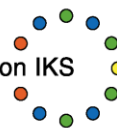


Indre Østfold Kommunerevisjon IKS



Forvaltningsrevisjonsrapport

”Innkjøp”

Trøgstad kommune

2017



INNHOLDSFORTEGNELSE

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | FORORD OG PROSJEKTMANDAT | 1 |
| | Indre Østfold Kommunerevisjon IKS | 1 |
| 2. | SAMMENDRAG | 2 |
| 3. | INNLEDNING | 4 |
| 3.1 | Problemstillinger | 4 |
| 3.2 | Avgrensning av prosjektet | 4 |
| 3.3 | Revisjonskriterier | 4 |
| 3.4 | Revisjonsmetoder | 5 |
| 3.5 | Introduksjon | 5 |
| 4. | PROBLEMSTILLING | 6 |
| 4.1 | Revisjonskriterier | 6 |
| 4.2 | Revisors undersøkelse og innhentede data | 7 |
| | Anskaffelsesstrategier og rutiner | 7 |
| | Grunnleggende prinsipper i lov om offentlige anskaffelser | 8 |
| | Rammeavtaler | 9 |
| | <i>Juridiske tjenester – barnevern</i> | 9 |
| | <i>Saksbehandlingstjenester - barnevern</i> | 10 |
| | <i>Inventar og utstyr</i> | 10 |
| | <i>Matvarer</i> | 11 |
| | <i>Byggetjenester</i> | 11 |
| 4.3 | Revisors vurderinger og konklusjoner | 12 |
| 4.4 | Anbefalinger | 15 |
| 5. | RÅDMANNENS BEMERKNINGER | 16 |
| 6. | KILDEHENVISNINGER | 17 |
| 7. | VEDLEGG | 18 |

1. FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon¹ utføre forvaltningsrevisjon. I henhold til denne forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet «Innkjøp», er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og kommunestyret i Trøgstad kommune, jf. vedtak i sak PS 14/22 og KS 17/17. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet april 2017 – juni 2017. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.


Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen. Anita D. Aannerød har vært fagansvarlig forvaltningsrevisor. I tillegg har stedlig revisor Lene Eilertsen deltatt i informasjonsinnsamlingen.

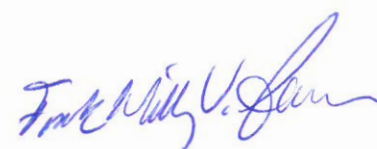
Rapporten oversendes kommunen etter behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisor vil takke kontaktperson Nina Teig og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
Rakkestad 10.08.2017

Rita Elnes
Distriktsrevisor
/sign./


Anita D. Aannerød
Fagansv. forvaltningsrevisor


Frank Willy V. Larsen
Forvaltningsrevisor

¹ Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1.juli 2004 kapittel 3 § 6.

2. SAMMENDRAG

Når en kommune kjøper inn varer og tjenester, er det viktig at fellesskapets midler blir forvaltet på en best mulig måte. Kommunen bør derfor opptre som en profesjonell innkjøper og sørge for at en får mest mulig effektiv forvaltning av fellesskapets økonomiske ressurser. Effektive offentlige innkjøp kan frigjøre ressurser som kan brukes til både fornyelse og økt velferd.

Revisjonen har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet arbeidet etter følgende overordnede problemstilling:

Er kommunens innkjøpsreglement, rutiner, og praksis ved kjøp av varer og tjenester i samsvar med gjeldende lovverk?

For å besvare problemstillingen har revisjonen kontrollert om det foreligger en anskaffelsesstrategi som sørger for at lov om offentlige anskaffelser blir overholdt. Videre er det kontrollert om anskaffelser som blir foretatt, så vidt mulig, bygger på konkurranse og om leverandører blir likebehandlet.

Revisjonen har gjort kontrollhandlinger for å vurdere om Trøgstad kommune har etablert praksis for at anskaffelser over 500 000 kroner blir satt ut på anbud, og om disse anbud har vært utlyst i Norsk Lysningsblad database Doffin, eventuelt TED-database.

Videre er det kontrollert om Trøgstad kommune sikrer at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Det er også gjort kontrollhandlinger for å undersøke om de valg som er gjort er begrunnet, og om det er ført protokoll fra konkurransen som beskriver hele anskaffelsesprosessen.

Revisjonen har også sett nærmere på om kommunen benytter seg av rammeavtaler som fastsetter vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder.

Trøgstad kommune har vedtatt eget innkjøpsreglement. Revisjonen har gjort kontrollhandlinger for å vurdere i hvor stor grad dette reglementet følges i kommunens innkjøpspraksis.

Revisjonens konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier/ kontrollhandlinger:

Revisjonen er av den oppfatning at Trøgstad kommune i all hovedsak har etablert gode reglement og rutiner for kjøp av varer og tjenester. Revisjonens undersøkelser viser likevel at innkjøpspraksis ikke alltid samsvarer med vedtatte retningslinjer. Konsekvensen av dette er at det i enkelt tilfeller gjøres ulovlige direkte innkjøp. I og med at internt og eksternt vedtatte retningslinjer ikke alltid følges har Trøgstad kommune etter revisjonens syn fremdeles et ubenyttet forbedringspotensial når det gjelder kommunens innkjøpspraksis og intern kontroll.

Revisjonen viser til kontrollhandlinger og vurderinger for hvert revisjonskriterium og fremmer følgende anbefalinger:

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler Trøgstad kommune å vurdere om vedtatte retningslinjer og etablert praksis knyttet til anvisning, attestasjon og rekvirering (innkjøp) av varer og tjenester er optimal og hensiktsmessig.

Anbefaling 2: Enhver offentlig anskaffelse bør, så langt det lar seg gjøre, utsettes for konkurranse. Er det etablert en praksis hvor dette kravet ikke hensyntas risikerer man stadige brudd på de grunnleggende prinsippene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. I alvorlige tilfeller, særlig ved anskaffelser over terskelverdier, kan dette medføre overtredelsesgebyr for kommunen hvis en sak blir klaget inn for KOFA. Revisjonen anbefaler derfor Trøgstad kommune fortsatt å ha fokus på konkurransekravet ved innkjøp.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler at det blir ført anbudsprotokoller ved alle kjøp over 100 000 kroner, jf anskaffelsesforskriftens § 7.1.

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler kommunen å være bevisst viktigheten av signering/ datering av kontrakter innen vedståelsesfristens utløp.

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler kommunen å gjøre ytterligere vurderinger av hvilke varegrupper og tjenesteområder de bør ha rammeavtaler for. Dette for å unngå eventuelle klagesaker i KOFA og med dette risikoen for å måtte utbetale overtredelsesgebyr.

Anbefaling 6: Revisjonen har registrert at det i enkelte tilfeller tar noe tid fra en rammeavtale går ut til en ny rammeavtale er inngått. Revisjonen anbefaler kommunen å etablere prosesser som sikrer en mest mulig sømløs overgang mellom rammeavtaler.

Anbefaling 7: Revisjonen vurderer at kommunen ved enkelte tilfeller handler av andre leverandører enn de kommunen har avtale med. Revisjonen anbefaler kommunen å ha fokus på at rammeavtaler blir overholdt.

Anbefaling 8: Trøgstad kommune har forbeholdt seg retten til å velge fritt mellom de tre leverandørene man har inngått rammeavtale knyttet til byggetjenester. Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere sin praksis knyttet til avrop på rammeavtalen for «Byggetjenester».

