid. Dette forutsetter at det er kanaler og arenaer for utveksling av informasjon. Punktet omfatter også informasjonsutveksling eksternt.
5. **Oppfølging.** Oppfølging av hele internkontrollen skjer parallelt med daglig drift, og handler om å vurdere hvor effektivt systemet er over tid. Oppfølging kan skje løpende eller ved frittstående evalueringer, eksempelvis gjennom interne eller eksterne revisjoner.

Internkontroll-gjennomgangen i rapporten vil avgrenses til å omhandle følgende områder:

- Under **kontrollmiljø** vil revisjonen i hovedsak undersøke om det foreligger en klar fordeling av ansvar og myndighet, organisering, holdninger til god anskaffelsespraksis og etiske verdier-

³⁸ Det gjøres oppmerksom på at det ikke er nødvendig at kommunen kjenner til eller formelt har lagt COSO til grunn for sitt internkontrollarbeid. Poenget er kun å bruke modellen som grunnlag for å strukturere faktafremstilling og vurderinger.

- Under **risikovurderinger** vil revisjonen undersøke om det er gjennomført formelle eller uformelle vurderinger opp mot risikoelementer i forbindelse med anskaffelser og kontraktsoppfølging. Det vil også undersøkes hvorvidt det er utarbeidet en anskaffelsesstrategi.
- Under **kontrollaktiviteter** vil revisjonen undersøke om det er etablert tiltak som reduserer de risikoene som er identifisert. Eksempler på slike tiltak vil kunne være ulike rutiner, retningslinjer og/ eller sjekklister for anskaffelsesarbeidet, kontrollspenn og lederoppfølging, systemer/verktøy for anskaffelsesarbeidet og organisering av tilganger i systemene.
- Under **informasjon- og kommunikasjon** vil revisjonen blant annet fokusere på hvordan informasjonsflyten er internt i sentral innkjøpsfunksjon, mellom sentral innkjøpsfunksjon og innkjøpere/bestillere i kommunen, samt mellom sentral innkjøpsfunksjon og overordnet nivå. System og praksis vedrørende avviksmelding/-håndtering er også en viktig del av kommunens internkontroll.
- Under **oppfølging** vil revisjonen fokusere på hvor «levende» internkontrollen er. Som eksempel kan det nevnes egne evalueringer av system for internkontroll, hvorvidt det systematisk blir testet faktisk etterlevelse av lover og retningslinjer ved å evaluere gjennomførte anskaffelser, justeringer av rutiner og prosedyrer basert på erfaring, avvikling av kontrolltiltak som ikke er formålstjenlige, etablering av nye tiltak osv.

Offentlige anskaffelser

Kommunen må følge lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift når det gjøres innkjøp. Lov om offentlige anskaffelser³⁹ (heretter LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser⁴⁰ (heretter FOA) får anvendelse når offentlige inngår kontrakter om levering av varer, tjenester, utførelse av bygge- og anleggsarbeider eller plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger kr. 100.000 ekskl. mva.

Det følger av LOA § 1 at formålet med regelverket er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Videre skal regelverket bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

I LOA § 4 er det fastlagt flere grunnleggende krav og prinsipper som gjelder for alle anskaffelser:

- Konkurransen - hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Dette gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene. Kravet til konkurranse gjelder så langt det er mulig.
- Likebehandling – innebærer at like situasjoner skal behandles likt, med mindre det er saklig og lovlig grunn for ikke å gjøre det.
- Forutberegnelighet – noe forenklet innebærer prinsippet at leverandørene på ethvert stadium i en konkurranse skal ha kunnskap om hvordan anskaffelsesprosedyren skal gjennomføres. I praksis stiller dette krav til klarhet og struktur i informasjonen som kommuniseres til leverandørene.⁴¹
- Etterprøvnbarhet – prinsippet om etterprøvnbarhet skal ivareta leverandørenes rettsikkerhet og gjøre det mulig, både for leverandører og eventuelle tredjeparter, å sjekke om oppdragsgiver har fulgt reglene som gjelder for konkurransen og dermed har opptrådt på en måte som forvalter samfunnets ressurser effektivt. Prinsippet stiller særlige krav til dokumentasjon.

³⁹ Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser.

⁴⁰ Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser.

⁴¹ Morten Goller mfl.: «Anskaffelsesrett i et nøtteskall», 2. utgave, Gyldendal Norsk Forlag, 2017, side 51.