Anbefaling 9: Selv om kommunen har rammeavtale med en leverandør vil ikke dette si at kommunen kan handle inn fritt og ubegrenset hos denne leverandøren. Kommunen bør så vidt mulig holde seg innenfor de rammene som er nedfelt i rammeavtalen. Dette gjelder både hva slags varer eller tjenester som anskaffes av en gitt leverandør, samt de økonomiske rammene det anskaffes innenfor. Revisjonen anbefaler kommunen å bestrebe seg på at innkjøpssummer og innkjøpte kvanta er i samsvar med de rammene som er satt i rammeavtalen.

3. INNLEDNING

3.1 Problemstillinger

Er kommunens innkjøpsreglement, rutiner, og praksis ved kjøp av varer og tjenester i samsvar med gjeldende lovverk?

- Problemstilling 1: Følges Lov om offentlig anskaffelser, med tilhørende forskrift, ved innkjøp av varer og tjenester i Trøgstad kommune?
- Problemstilling 2: Gjøres ulovlige direkte anskaffelser i Trøgstad kommune?
- Problemstilling 3: Er internkontrollen ved innkjøp av varer og tjenester i Trøgstad kommune tilfredsstillende?

3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er begrenset til innkjøp av varer og tjenester. Dette innebærer at store bygg og anleggsprosjekt ikke er medtatt i prosjektet. Stortinget har med virkning fra 01.01.2017 vedtatt en ny lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Denne revisjonen er foretatt i henhold til den lov og forskrift som gjaldt før 01.01.2017, eventuelle anbefalinger vil bygge på ny lov og forskrift.

3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt ”foretrukket praksis”, er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

Eksterne kriterier:

- *Lov om offentlige anskaffelser (LOA)*
- *Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)*
- *Kommuneloven*
- *Stortingsmelding 36 «Det gode innkjøp»*
- *Direktoratet for IKT og forvaltnings hjemmeside: DIFI.no*

Interne kriterier:

- *Trøgstad kommunes innkjøpsreglement 2016 - 2019*
- *Innkjøpsveileder for Trøgstad kommune 2016 – 2019*
- *Trøgstad kommunes innkjøpsstrategi 2016 – 2019, jf sak 27/16 i Trøgstad kommunestyre*
- *Innkjøpshåndbok/avtaleoversikt for Trøgstad kommune (pr. 03.04.17)*
- *Trøgstad kommunes økonomireglement 2016-2020*
- *Trøgstad kommunes delegasjonsreglement 2016 -2020*

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i rapporten.

3.4 Revisjonsmetoder

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er utarbeidet etter standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

For å besvare prosjektets problemstillinger har revisjonen gjennomført analyser av Trøgstad kommunes regnskapstall, verifisert intervjumateriale – intervju med innkjøpskoordinator, dokumentanalyser av tilbudsinnhentinger, anbudsprotokoller, rammeavtaler, kontrakter, samt kunngjøringer i Doffin/TED².

Revisjonen vurderer kontrollhandlingene som gyldige og pålitelige til å kunne trekke konklusjoner i prosjektet.

3.5 Introduksjon

I stortingsmelding nr 36 (2008-2009) «Det gode innkjøp» kan man lese følgende: *«Det offentlege konsumet utgjør om lag ein tredjedel av det samla konsumet i Noreg. Verksemdene i offentleg sektor kjøper inn varer og tenester for ein verdi av 272 milliardar kroner i året. Dette er fellesskapets midlar som skal forvaltast på ein best mogleg måte. Offentleg sektor står overfor vesentlege utfordringar dei kommande åra. Desse må løysast med avgrensa ressursar. Samtidig vert det stilt stadig større krav til kvaliteten på offentlege tenester. Det offentlege må derfor opptre som ein profesjonell innkjøpar og sørgje for at ein får mest mogleg igjen for fellesskapet sine pengar og at pengar ikkje vert brukte unødige. Effektive offentlege innkjøp kan frigjere ressursar som kan brukast til både fornying og auka velferd. Offentlege verksemdar skal òg gå føre i arbeidet med å ivareta sosiale og miljømessige omsyn. Klimaendringane er den største utfordringa i vår tid. Gjennom å vere ein krevjande og konstruktiv innkjøpar, kan det offentlege medverke til at det vert utvikla meir miljø- og klimavennlege varer og tenester.»*

Regnskapstall viser at Trøgstad kommune handlet varer og tjenester for omlag 109 millioner kroner i driftsregnskapet for 2016. Effektive, konkurranseutsatte innkjøp, vil selv med små prosentuelle rabatter, kunne frigjøre kommunale ressurser som f. eks kan benyttes til økt velferd for kommunens innbyggere.

Revisor har gjort regnskapsanalyser av økonomisk oversikt drift fra 2016. Kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjon er ført på art 100-299, mens kjøp av varer og tjenester som erstatter tjenesteproduksjon er 300-arter, dette er til eksempel kjøp fra stat, fylkeskommune, kommuner, interkommunale selskap osv. Regnskapet viser at samlet innkjøp i 2016 samlet ligger på ca. 6,3 millioner kroner over regulert budsjett. Dette vises i tabell 1 og tabell 2 på neste side.

Når revisjonen i denne forvaltningsrevisjonsrapporten viser til innhentede regnskapstall, er det tall hentet fra reskontro, altså bruttobeløp inkl. mva som oppgis. Terskelverdiene i LOA/FOA forholder seg til nettobeløp uten MVA. De beløp som skal vurderes opp mot terskelverdiene er i realiteten lavere enn de tall revisjonen har listet opp i sitt dokument. Det er revisjonens oppfatning at dette forhold ikke forandrer realiteten i de vurderinger og anbefalinger som revisjonen fremmer.

² Norsk Lysningsblad database Doffin . Anskaffelser over EØS/ WTO- terskelverdiene skal i tillegg lyses ut i EUs TED-database.

Tabell 1

| | Regnskap 2016 | Regulert budsjett | Opprinnelig budsjett | Regnskap 2015 |
|---|---------------|-------------------|----------------------|---------------|
| Kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjon | 54 998 697 | 50 291 800 | 39 184 800 | 52 895 462 |
| Kjøp av varer og tjenester som erstatter tjenesteproduksjon | 53 676 400 | 52 030 000 | 54 926 000 | 44 839 694 |

Kilde: Trøgstad kommunes driftsregnskap 2016

Tabell 2

| | Merforbruk 2016 |
|---|-----------------|
| Kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjon | 4 706 897 |
| Kjøp av varer og tjenester som erstatter tjenesteproduksjon | 1 646 400 |

Kilde: Trøgstad kommunes driftsregnskap 2016

4. PROBLEMSTILLING

Er kommunens innkjøpsreglement, rutiner, og praksis ved kjøp av varer og tjenester i samsvar med gjeldende lovverk? Med denne problemstillingen ønsker revisjonen å besvare følgende spørsmål:

- Er internkontrollen ved innkjøp av varer og tjenester i Trøgstad kommune tilfredsstillende.
- Gjøres det ulovlige direkte anskaffelser i Trøgstad kommune
- Følges Lov om offentlig anskaffelser, med tilhørende forskrift, ved innkjøp av varer og tjenester i Trøgstad kommune

4.1 Revisjonskriterier

Direktoratet for forvaltning og IKT sier følgende om anskaffelsesstrategier:

«Den største utgiften etter lønn, vil for mange offentlige virksomheter være innkjøp. Avtalene som inngås er viktige både for virksomheten, brukerne og leverandørene. Med dette følger et ansvar for å opptre som en profesjonell innkjøper og sørge for å få mest mulig igjen for midlene. Anskaffelser er strategisk viktig fordi det kan bidra til innovasjon og virksomhetsutvikling. Det er ofte en direkte sammenheng mellom kvaliteten på de anskaffelsene virksomheten gjør og kvaliteten på de tjenestene som blir levert.

Anskaffelsesstrategi koblet med virksomhetens overordnede strategi og langsiktige mål, er et godt virkemiddel for å oppnå helhetlig ledelse, styring og forbedring av virksomhetens anskaffelser» (<https://www.anskaffelser.no/prosess/styring-og-ledelse/anskaffelsesstrategi/hvorfor-anskaffelsesstrategi>, 29.05.17)

Med bakgrunn i dette har revisjonen i denne rapporten lagt til grunn de politiske og administrative vedtak som er gjort i forbindelse med organiseringen av de kommunale

innkjøp. I tillegg til disse internt vedtatte reglementer og retningslinjer er revisjonskriterier utarbeidet på grunnlag av lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Regelverket om offentlige anskaffelser er omfattende. I denne forvaltningsrevisjonen har revisor i hovedsak undersøkt Trøgstad kommunes innkjøpspraksis sett opp i mot de grunnleggende prinsippene i § 5 i Lov om offentlige anskaffelser. I tillegg til dette er det utledet revisjonskriterier i henhold til følgende paragrafer i Forskrift om offentlig anskaffelser (FOA) § 2-1, § 3-1, § 3-2, § 3-4, § 3-11, § 9-1 og § 18-1.

Paragrafene ligger i sin helhet i vedlegg 1 til rapporten. Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Det bør foreligge en anskaffelsesstrategi som sørger for at lov om offentlige anskaffelser blir overholdt.
- Alle anskaffelser skal så vidt mulig bygge på konkurranse og alle leverandører skal likebehandles. (FOA 3-1)
- Anskaffelser over kr 500 000 skal settes ut på anbud. Utlysningen skal skje i Norsk Lysningsblad database Doffin, (FOA § 9-1 og § 18-1). Anskaffelser over EØS/ WTO-terskelverdiene³ skal i tillegg lyses ut i EUs TED-database.
- Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. De valg som er gjort skal begrunnes, og det skal føres protokoll fra konkurransen som beskriver hele anskaffelsesprosessen (FOA 3-2).
- Kommunen bør benytte seg av rammeavtaler som fastsetter vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder (FOA kap. 6).
- Kommunens innkjøpsreglement bør overholdes.

4.2 Revisors undersøkelse og innhentede data

Anskaffelsesstrategier og rutiner

Det ble i oppstartsmøtet bekreftet at Trøgstad kommune har utarbeidet et strategidokument for offentlige anskaffelser. Innkjøpssamarbeidet i Indre Østfold utarbeidet et strategidokument i 2014. Trøgstad kommune valgte å utarbeide sitt eget strategidokument for offentlige innkjøp i 8 punkter, og lot Innkjøpssamarbeidets strategidokument være vedlegg til saken. Noe av det man har valgt å ha fokus på er kompetanse og rolleforståelse hos den enkelte innkjøper. Trøgstad kommunes strategidokument baserer seg ikke på historiske innkjøpsvolum, det er ment å være retningsgivende for hvordan innkjøp av varer og tjenester skal skje i fremtid. Dokumentet inneholder behovsvurderinger på enkelte områder. Strategidokument for offentlige anskaffelser i Trøgstad kommune ble behandlet og vedtatt i kommunestyresak 27/16.

Innkjøpskoordinator informerte om at det er den enkelte virksomhetsleder som bestemmer hvem som kan gjøre innkjøp i den enkelte virksomhet. Det ble i oppstartsmøtet også opplyst at det ikke er satt noe øvre tak på hvor store innkjøp den enkelte med innkjøpsfullmakt kan foreta. Dog ligger det øvre rammer i virksomhetenes årsbudsjett. Det foreligger egne lister over fakturagodkjennere, det vil si personer med attestasjons- og anvisningsmyndighet.

³ Terskelverdiene for bygg- og anleggsarbeider 39 millioner eks. mva. Varer og tjenester 1, 550 mill kr ekskl mva.

Innkjøpskoordinator legger ut informasjon relevant for innkjøpsfunksjonen i Compilo. Denne informasjonen legges ut med lesevarsel til gruppen «Alle ledere», dvs. virksomhetsledere og avdelingsledere/mellomledere.

I innkjøpsreglementet er det nedfelt bestemmelser om hvem som kan inngå avtaler på kommunens vegne. Det er altså en forskjell på det å inngå avtaler kontra det å gjøre avrop på en rammeavtale eller gjøre innkjøp innenfor eksisterende avtaler. Trøgstad kommune har også utarbeidet en egen innkjøpsveileder. Dette er et internt administrativt dokument og er således ikke lagt frem for politisk behandling, men det bygger på den politisk vedtatte anskaffelsesstrategien og det politisk vedtatte innkjøpsreglementet. Revisjonen har fått oversendt en oversikt over alle personer med anvisnings- og attestasjonsmyndighet i Trøgstad kommune. Revisjonen har bedt om en oversikt over alle ansatte med innkjøpsfullmakt. Denne oversikten foreligger ikke.

Revisors kontrollhandlinger i forhold til innkjøpsrutinene viser at Trøgstad kommune har et politisk vedtatt strategidokument for innkjøp. Kommunestyret har også vedtatt et innkjøpsreglement som er oppdatert i henhold til de siste endringer i lov og forskrift. I tillegg til dette har administrasjonen utarbeidet en innkjøpsveileder til bruk ute i virksomhetene. Trøgstad kommune benytter seg av Compilo/kvalitetslosen for å informere og holde særlig virksomhetsledere og avdelingsledere/mellomledere oppdatert og orientert om eventuelle endringer i lov og forskrift. Revisjonen har også kontrollert kommunens økonomi- og delegasjonsreglement.

Grunnleggende prinsipper i lov om offentlige anskaffelser

Revisor har kontrollert hvorvidt grunnleggende prinsipp i lov om offentlige anskaffelser blir fulgt, ved kjøp av varer og tjenester. Det er særlig prinsippet om at innkjøp skal utsettes for konkurranse, samt prinsippene om likebehandling, forutsigbarhet og etterprøvbarhet som har vært vurdert. Det er også kontrollert om kommunen har rutiner for å inngå skriftlige kontrakter/avtaler.

Revisjonen er blitt opplyst om at det forutsettes i de interne rutinene at man skal innhente tilbud fra flere når det gjøres innkjøp over kr 100 000. Innkjøpskoordinator gir uttrykk for at man likevel, fra tid til annen, opplever at disse rutinene ikke er fulgt. Innkjøpskoordinator vil i slike tilfeller bli klar over hendelsene først når det rent faktisk har skjedd. Slike brudd på de interne retningslinjene kan f. eks skje når man gjør innkjøp i nærheten av grensen på kr 100 000. Det kan være vanskelig på forhånd å avgjøre om innkjøpet vil komme over eller under denne grensen. Innkjøpskoordinator har forsøkt å bøte på denne utfordringen ved å be om at det skal skrives protokoll på kjøp som estimeres opp mot 100.000,-. Dette for at den aktuelle innkjøper skal være seg bevisst at man nærmer seg en grense som utløser krav om protokollføring. Trøgstad kommune har rutiner for at man skal benytte seg av maler for protokollføring av innkjøp som samlet overstiger kr 100 000. Det ligger linker i Compilo til maler på difi.no og/eller anskaffelser.no. Det er også etablert rutiner for anbudsinnhenting for innkjøp som samlet overstiger terskelverdien på kr 500 000 etter gammelt lovverk og kr 1,1 million etter lovverk gjeldende fra 1.1.2017.