- Forholdsmessighet - essensen i prinsippet er at oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet.⁴²

Terskelverdi, anskaffelsesprosedyrer og beregning av anskaffelsens verdi

FOA er delt opp i tre hoveddeler, og avhengig av anskaffelsens art og verdi kommer ulike deler av forskriften til anvendelse, jf. FOA § 5-1. I tabellen nedenfor er de viktigste terskelverdiene og betydningen av terskelverdien sett hen til tillatte anskaffelsesprosedyrer, oppstilt.⁴³

Terskelverdier⁴⁴	Tillatte anskaffelsesprosedyrer
<p>FOA del I: Alle kontrakter som omfattes av forskriften, jf. FOA § 5-1. Det vil si at under nasjonal terskelverdi på 1,1 mill. kr. ekskl. mva., er det kun FOA del I som kommer til anvendelse.</p> <p>Kontrakter om kjøp av helse- og sosialtjenester for under 6,3 mill. kr ekskl. mva.</p>	<p>Det er ingen spesiell prosedyre for anskaffelser som kun reguleres av FOA del I, men grunnleggende prinsipper og bestemmelser i FOA kap.7 må følges.</p>
<p>FOA del II: Vare- og tjenestekontrakter til en verdi av mellom 1,1 mill. og 1,75 mill. kr ekskl. mva. (for alle andre oppdragsgivere enn statlige myndigheter).</p> <p>Alle bygge- og anleggskontrakter til en verdi av mellom 1,1 mill. og 44 mill. kr ekskl. mva. (uansett hvem som anskaffer)</p> <p>Kontrakter om særskilte tjenester med en anslått verdi på minst 1,1 mill. kr ekskl. mva., men også kontrakter over EØS-terskelverdien på 6,3 mill. kr. ekskl. mva. I sistnevnte tilfelle skal imidlertid anskaffelsen kunngjøres i hele EØS-området.</p>	<p>Åpen tilbudskonkurranse og begrenset tilbudskonkurranse, jf. FOA § 8-3.</p>
<p>FOA del III: Vare- og tjenestekontrakter til en verdi av over 1,75 mill. kr ekskl. mva. (for alle andre oppdragsgivere enn statlige myndigheter).</p>	<p>Åpen og begrenset anbudskonkurranse, jf. FOA § 13-1 (1).</p> <p>Konkurranse med forhandlinger og konkurransepreget dialog såfremt vilkårene i FOA § 13-2 er oppfylt, jf. FOA § 13-1 (2).</p>

⁴² <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/grunnleggende-prinsipper/id2518744/>

⁴³ Revisjonen har tatt utgangspunkt i tabell fra Difis fagsider om offentlige anskaffelser og tilpasset tabellen for dette prosjektet: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/terskelverdier>

⁴⁴

Bygge- og anleggskontrakter til en verdi av over 44 mill. kr ekskl. mva. (uansett hvem som anskaffer).	Innovasjonspartnerskap, jf. FOA § 13-1 (3).
For kontrakter om helse- og sosialtjenester som er lik eller overstiger EØS-terskelverdi på 6,3 mill. kr ekskl. mva. gjelder forskriftens del IV.	Egne prosedyrebestemmelser.

Hovedregelen er at det skal foretas en beregning av kontraktens samlede verdi (inkludert opsjoner), jf. FOA § 5-4 (1). Beregningen skal være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen av konkurransen. Videre er det oppstilt et forbud mot å dele opp anskaffelsen med det formål å omgå forskriftens bestemmelser.

Kunngjøring og konkurransegrunnlag

Kunngjøring er et av de viktigste virkemidler for å sikre konkurranse, forutberegnelighet og likebehandling av leverandørene. Anskaffelser som faller inn under FOA del II skal kunngjøres i Doffin, i et skjema som er fastsatt av departementet, jf. FOA § 8-17 (1).⁴⁵ Anskaffelser som er omfattet av forskriftens del III, skal kunngjøres i TED-databasen.⁴⁶ For anskaffelser under den nasjonale terskelverdien, som kun reguleres av FOA del I, bør det om mulig også være en grad av offentlighet, men det gjelder ingen kunngjøringsplikt.⁴⁷

For å sikre kravene til forutberegnelighet og konkurranse er det viktig at kunngjøringen er tilstrekkelig. Kunngjøringen og konkurransegrunnlaget skal gi leverandøren de opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne utarbeide et fullstendig og fullverdig tilbud, som har reell mulighet til å nå opp i konkurransen. Det følger av FOA § 8-17 (2) at kunngjøringen minst skal inneholde en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og en frist for mottak av forespørsler om å delta i konkurransen, å melde sin interesse eller mottak av tilbud.