Revisor har gjort en analyse av regnskapstall for årene 2014, 2015 og 2016. Revisor har i sine kontrollhandlinger hatt et hovedfokus på allerede inngåtte rammeavtaler og praktiseringen av disse. For et tilfeldig utvalg av varegrupper og tjenesteområder har revisjonen gjennomgått konkurransegrunnlaget og inngåtte rammeavtaler. Disse undersøkelsene viser at Trøgstad kommune i mange tilfeller følger opp inngåtte avtaler. Likevel viser undersøkelsene også flere

eksempler på anskaffelser og anskaffelsespraksis som er å oppfatte som brudd på interne og eksterne retningslinjer. I tillegg til undersøkelser knyttet til eksisterende rammeavtaler har revisjonen gjort enkelte kontrollhandlinger knyttet til enkeltanskaffelser. Revisor ser at det ved flere tilfeller er gjort anskaffelser uten konkurranse. Funnene er særlig gjort i begynnelsen av perioden. Det har i hovedsak vært kjøp av varer og tjenester som har oversteget 100 000 kroner som har vært kontrollert i denne sammenheng.

Revisjonen har kontrollert et utvalg inngåtte kontrakter og anbudsprotokoller. Undersøkelsene viser at de kontraktene revisjonen er blitt forelagt som hovedregel er levert i datert og underskrevet stand. Av de protokollene som revisjonen har undersøkt er de fleste ikke underskrevet. Revisjonen har også funnet enkeltanskaffelser hvor det ikke foreligger protokoll.

Rammeavtaler

Det blir sagt i oppstartsmøtet at i henhold til interne rutiner og gjeldende lov og forskrift benytter Trøgstad kommune seg av rammeavtaler for innkjøp av varer og tjenester som overstiger kr 500 000 fram til 31.12.2016 og kr 1,1 mill fra 01.01.2017. Revisor har kontrollert om kommunen benytter seg av rammeavtaler hvor kjøp av varer, eller tjenester overstiger 500 000 kroner. Trøgstad kommune er en del av Innkjøpssamarbeidet i Indre Østfold. Kommunen har gjennom dette innkjøpssamarbeidet sluttet seg til en rekke rammeavtaler. Revisjonen har fått oversendt en oversikt over de rammeavtalene Trøgstad kommune har inngått gjennom dette innkjøpssamarbeidet.

I oppstartsmøtet ble det informert om at Trøgstad kommune har inngått rammeavtaler utover de avtalene de er tilknyttet gjennom Innkjøpssamarbeidet Indre Østfold. En oversikt over disse avtalene er også oversendt revisjonen på mail. I tillegg til de avtalene som fremkom i denne oversikten ble det i møtet informert om at det er igangsatt prosesser knyttet til anbudsinnhenting på kommunaltekniske maskinarbeider. Den tidligere avtalen for slike arbeider utløp 30.09.2016. Det er også igangsatt arbeid med ny rammeavtale for maskinentreprenør. Også denne avtalen utløp 30.09.2016. Det ble videre informert om at rammeavtalen knyttet til kjøp av byggetjenester er prolongert med foreløpig 1 år fra 17.04.2017. Innkjøpskoordinatoren i Trøgstad opplyste også revisjonen om at innkjøpskontoret skal utarbeide ny rammeavtale for rådgivning bygg- og anlegg. I forhold til denne siste rammeavtalen har man frem til nå hatt rammeavtale med fire ulike tilbydere.

Revisor har, med utgangspunkt i regnskapstall fra 2014 – 2016, kontrollert kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjon. Blant Trøgstad kommunes inngåtte rammeavtaler har revisor gjort et utplukk på fem vare- og tjenesteområder for kontroll. De fem rammeavtalene revisjonen har hatt et særlig fokus er kjøp av juridiske tjenester og saksbehandlingstjenester i barnevernet, samt rammeavtaler knyttet til kjøp av inventar og utstyr, matvarer og byggetjenester.

Juridiske tjenester – barnevern

Revisjonens kontroll viser at det er inngått rammeavtale om kjøp av juridiske tjenester i barnevernet. Avtalen er gjort gjeldende for perioden 01.03.2015 – 01.03.2017 med mulighet for prolongering av avtalen med et år av gangen frem til 01.03.2019. Det forelå ingen rammeavtale om kjøp av juridiske tjenester før 2015. Avtalen er inngått gjennom Innkjøpssamarbeidet i Indre Østfold. Avtalen er signert av Trøgstad kommune, men ikke datert. I avtalen stipuleres Trøgstad kommunes kjøp av juridiske tjenester tilknyttet barnevernet til om lag kr 370 000,- pr år. Analyser av regnskapstall viser at Trøgstad

kommune kjøpte juridisk bistand til barnevernet for kr 203 523 inkl. mva i 2015 og kr 286 222 inkl mva i 2016. For begge disse årene ligger kjøpene godt innenfor de økonomiske rammene som er skissert i rammeavtalen. Regnskapsanalysene viser at i 2015 (kr 203 523) og i 2016 (kr 92 000) ble det gjort kjøp av juridiske tjenester utenfor rammeavtale hos en spesifikk leverandør. I brev datert 12.05.2017 fra Trøgstad kommune forklares disse kjøpene utenfor rammeavtale med at det i forbindelse med inngåelsen av rammeavtalen for juridiske tjenester til barnevernet ble avtalt at jurister som var inne i en sak på tidspunktet for avtaleinngåelsen kunne fullføre den saken de allerede hadde begynt på.

Saksbehandlingstjenester - barnevern

Revisjonens kontroll viser at Trøgstad kommune har inngått rammeavtale om kjøp av vikartjenester i barnevernet for perioden 01.04.2016 – 01.04.2017 med mulighet for prolongering av avtalen med et år av gangen til 2019. Avtalen er signert og datert av Trøgstad kommune. Også anskaffelsesprotokoll foreligger underskrevet og datert. I konkurransegrunnlaget og anskaffelsesprotokollen er det estimert et behov for vikartjenester opp til kr 2 000 000 kr pr år. Analyser av regnskapstall viser at det ble handlet barneverntjenester for om lag kr 2, 5 millioner i 2014, kr 3,6 millioner i 2015 og kr 1,8 millioner i 2016. I 2016 ble det gjort fire kjøp av barneverntjenester utenfor rammeavtale.

Revisjonen har fått opplyst at Trøgstad kommune har som praksis at lønnsbudsjett blir satt opp ut fra tildelte stillingshjemler. Med bakgrunn i denne praksisen mener Trøgstad kommune at det ikke er rom for å avsette mer enn kr 300 000,- til vikarer, innenfor den totalrammen som barnevernet er tildelt. Revisjonen er også opplyst om at når det finnes vakante stillinger i barnevernet så foretas det avrop på rammeavtalen Trøgstad kommune har med Barnevernkompetanse AS. Revisjonen har fått opplyst at kjøpte tjenester i barnevernet koster kr 480,- mer pr. time enn tilfellet ville ha vært om man brukte egen arbeidskraft. Det påpekes fra Trøgstad kommune sin side at man fortrinnsvis ønsker å ansette barnevernskonsulenter framfor å kjøpe tjenester fra private tilbydere. De siste årene har Trøgstad kommune likevel sett seg nødt til å hente inn barnevernskonsulenter via private tilbydere. Trøgstad kommunes praksis innebærer at de i 2016 hadde et merforbruk på 1,5 mill.kr på art 127000 (vikarer) og et mindreforbruk på ca. kr 760.000,- på art 010 (fast lønn). Trøgstad kommune opplyser også om at man i 2016 har inntektsført refusjon sykepenger og fødselspenger på tilsammen kr 305.180,- (art 171000 og 171001). Disse artene var budsjettet i null for 2016.

Inventar og utstyr

Revisjonens kontroll viser at Trøgstad kommune har inngått rammeavtale om kjøp av møbler til kontor, skole, barnehage og institusjon. Avtalen er inngått gjennom Innkjøpssamarbeidet Indre Østfold. Avtalen er gjort gjeldende i perioden 01.08.2014 – 01.08.2016 med mulighet for forlengelse med ett år av gangen frem til 2018. Avtalen er signert og datert av Trøgstad kommune. Anskaffelsesprotokollen foreligger også, men ikke i underskrevet stand. Estimert innkjøpsvolum er i konkurransegrunnlaget basert på historiske innkjøpsdata fra 2012 og 2013 hvor det ble anskaffet møbler til kontor, skole, barnehage og institusjon for henholdsvis kr 203 609,- og kr 754 778,-. Regnskapstall viser at Trøgstad kommune handlet for henholdsvis kr 376 810, kr 259 263 og kr 1 649 352 i årene 2014, 2015 og 2016. Revisors kontroll viser at Trøgstad kommune i all hovedsak benytter seg av den inngåtte rammeavtalen ved anskaffelser av møbler og inventar til kommunens virksomheter.

Revisjonens kontroll viser også at Trøgstad kommune under art 20050 Inventar og utstyr har regnskapsført relativt store innkjøp fra en leverandør man ikke har rammeavtale med. Det vises i denne sammenheng til anskaffelser hos Maxbo. Undersøkelser av regnskapstall viser at ble gjort anskaffelser for henholdsvis kr 237 000, kr 230 000 og kr 442 000 hos Maxbo i årene 2014, 2015 og 2016. Revisjonen har fått opplyst at Trøgstad kommune vurderer det slik at Maxbo leverer flere varegrupper og at det ikke er gitt at det som omsettes i denne forretningen må inngå i en og samme rammeavtale. Trøgstad kommune har tidligere hatt en rammeavtaleleverandør på trelast, byggevarer, maling og verktøy. Denne ble inngått i 2013 og utløp 01.05.2017. Trøgstad kommune trådte ut av denne avtalen da første opsjonsår trådte i kraft i 2015. Trøgstad kommune har ikke konkurranseutsatt disse varegruppene ved å legge ut eget anbud etter dette.

Revisor har også gjort en stikkprøvekontroll av tre enkeltfakturaer pålydende mer enn kr 100 000,- Det forelå anskaffelsesprotokoll for 2 av disse tre anskaffelsene.

Matvarer

Trøgstad kommune har rammeavtaler for anskaffelse av tørr-, frossen- og kioskvarer, frukt og grønt, brød og ferske bakervare, samt kjøtt og kjøttprodukter. Rammeavtalen for tørr-, frossen og kioskvarer ble inngått i februar 2017. Rammeavtale for kjøtt og kjøttprodukter ble inngått i juli 2016. Rammeavtalen for frukt og grønt ble inngått i 2012 og utløp 30. september 2016. Disse rammeavtalene er inngått gjennom Innkjøpssamarbeidet Indre Østfold. Revisjonen har fått oversendt alle anskaffelsesprotokoller med unntak rammeavtale for brød og ferske bakervarer som ikke har vært etterspurt.

Trøgstad kommune har ikke rammeavtaler for meieriprodukter eller fisk- og fiskeprodukter. Kommunen har heller ingen avtale knyttet til kjøp av dagligvarer.

Revisors har undersøkt lojaliteten til inngåtte rammeavtaler ved å kontrollere regnskapstall, herunder også leverandører av matvarer, for årene 2014, 2015 og 2016.

Byggetjenester

Trøgstad kommune inngikk i 2015 rammeavtale med 3 leverandører av byggetjenester. Kontraktene er forelagt revisjonen underskrevet og datert. Revisjonen har også kontrollert evalueringsskjemaet og anbudsprotokollen som ble utarbeidet i forbindelse med vurdering og valg av leverandører av byggetjenester. Evalueringsskjema og anbudsprotokoll foreligger ikke i signert og datert stand.

I konkurransegrunnlaget er anskaffelsens kontraktsverdi estimert til 1 mill. kr pr. år. Det presiseres fra kommunens side at størrelsen på anskaffelsen vil være avhengig av de faktiske bevilgningene man får til disposisjon. Regnskapstall viser at de faktiske anskaffelsene på disse tre rammeavtalene beløp seg til kr 9,3 millioner i 2015 og kr 6,4 millioner i 2016. Analysen viser altså en betydelig høyere anskaffelse en det estimatet som fremkom i konkurransegrunnlaget.

I konkurransegrunnlaget (s. 5 og s. 17) sies det at «Trøgstad kommune vil etter inngåelse av rammeavtale stå fritt til å benytte det enkelte firma uten en forbigående internkonkurranse». Revisor har fått opplyst at det ikke er gjennomført minikonkurranser mellom de tre leverandørene kommunen har rammeavtale med.

Trøgstad kommune har gjort anskaffelser av elektrotjenester hos Håkelia Sandvik Elektro AS i størrelsesorden, kr 513 000 (2016), 365 000 (2015) og 35 000 (2014). Revisjonen har fått opplyst at man tidligere har hatt en rammeavtale inngått i regi av innkjøpskontoret i Indre Østfold. Avtaleområdet var «Elektrotjenester med tilhørende materiell». Denne utgikk 31.10.2015. Etter dette tidspunkt har Trøgstad kommune stått uten avtale på dette området. Revisjonen har fått opplyst at Trøgstad kommune, i påvente av ny anbudsprosess, stort sett har foretatt sine løpende innkjøp på elektrotjenester hos Håkelia Sandvik Elektro AS. Revisjonen har kontrollert fire fakturaer fra 2015 og 2016. Det foreligger anskaffelsesprotokoll for to av kjøpene som ble foretatt i 2015.

4.3 Revisors vurderinger og konklusjoner

Anskaffelsesstrategier og rutiner

Med bakgrunn i de kontrollhandlinger som er gjennomført er revisjonen av den oppfatning at Trøgstad kommune i all hovedsak har etablert hensiktsmessige regler og rutiner for å sikre overholdelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Lov og forskrift er i stadig endring, og innkjøpsrutinene krever derfor kontinuerlige oppdateringer. Revisor har fått en forståelse av innkjøpskoordinator har fokus på dette. Revisor mener dette er viktig og positivt.

Lov om offentlig anskaffelse og tilhørende forskrift skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessige vurderinger og likebehandling av leverandører og tilbydere. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Revisjonen registrerer at Trøgstad kommune har utarbeidet og vedtatt et strategidokument for offentlige anskaffelser. I dette dokumentet har Trøgstad kommune f. eks lagt vekt på at kompetanse og rolleforståelse hos den enkelte innkjøper er et strategisk satsningsområde i innkjøpsamarbeidet. Revisjonen vurderer at dette dokumentet gir et godt fundament i det fremtidige arbeidet med å gjøre innkjøpsfunksjonen i Trøgstad kommune enda bedre og enda mer i tråd med intensjonene i lov og forskrift. Trøgstad kommune har oppdaterte reglement og veiledere for innkjøp. Det er revisjonens oppfatning at disse dokumentene, sammen med økonomireglement og delegasjonsreglement, i all hovedsak etablerer et rammeverk som setter Trøgstad kommune godt i stand til å gjøre innkjøp og anskaffelser i tråd med lov og forskrift.

Det bør være tydelige ansvarsfordelinger og klare mandat med hensyn til hvem som har ansvar for de ulike fasene i en innkjøpsprosess. I Trøgstad kommune er virksomhetsledere delegert fulle rettigheter og plikter i forhold til økonomiansvar. Dette gjelder også innkjøp av varer og tjenester. Revisjonen har fått opplyst at enhver ansatt i Trøgstad kommune kan gjøre innkjøp på vegne av virksomheten. Innkjøpsreglementet har ingen krav til skriftliggjøring av fullmakt for at en ansatt skal kunne foreta et innkjøp. Revisjonen er av den oppfatning at ideelt sett bør den som attesterer og den som rekvirerer en vare eller tjeneste være samme person. Dette er blant annet viktig for å ha kontroll på at man ved utbetaling rent faktisk betaler for rett vare, til riktig pris og kvalitet. Revisjonen anbefaler Trøgstad kommune å vurdere om vedtatte retningslinjer og etablert praksis knyttet til anvisning, attestasjon og rekvirering (innkjøp) av varer og tjenester er optimal og hensiktsmessig.