Konkurranser etter forskriftens del III skal i utgangspunktet kunngjøres ved alminnelig kunngjøring, men ikke-statlige oppdragsgivere kan i stedet velge å kunngjøre konkurransen ved en forhåndskunngjøring, jf. FOA § 21-2 (1) og (2).⁴⁸ Forhåndskunngjøring kan imidlertid bare benyttes for prosedyrene begrenset anbudskonkurranse og konkurranse med forhandling i del III. For anskaffelser etter forskriftens del II oppdragsgiver velge mellom alminnelig kunngjøring og forhåndskunngjøring.

Konkurransegrunnlaget omfatter alle dokumenter som oppdragsgiveren utformer eller henviser til for å beskrive eller fastlegge elementene i anskaffelsen eller konkurransen, unntatt kunngjøringen og det europeiske egenerklæringsskjemaet, jf. FOA § 4-2 bokstav a).⁴⁹ Goller mfl. har i «Anskaffelsesrett i et nøtteskall»⁵⁰ listet opp følgende krav til konkurransegrunnlaget:

⁴⁵ Doffin er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser.

⁴⁶ TED-databasen (Tenders Electronic Daily) er den europeiske offisielle databasen for kunngjøring.

⁴⁷ *Karensperioden er ventetiden mellom meddelelsen av kontraktstildelingen og det tidspunktet oppdragsgiveren tidligst kan inngå kontrakt, jf. FOA § 4-5 bokstav g).*

⁴⁸ Forhåndskunngjøring gir mer fleksibilitet for oppdragsgiver, blant annet ved at en tidlig kan informere markedet om sine planer og ved at en kan kunngjøre flere planlagte anskaffelser samlet. FOA §§ 8-17 (3) og 21-2 (2) fastsetter nærmere hva som skal angis i en forhåndskunngjøring.

⁴⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet november 2017, side 90.

⁵⁰ Goller mfl., «Anskaffelsesrett i et nøtteskall», 2017, side 119-120.

«Konkurransesgrunnlaget skal inneholde opplysninger om hvilken ytelse som skal anskaffes, f.eks. ved angivelse av funksjonskrav i kravspesifikasjonen. Det må gis opplysninger om hvordan konkurransen skal gjennomføres, herunder hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt, hvilke krav som stilles til leverandørene, hvordan oppfyllelsen av kvalifikasjonskravene skal dokumenteres, hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget mv. Videre må det opplyses om tilbudsfristens utløp, hvordan tilbudet skal leveres og eventuelle krav til utfylling og utforming av tilbudet. Oppdragsgiver skal også opplyse om tildelingskriteriene og den relative vektningen av disse.»⁵¹

Dersom kunngjøringen inneholder informasjonen opplistet i FOA §§ 8-4 (2) og 14-1 (3), er det ikke nødvendig å utarbeide et eget konkurransegrunnlag.

Avslutning av konkurransen

Kommunens beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt skal meddeles skriftlig og samtidig til alle berørte leverandører før kontrakt inngås, jf. FOA § 10-1 (1) og § 25-1 (1). Det skal samtidig gis en begrunnelse for valget av leverandør, samt opplyses om karenstiden. Oppdragsgiveren kan imidlertid også velge å avlyse konkurransen dersom det foreligger saklig grunn for dette. I så tilfelle skal avlysningen meddeles leverandørene skriftlig.

For anskaffelser etter FOA del II kan kontrakten tidligst inngås etter utløpet av en «rimelig karenstid», jf. FOA § 10-2 (1). Vurderingen av hva som er «rimelig tid» vil først og fremst bero på hvor komplisert anskaffelsen er. Leverandør må ha tilstrekkelig tid til å vurdere hvorvidt det er grunnlag for å klage. For anskaffelser etter FOA del II skal karenstiden være minst 10 dager, eller minst 15 dager dersom oppdragsgiver har gjort unntak fra kravet om elektronisk kommunikasjon, jf. FOA § 25-2 (1). Karenstiden løper fra dagen etter meddelelsen er sendt.

Kontrakten anses inngått når begge parter har signert kontrakten, jf. § 10-1 (4) og § 25-1 (5).

Krav til dokumentasjon

Som nevnt innledningsvis stiller det grunnleggende prinsippet om etterprøvbare særlige krav til dokumentasjon. Det følger av FOA § 7-1 at for anskaffelser over 100 000 kr. ekskl. mva. gjelder det dokumentasjonsplikt; dokumentasjon som tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen skal oppbevares. Videre skal vesentlige forhold ved gjennomføringen av anskaffelsen nedtegnes eller samles i en protokoll.