Lov om offentlige anskaffelser sier at for å nå målet om effektiv ressursbruk, basert på forretningsmessige vurdering og likebehandling, skal en anskaffelse så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Lovens krav om konkurranse blir gjentatt med presisering i forskrift om offentlige anskaffelser: ”Enhver

anskaffelse skal så langt det er mulig baseres på konkurranse uansett anskaffelsesprosedyre.” (§3-1, punkt 1). Hovedkravet er således konkurranse. Revisor har sett på kommunens prosedyrer for konkurranseutsetting og tilbudsinnhenting. Hovedinntrykket er at kommunen har gode rutiner som legger til rette for at regelverket for offentlige anskaffelser blir fulgt.

I følge forskrift skal det føres anbudsprotokoller for anskaffelse av varer og tjenester over 100 000 kroner, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2. Anskaffelser kostnadsberegnet til over 500 000 kroner skal lyses ut på Doffin, jf. forskriftens § 18-1. De undersøkelsene revisjonen har gjort avdekker ingen klare og åpenbare brudd på kravet om å konkurranseutsette anskaffelser med anskaffelseskostnad over kr 500 000,-. Revisjonen er likevel av den oppfatning at det finnes vareområder som Trøgstad kommune bør vurdere å konkurranseutsette ved å inngå rammeavtaler. Dette vil kommenteres nærmere under overskriften «Rammeavtaler».

Inngåelse rammeavtaler for kjøp av juridisk bistand og vikartjenester er positive eksempler på tiltak iverksatt av kommunen for å redusere dette problemet. Revisjonen har fått opplyst at det er vanlig at det blir perioder uten rammeavtale når eksisterende rammeavtale utgår før ny anbudsprosess er gjennomført. I slike perioder gis virksomhetene frihet til å gjøre innkjøp der de ønsker eller finner best pris og kvalitet. Revisjonen vurderer at i slike perioder, altså perioder mellom to gyldige rammeavtaler, øker sannsynligheten for anskaffelser som er i strid med lov og forskrift. Revisjonen anbefaler derfor et økt fokus på å etablere prosesser som sørger for at tidsrommet mellom gyldige rammeavtaler gjøres minst mulig. Dette fordrer at man setter i gang anbudsprosesser i god tid før gjeldende rammeavtale utløper. Et hvert kjøp som ikke utsettes for konkurranse er i realiteten å oppfatte som et brudd på de grunnleggende prinsippene i lov om offentlige anskaffelser.

Forskriftens § 3-2 krever at det skal føres protokoll for alle anskaffelser over kr 100 000 ekskl. mva. Revisjonen anbefaler at kommunen fortsatt skal ha et fokus på at protokollplikten overholdes. Dette innebærer også at protokollene foreligger i underskrevet stand.

Rammeavtaler

Trøgstad kommune har valgt å organisere store deler av sine innkjøp gjennom rammeavtaler. Dette er avtaler inngått både gjennom innkjøpssamarbeidet og rammeavtaler som Trøgstad kommune har inngått på egen hånd. Revisjonen registrerer også at Trøgstad kommune har inngått rammeavtaler på flere viktige områder de siste år. Dette gjelder f. eks rammeavtaler om kjøp av juridiske tjenester til barnevernet som ble inngått i 2015 og rammeavtale om kjøp av vikartjenester til barnevernet som ble inngått i 2016. Revisjonen vurderer det som positivt at Trøgstad kommune med dette har identifisert tjenesteområder som representerer en utfordring sett opp i mot lov og forskrift. Inngåelse av rammeavtaler representerer et viktig skritt i retning av å etterleve kravene i lov og forskrift. Undersøkelser revisjonen har gjort indikerer at innkjøp i all hovedsak gjøres i henhold til inngåtte rammeavtaler. Revisjonen anbefaler likevel at Trøgstad kommune fortsatt har et fokus knyttet til at innkjøp gjøres i henhold til inngåtte rammeavtaler. Dette fordrer stor grad av bevissthet hos alle involverte gjennom hele innkjøpsprosessen.

Til tross for at Trøgstad kommune allerede organiserer store deler av sine innkjøp gjennom rammeavtaler vurderer revisor likevel at det finnes vare- og tjenestegrupper som bør vurderes konkurranseutsatt. Spesielt gjelder dette meieriprodukter, dagligvarer og elektromateriell/elektrotjenester. For disse tre vare- og tjenestegruppene er de årlige

innkjøpene av et slikt omfang at revisor anbefaler kommunen å vurdere hvorvidt man kan arbeide mot enda bedre og sikrere etterlevelse av lov og forskrift ved å inngå rammeavtaler.

Revisjonen har fått bekreftet at kommunen ikke har gjennomført mini- eller internkonkurranse om oppdrag på disse rammeavtalene vedrørende byggetjenester. Kommunen begrunner dette med den forannevnte formulering i konkurransegrunnlaget.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) sier om avrop på parallelle rammeavtaler at disse avropene avhenger om alle vilkårene for tildeling er fastsatt i rammeavtalen eller ikke. Er fordelingsnøkkelen fastlagt må avrop gjøres i henhold til dette. Avrop kan med denne fremgangsmåten f. eks. gjøres ved at leverandøren med det beste tilbudet forespørres først. Om ikke den kan levere går henvendelsen til den med det nest beste tilbudet osv. Dersom ikke alle vilkårene er fastsatt skal kontrakt tildeles etter at det er gjennomført ny konkurranse mellom rammeavtaleleverandørene (<https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/rammeavtaler>, 01.06.2017). Revisjonen anbefaler Trøgstad kommune å vurdere hvorvidt formuleringen i konkurransegrunnlaget, referert i avsnittet ovenfor, er i tråd med lov og forskrift. Det følger av dette at revisjonen også anbefaler kommunen å vurdere sin praksis for avrop på rammeavtaler «Byggetjenester».

Revisjonen har sammenlignet estimert innkjøpskostnad i konkurransegrunnlaget med de faktiske regnskapstall på flere rammeavtaler. Når det gjelder byggetjenester er det estimerte kjøpet på kr 1000 000. Regnskapsført kostnad er på 6,3 millioner. Selv om kommunen har rammeavtale med en leverandør innebærer ikke dette at kommunen fritt kan handle av denne/disse leverandørene. Revisjonen ber kommunen vurdere om de har gode nok rutiner for å påse at man ved avrop på rammeavtaler, det være seg egeninngåtte avtaler eller avtaler inngått gjennom Innkjøps samarbeidet Indre Østfold, opererer i henhold til de anskaffelsesestimat som fremkommer i konkurransegrunnlaget.

Revisjonen påpeker også det misforhold vi registrerer når det gjelder forholdet mellom budsjetterte midler til vikartjenester i barnevern, rammeavtalens estimerte innkjøpsvolum og regnskapsført anskaffelsesverdi. I 2016 var det budsjettert med kr 300 000 til vikarhjelpe barnevern. Faktisk innkjøp var på om lag 1,8 millioner. I konkurransegrunnlaget er det estimert en anskaffelse opp i mot kr 2 millioner årlig. Estimert i rammeavtalen og faktisk innkjøp står godt i forhold til hverandre, mens forholdet mellom budsjetterte midler til vikarer og estimert i rammeavtalen viser et betydelig misforhold. Revisjonen er av den oppfatning at det bør være et rimelig forhold mellom budsjetterte midler til en vare eller tjeneste og de estimerte anskaffelsesrammer som fremkommer i et konkurransegrunnlag. Revisjonen anbefaler Trøgstad kommune å gjennomgå sine rutiner for å sikre seg at sammenhengen mellom budsjett, estimert anskaffelseskostnad i rammeavtale og faktisk forbruk fremstår mer balansert i fremtiden.

Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Revisjonen vurderer det som positivt at Trøgstad kommune i all hovedsak har etablert gode reglement og rutiner for kjøp av varer og tjenester. Revisjonens undersøkelser viser likevel at innkjøpspraksis ikke alltid samsvarer med vedtatte retningslinjer. Konsekvensen av dette er at det i enkelt tilfeller kan gjøres ulovlige direkte innkjøp. I og med at internt og eksternt vedtatte retningslinjer ikke alltid følges har Trøgstad kommune etter revisjonens syn fremdeles et ubenyttet forbedringspotensial når det gjelder kommunens innkjøpspraksis og intern kontroll.

4.4 Anbefalinger

Revisjonen viser til kontrollhandlinger og vurderinger for hvert revisjonskriterium og fremmer følgende anbefalinger:

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler Trøgstad kommune å vurdere om vedtatte retningslinjer og etablert praksis knyttet til anvisning, attestasjon og rekvirering (innkjøp) av varer og tjenester er optimal og hensiktsmessig.

Anbefaling 2: Enhver offentlig anskaffelse bør, så langt det lar seg gjøre, utsettes for konkurranse. Er det etablert en praksis hvor dette kravet ikke hensyntas risikerer man stadige brudd på de grunnleggende prinsippene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. I alvorlige tilfeller, særlig ved anskaffelser over terskelverdier, kan dette medføre overtredelsesgebyr for kommunen hvis en sak blir klaget inn for KOFA . Revisjonen anbefaler derfor Trøgstad kommune fortsatt å ha fokus på konkurransekravet ved innkjøp.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler at det blir ført anbudsprotokoller ved alle kjøp over 100 000 kroner, jf anskaffelsesforskriftens § 7.1.

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler kommunen å være bevisst viktigheten av signering/ datering av kontrakter innen vedståelsesfristens utløp.

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler kommunen å gjøre ytterligere vurderinger av hvilke varegrupper og tjenesteområder de bør ha rammeavtaler for. Dette for å unngå eventuelle klagesaker i KOFA og med dette risikoen for å måtte utbetale overtredelsesgebyr.

Anbefaling 6: Revisjonen har registrert at det i enkelte tilfeller tar noe tid fra en rammeavtale går ut til en ny rammeavtale er inngått. Revisjonen anbefaler kommunen å etablere prosesser som sikrer en mest mulig sømløs overgang mellom rammeavtaler.

Anbefaling 7: Revisjonen vurderer at kommunen ved enkelte tilfeller handler av andre leverandører enn de kommunen har avtale med. Revisjonen anbefaler kommunen å ha fokus på at rammeavtaler blir overholdt.

Anbefaling 8: Trøgstad kommune har forbeholdt seg retten til å velge fritt mellom de tre leverandørene man har inngått rammeavtale knyttet til byggetjenester. Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere sin praksis knyttet til avrop på rammeavtalen for «Byggetjenester».

Anbefaling 9: Selv om kommunen har rammeavtale med en leverandør vil ikke dette si at kommunen kan handle inn fritt og ubegrenset hos denne leverandøren. Kommunen bør så vidt mulig holde seg innenfor de rammene som er nedfelt i rammeavtalen. Dette gjelder både hva slags varer eller tjenester som anskaffes av en gitt leverandør, samt de økonomiske rammene det anskaffes innenfor. Revisjonen anbefaler kommunen å bestrebe seg på at innkjøpssummer og innkjøpte kvanta er i samsvar med de rammene som er satt i rammeavtalen.

5. RÅDMANNENS BEMERKNINGER

Forvaltningsrevisjonsrapporten ”Innkjøp” i Trøgstad kommune har vært til behandling hos administrasjonen ved rådmannen. Rådmannen har gitt sine bemerkninger til revisjonens anbefalinger i skriv av 09.08.2017. Rådmannens bemerkninger er vedlagt som vedlegg 1 til rapporten.

Revisjonen ser at rådmannen i hovedsak slutter seg til revisjonens anbefalinger og meddeler at kommunen vil gjøre nødvendige grep for å følge opp anbefalingene.

6. KILDEHENVISNINGER

Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. *Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)*. 1.utgave, 2006. Orkanger.

Dokumenter fra Trøgstad kommune

- *Trøgstad kommunes innkjøpsreglement 2016 - 2019*
- *Innkjøpsveileder for Trøgstad kommune 2016 – 2019*
- *Trøgstad kommunes innkjøpsstrategi 2016 – 2019, jf sak 27/16 i Trøgstad kommunestyre*
- *Innkjøpshåndbok for Trøgstad kommune (pr. 03.04.17)*
- *Trøgstad kommunes økonomireglement 2016-2020*
- *Trøgstad kommunes delegasjonsreglement 2016 -2020*

Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV 1999-07-16 nr. 69: Lov om offentlige anskaffelser

Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr. 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- FOR 2006-04-07 nr. 402: Forskrift om offentlige anskaffelser

Retningslinjer

- St. meld. nr 36 (2008-2009) «Det gode innkjøp»

Internett

<https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/rammeavtaler>, 01.06.2017).

7. VEDLEGG

1. Rådmannens bemerkninger, datert 09.08.2017, fra økonomisjef Nina Teig til forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen



Indre Østfold Kommunerevisjon
Larsen Frank Willy

Unntatt offentlighet
§ 5 2. ledd

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

17/568 - 10 / NIT

09.08.2017

Svar fra rådmannen på forvaltningsrevisjonsrapport - Innkjøp

Det henvises til rapportens avsnitt 5. Rådmannens bemerkninger. Rådmannens bemerkninger er som følger:

Før rådmannen kommenterer revisjonens 9 anbefalingspunkter vil rådmannen komme med en tilbakemelding på Trøgstad kommunes opplevelse av selve forvaltningsrevisjonsprosessen. Kontakten mellom Trøgstad kommunes virksomheter og revisjonen har i hovedsak gått gjennom kommunens innkjøpskoordinator. Hun opplever at det har vært en god dialog og en arbeidsform som har gitt rom for å komme med innspill og betraktninger. Videre har Innkjøpskoordinator fått tilstrekkelig tid til å innhente opplysninger fra virksomhetene, hente ut relevante regnskapsdata og gi tilsvarende.

Innkjøp er et omfattende fagfelt som krever spisskompetanse. Kommunen er i gang med å styrke kompetansen innenfor dette feltet. Vi ser en utfordring i å vedlikeholde kompetansen i hele organisasjonen, både i forhold til turnover og endringer i regelverket.

Trøgstad kommunes ressurser på innkjøp som fag er deltakelse i Innkjøpssamarbeidet i Indre Østfold og en innkjøpskoordinatorrolle som er lagt til kommunens regnskapssjef (estimert til 20% stilling). Om denne kombinasjonen er den optimale innkjøpsfunksjon er under vurdering. Det er besluttet at Trøgstad skal inngå i en storkommune fra 2020. Rådmannen anser derfor at det ikke er hensiktsmessig å gjøre store organisatoriske endringer på innkjøpsfunksjonen nå.