Kontraktsoppfølging

Anskaffelsesregelverket regulerer hvordan kommunen skal gå frem i anskaffelsesprosessen. Selve anskaffelsesprosessen avsluttes som nevnt ovenfor med at kontrakt signeres med valgt leverandør. Anskaffelsesregelverket har derimot ingen anvisning på hvordan kommunen skal forholde seg i kontraktsoppfølgingsfasen. Med kontraktsoppfølging forstås alle forhold og situasjoner som oppstår fra kontrakt er signert til kontrakt er avsluttet og partene ikke lenger har rettigheter og plikter etter kontrakten.⁵² Dette innebærer særlig å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal, og ellers oppfyller alle sine plikter. Men det innebærer også å implementere kontrakten i kommunen, slik at kommunen også etterlever sine forpliktelser ovenfor leverandøren. Kontraktsoppfølging vil også favne om håndtering av uventede og endrede situasjoner underveis.

⁵¹ Kvalifikasjonskrav er de minimumskrav som stilles til leverandørene som ønsker å delta i konkurransen, mens kravspesifikasjoner angir kravene som stilles til egenskapene til varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene som oppdragsgiveren skal anskaffe. Med tildelingskriterier forstås de konkurransekriteriene som oppdragsgiveren skal vurdere tilbudene etter.

⁵² Difi, «Veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser», 2016, side 2.

Revisjonen har i det videre tatt utgangspunkt i hva som er anerkjent praksis/beste praksis for kontraktsoppfølging. Revisjonen har her lagt til grunn «Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser» utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

Innholdet i kontrakten

Nøkkelen til å forebygge problemer og uenigheter i kontraktperioden er å utarbeide og inngå en god kontrakt på forhånd. Dersom det brukes fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder, vil som regel de fleste relevante forhold ved kontraktsforholdet være regulert.⁵³ I stedet for en kontraktsmal kan det utarbeides en egen kontrakt for den enkelte anskaffelsen. Det følger av Difis veileder for kontraktsoppfølging at:

«Som et minimum bør følgende være regulert i en kontrakt om varer eller tjenester:

- *Beskrivelse av ytelsen – Hva skal leverandøren levere? Dette kan gjerne gjøres ved å vise til leverandørens tilbud og konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon.*
- *Pris – Hvilken pris skal betales, eventuelt hvordan skal prisen beregnes? Det bør være spesifisert hvorvidt merverdiavgift er inkludert i prisen.*
- *Betaling – Når og hvordan skal oppdragsgiver betale for ytelsen? Kan for eksempel leverandøren fakturere løpende under oppdraget, eller skal alt betales først når ytelsen er levert og godkjent av oppdragsgiveren?*
- *Varighet – For kontrakter som skal gjelde over tid, bør det reguleres når kontrakten begynner å løpe og når den opphører.*
- *Levering – Man bør presisere sted og tidspunkt for ytelsen.*
- *Klausul om lønns- og arbeidsvilkår – Dette skal være med i henhold til forskrift om arbeidsvilkår om offentlige kontrakter § 5.*
- *Mislighold – Hva skjer dersom leverandøren ikke leverer i henhold til kontrakten? Dette gjelder både om ytelsen er forsinket, og om den holder den avtalte kvalitet/omfang.*
- *Oppsigelse – Har noen av partene adgang til å si opp kontrakten, og i så fall på hvilke vilkår?».*⁵⁴

Revisjonen er av den oppfatning at innholdet i kontrakten er sentralt i forbindelse med kontraktsoppfølgingen, og legger opp til å undersøke hvorvidt kontrakten er utformet på en slik måte at de muliggjør en tilfredsstillende oppfølging.

Oppfølging av leveransen

Kontrakten beskriver hvilke varer eller tjenester som skal leveres, krav og spesifikasjoner, hva som inngår i hovedleveransen og eventuelle tilleggstenester, opsjoner, leveringstider og priser. Kontrakten inneholder som regel kvalitetsmessige krav til leveransen. Slike krav kan være gitt i form av funksjonelle krav og tekniske krav, eller de kan være en kombinasjon av disse. Samtlige krav til leveransen omtales gjerne som en kravspesifikasjon. Det er viktig at kommunen har gode rutiner for å kontrollere at den leverte ytelsen er i tråd med det som er beskrevet i kontrakten. I de tilfellene det ikke er kommunen selv som er bruker av varen/tjenesten, er det viktig å etablere kommunikasjon med brukerne eller på andre måter føre kontroll med leveransen.

Andre kontraktsbestemmelser

⁵³ Dersom det finnes fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder, skal oppdragsgiveren som hovedregel bruke disse, jf. FOA §§ 8-12 (1) og 19-1 (1).

⁵⁴ Det presiseres i veilederen at dette ikke er en uttømmende sjekklister, men punkter som bør være inntatt i enhver kontrakt om offentlige innkjøp.

Utover at ytelsen skal være i henhold til kontrakten, kan det også være andre kontraktsbestemmelser som må kontrolleres og følges opp. Dette gjelder blant annet kontraktsbestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår for leverandøren og underleverandørens ansatte. I forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter⁵⁵ er det nedfelt en plikt til å ta inn en klausul om de ansattes lønns- og arbeidsforhold i offentlige tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,75 mill. kr. eks. mva⁵⁶. Etter forskriften skal det tas inn i kontrakten at leverandøren på forespørsel skal dokumentere lønns- og arbeidsvilkårene til ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten, og et sanksjonsregime som skal påvirke til å oppfylle klausulen.

Kontroll med fakturering

På samme måte som kontroll med at leverandøren leverer ytelsen etter kontrakten, er det viktig å ha kontroll med at leverandøren fakturerer i samsvar med kontrakten. Kommunen bør ha rutiner for kontroll av fakturaer mot kontraktsvilkår, bestilling og faktisk levering. For anskaffelser med fastpris vil det være forholdsvis enkelt å følge opp at faktureringen er korrekt. I andre tilfeller bør det kontrolleres at leverandøren har benyttet avtalt enhetspris (timepris, stykkpris osv.), og at omfanget samsvarer med det som er avtalt og levert.

Oppfølging av rammeavtaler

Rammeavtaler defineres i FOA § 4-1 bokstav i som 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.»

FOA har særbestemmelser om rammeavtaler i § 11-1 og kapittel 26. Ved inngåelse av rammeavtaler skal kommunen følge de alminnelige prosedyrereglene for offentlige anskaffelser, som regel etter anbudskonkurranse eller forhandlet prosedyre.

Rammeavtale brukes gjerne når oppdragsgiver har løpende behov for å foreta mindre og raske innkjøp av varer eller ytelser av samme art. I rammeavtalens løpetid kan oppdragsgiveren tildele kontrakter etter behov ved å foreta såkalte avrop, det vil si bestille ytelsen som omfattes av rammeavtalen.⁵⁷ Dersom det er inngått parallelle rammeavtaler kan kontraktene enten tildeles etter faste vilkår eller etter minikonkurranser.⁵⁸ Avropsmekanismen må fremgå klart av anskaffelsesdokumentene.

Avropene må være gjort innenfor det tidsrommet rammeavtalen gjelder for, og falle inn under de områdene avtalen omfatter (kontraktens gjenstand).

I lys av at en rammeavtale ikke er en selvstendig og fullstendig kontrakt, krever oppfølging av rammeavtaler en annen type tilnærming enn vanlige kontrakter.

⁵⁵ Forskrift 8. februar 2002 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

⁵⁶ Revisjonen bemerker at beløpsgrensen gjelder for andre oppdragsgivere enn statlige myndigheter. For statlige myndigheter er grensen satt ved 1,1 mill. kr. eks. mva.

⁵⁷ Goller mfl., «Anskaffelsesrett i et nøtteskall», 2017, side 99.

⁵⁸ Formålet med minikonkurranser er å fastsette nærmere innkjøpsvilkår for å finne den beste leverandøren til det enkelte avrop. Minikonkurranser brukes gjerne når det er vanskelig å fastlegge alle forhold i leverandørens tilbud på forhånd, eller der man i et bestemt marked ønsker å tilrettelegge for konkurranse.

I Difis veileder for kontraktsoppfølging nevnes flere forhold som bør vurderes i forbindelse med fullføring av rammeavtaler. Nedenfor følger en liste over momenter som ligger til grunn for revisjonens detaljkontroll.

Skriftlighet

En vesentlig forskjell mellom enkeltkjøp og rammeavtaler er at alle vilkår for den enkelte anskaffelse i en rammeavtale (avrop) ikke nødvendigvis er fastsatt i selve rammeavtalen. Rammeavtaler er som nevnt ovenfor ikke en selvstendig kontrakt, men heller et sett forhåndsavtalte vilkår som skal gjelde for avropene. Ved gjennomføring av avropene gjenstår da bare å bli enige om de vilkårene som ikke er fastsatt i rammeavtalen, for eksempel pris, mengde eller leveringstidspunkt.