I rapportens avsnitt 4.4 har revisjonen gitt 9 anbefalinger. Rådmannens bemerkninger til anbefalingene er gitt nedenfor:

Anbefaling 1: *Revisjonen anbefaler Trøgstad kommune å vurdere om vedtatte retningslinjer og etablert praksis knyttet til anvisning, attestasjon og rekvirering (innkjøp) av varer og tjenester er optimal og hensiktsmessig.*

Rådmannens bemerkning: Trøgstad kommune vurderte sin innkjøpspraksis i 2016. Vurderingene ble gjort ved utarbeidelse av innkjøpsstrategi (vedtatt i K-styret mars 2016) og nytt innkjøpsreglement (vedtatt i K-styret juni 2016). Med bakgrunn i strategi og reglement ble det utarbeidet en innkjøpsveileder. Rollen innkjøper er tydelig beskrevet i nevnte innkjøpsdokumenter og den er ikke knyttet mot roller som attestant eller anviser. Det er et bevisst valg at innkjøper/rekvirent ikke trenger å være samme person som attestant eller anviser. I den praktiske hverdagen anser rådmannen det hensiktsmessig at kommunens

medarbeidere kan skaffe til veie de varer og tjenester som er nødvendig for kommunens tjenesteproduksjon. Store avrop på rammeavtaler eller andre store innkjøp foretas av leder, avdelingsleder eller person med attestasjons- eller anvisningsmyndighet. Rådmannen anser at Trøgstad kommunes vedtatte retningslinjer og etablerte praksis er hensiktsmessig og medfører lav risiko.

Anbefaling 2: *Enhver offentlig anskaffelse bør, så langt det lar seg gjøre, utsettes for konkurranse. Er det etablert en praksis hvor dette kravet ikke hensyntas risikerer man stadige brudd på de grunnleggende prinsipper i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. I alvorlige tilfeller, særlig ved anskaffelser over terskelverdier, kan dette medføre overtredelsesgebyr for kommunen hvis en sak blir klaget inn for KOFA. Revisjonen anbefaler derfor Trøgstad kommune fortsatt å ha fokus på konkurransekravet ved innkjøp.*

Rådmannens bemerkning: Trøgstad kommune har et forbedringspotensiale på dette området. Vi er opptatt av å øke kompetansen innenfor dette fagfeltet og har fokus på konkurransekravet. I praksis gir dette seg utslag i at innkjøpere blir stadig bedre til å søke råd i forkant av en anskaffelse, noe som medfører økt kompetanse i organisasjonen og økt profesjonalitet i innkjøpsprosesser.

Anbefaling 3: *Revisjonen anbefaler at det blir ført anbudsprotokoller ved alle kjøp over 100 000 kroner, jf anskaffelsesforskriftens § 7.1.*

Rådmannens bemerkning: Innkjøpsreglement og innkjøpsveileder peker tydelig på plikten til å føre anskaffelsesprotokoll ved kjøp over 100 000 kroner. Det er en økt bevissthet i kommunen på dette kravet.

Anbefaling 4: *Revisjonen anbefaler kommunen å være bevisst viktigheten av signering/datering av kontrakter innen vedståelsesfristens utløp.*

Rådmannens bemerkning: Rådmannen vil understreke viktigheten av at disse formalitetene ivaretas ved framtidige rammeavtaler.

Anbefaling 5: *Revisjonen anbefaler kommunen å gjøre ytterligere vurderinger av hvilke varegrupper og tjenesteområder de bør ha rammeavtaler for. Dette for å unngå eventuelle klagesaker i KOFA og med dette risikoen for å måtte utbetale overtredelsesgebyr.*

Rådmannens bemerkning: Rådmannen er enig i anbefalingen. Samtidig er det slik at Trøgstad kommune kan foreslå rammeavtaleområder overfor innkjøps samarbeidet i Indre Østfold. Dersom Trøgstads forslag ikke får gehør hos de andre kommunene, vil anskaffelsen ikke få prioritet i samarbeidet. Dette vil da medføre at Trøgstad kommune må kunngjøre konkurranse med egne ressurser eller innleid kompetanse.

Anbefaling 6: *Revisjonen har registrert at det i enkelte tilfeller tar noe tid fra en rammeavtale går ut til en ny rammeavtale er inngått. Revisjonen anbefaler kommunen å etablere prosesser som sikrer en mest mulig sømløs overgang mellom rammeavtaler.*

Rådmannens bemerkning: Innkjøps samarbeidet har en rekke rammeavtaleområder som er kronologisk rullerende. Rådmannen ser at ny anbudsprosess relativt ofte blir påbegynt for sent til at ny avtale er på plass når den gamle går ut. Årsaken til dette kan være uforutsette oppgaver for innkjøps samarbeidet eller klageprosesser som medfører at man avslutter en konkurransen og kunngjør på nytt. Rådmannen er enig i at en sømløs overgang skal være et mål. Dersom vi skal lykkes med dette, må det skje i tett samarbeid med Innkjøps samarbeidet.

Anbefaling 7: Revisjonen vurderer at kommunen ved enkelte tilfeller handler av andre leverandører enn de kommunen har avtale med. Revisjonen anbefaler kommunen å ha fokus på at rammeavtaler blir overholdt.

Rådmannens bemerkning: Alle virksomheter i Trøgstad kommune er godt orientert om gjeldende rammeavtaleområder. Rådmannen vil sørge for en ytterligere tydeliggjøring og repetisjon overfor virksomhetene for å sikre leverandørlojaliteten.

Anbefaling 8: Trøgstad kommune har forbeholdt seg retten til å velge fritt mellom de tre leverandørene man har inngått rammeavtale knyttet til byggetjenester. Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere sin praksis knyttet til avrop på rammeavtalen for «Byggetjenester».

Rådmannens bemerkning: Rådmannen er opptatt av at det avholdes minikonkurranser innenfor rammeavtalene, slik at Lov om offentlige anskaffelser overholdes.

Anbefaling 9: Selv om kommunen har rammeavtale med en leverandør vil ikke dette si at kommunen kan handle inn fritt og ubegrenset hos denne leverandøren. Kommunen bør så vidt mulig holde seg innenfor de rammene som er nedfelt i rammeavtalen. Dette gjelder både hva slags varer eller tjenester som anskaffes av en gitt leverandør, samt de økonomiske rammene det anskaffes innenfor. Revisjonen anbefaler kommunen å bestrebe seg på at innkjøpssummer og innkjøpte kvanta er i samsvar med de rammene som er satt i rammeavtalen.

Rådmannens bemerkning: Trøgstad kommune har hatt praksis for å benytte en rammeavtales vare- eller tjenestekjøp fullt ut, uavhengig av estimert volum i konkurransegrunnlaget. Ved store anskaffelser som tilhører en vare-/tjenestegruppe vi har rammeavtale på, kan Trøgstad kommune være tjent med å gjennomføre egen anbudsprosess kun for en avgrenset anskaffelse. Dette blir vurdert i enkelte tilfeller. I rammeavtalens egenart ligger at kommunen har en kjøpsrett, men ikke en kjøpsplikt. I felles rammeavtaler i regi av Innkjøpssamarbeidet ligger samlet volum for alle kommunene i konkurransegrunnlaget (basert på historiske data) og det framkommer i alle konkurransegrunnlag at dette kun er et estimat. Med det forstås at kommunen har retten til å få rammeavtalens priser på alle avrop innenfor rammeavtalen, også når de overstiger estimert volum. På den annen side har kommunen rett til å kjøpe mindre enn estimert volum uten at det medfører prisendringer eller andre sanksjoner fra rammeavtaleleverandøren.

Hilsen

Nina Teig
regnskapssjef
Økonomi

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke underskrift.

Kopi til:
Betty Hvalsengen

Mottakere:
Indre Østfold Kommunerevisjon