Sett hen til at rammeavtalen ikke evner å regulerer alle faktiske forhold ved anskaffelsen, er revisjonen av den oppfatning at det kan stilles et krav om at alle avrop som ikke er av bagatellmessig art bør inngås skriftlig. Dette vil i større grad sikre at kommunen kan følge opp det enkelte avrop, herunder kontrollere at leveransen er i tråd med det som er avtalt for det enkelte avropet. Skriftliggjøring av avrop vil også være i tråd med kravet til etterprøvbarehet i anskaffelsessaker.

Leveransen

Kommunen kan ikke foreta et hvilket som helst avrop under en rammeavtale. Vilrårene for at avrop uten ny kunngjøring er lovlig, er at uttakene er fastsatt i rammeavtalen, at den konkrete anskaffelsen etter sin art er omfattet av avtalen og at avrop foretas innenfor den tidsperioden rammeavtalen fastsetter.⁵⁹

Dersom arten på leveransen avviker vesentlig fra det som er avtalt i rammeavtalen, kan dette medføre at anskaffelsen blir å betrakte som en ulovlig direkte anskaffelse. I kontrakten bør det derfor gis klare og presise beskrivelser av ytelsen, slik at det ikke oppstår unødvendige uenigheter om hva avtalen omfatter (kontraktens gjenstand).

Videre må avropet gjøres innenfor det tidsrommet avtalen er inngått for. Avrop er imidlertid uavhengig av leveringstidspunktet, slik at avropet er gyldig såfremt det er foretatt under avtalens løpetid.

Det er ikke uvanlig at offentlige kontrakter også omfatter opsjoner på forlengelse av kontraktens varighet. Vanligvis innebærer dette at oppdragsgiveren (kommunen) ensidig kan velge å forlenge avtalen for et bestemt tidsrom, på de samme vilkårene som følger av avtalen. En opsjon må utløses innenfor den avtalte fristen for dette. I motsatt tilfelle kan det være tale om en vesentlig endring av kontrakten og dermed en ulovlig direkte anskaffelse.

En opsjon innebærer at oppdragsgiver (kommunen) og oppdragstaker påtar seg forpliktelser utover den perioden som i utgangspunktet var avtalt. Revisjonen er av den oppfatning at utløsning av opsjoner, på lik linje med avrop, bør skriftliggjøres.⁶⁰

Verdi

Når man kunngjør konkurranse om en ny rammeavtale, må det blant annet oppgis en anslått verdi på rammeavtalen.⁶¹ Dersom det gjøres avrop på rammeavtale som i sum er vesentlig høyere enn anslått i kunngjøringen, kan det bli regnet som en vesentlig endring av rammeavtalen. Hva som anses som

⁵⁹ Det vises til KOFA-sakene 2004/310 premiss (32) og 2010/328 premiss (22).

⁶⁰ Enkelte avtaler kan imidlertid inneholde en negativ utløsningsrett, hvilket går ut på at avtalen automatisk forlenges i henhold til opsjonen med mindre oppdragsgiveren gir beskjed om det motsatte.

⁶¹ Det følger av FOA § 5-4 (5) om beregning av anskaffelsens anslått verdi at «Ved rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger skal oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som han forventer å inngå i løpet av avtalens eller ordningens varighet».

vesentlig i denne sammenheng vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.⁶² Dersom det foretas vesentlige endringer av rammeavtalen, kan endringene bli betraktet som en ulovlig direkteanskaffelse. Det bærende hensynet bak forbudet mot å foreta vesentlige endringer er kravene til likebehandling, forutberegnelighet og gjennomsiktighet.

I lys av det overnevnte vil det være viktig at kommunen har etablert et rutiner for å ha oversikt over hvor mye som samlet er fakturert og utbetalt.

⁶²FOA § 28-2 regulerer hvilke endringer som er tillatt og § 28-2 regulerer hvilke endringer som ikke er tillatt for kontrakter over EØS-terskelverdi. Det følger blant annet av § 28-2 (1) c) at en endring er alltid vesentlig dersom den utvider kontraktens omfang betydelig. For anskaffelser under EØS-terskelverdifølger det av FOA § 11-1 at oppdragsgiver kan foreta endringer som ikke er vesentlige. Forskriftens del II inneholder imidlertid ingen bestemmelse over typetilfeller på endringer som er tillatt.