

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

HOLMESTRAND KOMMUNES ETTERLEVELSE AV REGELVERK OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER



UTARBEIDET AV

 **Vestfold**
Kommunerevisjon

2017

0. SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	8
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	8
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET.....	8
2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	8
2.1 FORMÅL	8
2.2 PROBLEMSTILLINGER	8
3. REVISJONSKRITERIER	9
4. METODE OG KVALITET	9
4.1. PRAKTISK GJENNOMFØRING	9
4.2 METODEVALG	9
4.3 KVALITETSSIKRING.....	10
4.4 PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET	10
4.5 HØRING.....	10
5. FAKTA OG VURDERINGER	11
5.1 MÅL FOR INNKJØPS- OG ANSKAFFELSESPROSSENE I HOLMESTRAND KOMMUNE.....	11
5.2 INFORMASJON OM VEILEDER TIL REGLENE OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER I FORBINDELSE MED KOMMUNEREFORMEN	11
5.3 PROBLEMSTILLING 1:	15
5.3.1 REVISJONSKRITERIER	15
5.3.2 ORGANISERING – FAKTA HOLMESTRAND KOMMUNE	16
<i>Ansvar for anskaffelser</i>	16
<i>Koordinering av anskaffelser</i>	16
<i>Innkjøps samarbeid og rammeavtaler</i>	17
<i>Virksomhetsledernes synspunkter</i>	17
<i>Revisors vurdering</i>	18
5.3.3 KOMPETANSE – FAKTA HOLMESTRAND KOMMUNE.....	19
<i>Virksomhetsledernes synspunkter</i>	20
<i>Revisors vurdering</i>	21
5.3.4 RUTINER FOR ETTERLEVELSE AV REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER – FAKTA HOLMESTRAND KOMMUNE.....	22
<i>Innkjøpshåndbok – Holmestrand kommune</i>	22
<i>Virksomhetsledernes synspunkter</i>	25
<i>Revisors vurdering</i>	26
5.3.5 REVISORS KONKLUSJON PROBLEMSTILLING 1:	26
I HVILKEN GRAD HAR HOLMESTRAND KOMMUNE TILSTREKkelig ORGANISERING, KOMPETANSE OG RUTINER FOR ETTERLEVELSE AV REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	26
5.4 PROBLEMSTILLING 2:	29
I HVILKEN GRAD ETTERLEVER HOLMESTRAND KOMMUNE EGET OG NASJONALT REGELVERK FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?.....	29
5.4.1 REVISJONSKRITERIER.....	29
5.4.2 VALG AV METODE.....	29
5.4.3 KONTROLL AV ANSKAFFELSER.....	31
<i>Anskaffelser under kr 100.000 – vurdering av etterlevelse av internt regelverk</i>	31
<i>Anskaffelser mellom kr 100.000 og nasjonal terskelverdi – vurdering av etterlevelse av lov- og forskrift om offentlige anskaffelser</i>	32
<i>Anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi – vurdering av etterlevelse av lov- og forskrift om offentlige anskaffelser</i>	34
<i>Anskaffelser over EØS-terskelverdi – vurdering av etterlevelse av lov- og forskrift om offentlige anskaffelser</i>	36
5.4.4 REVISORS KONKLUSJON PROBLEMSTILLING 2:	38
I HVILKEN GRAD ETTERLEVER HOLMESTRAND KOMMUNE EGET OG NASJONALT REGELVERK FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?.....	38
<i>Oppsummerende tabeller vedrørende kontroll av anskaffelser</i>	39
6. REVISORS ANBEFALINGER	40

7. RÅDMANNENS UTTALELSE	41
<i>Vedlegg 1 – Innkjøpshåndbok - Holmestrand kommune</i>	<i>42</i>
<i>Vedlegg 2 – Litteratur og kilder</i>	<i>61</i>

0. SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Holmestrand kommune har Vestfold kommunerevisjon gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Holmestrand kommunes etterlevelse av regelverk om offentlige anskaffelser*. Revisjonskriteriene, som er lagt til grunn for revisjonens vurderinger, går fram av rapportens kapittel 3. Metode og kvalitetssikring fremgår av kapittel 4. For faktagrunnlag og en mer utfyllende versjon av revisjonens vurderinger vises det til kapittel 5 i rapporten.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

I dette prosjektet har vi undersøkt om Holmestrand kommune har tilstrekkelig organisering, kompetanse og rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Videre har vi foretatt en kontroll av Holmestrand kommunes etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser innenfor drift og investering. Denne kontrollen er avgrenset til perioden januar 2016 til og med august 2017.

Oppsummering av revisjonens vurderinger

Revisors hovedinntrykk er at Holmestrand kommune i hovedsak etterlever regelverk om offentlige anskaffelser.

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende to problemstillinger:

Problemstilling 1: I hvilken grad har Holmestrand kommune tilstrekkelig organisering, kompetanse og rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser?

Organisering av innkjøpsarbeidet

Ifølge Difi sin veileder er det viktig at innkjøpsfunksjonen er tydelig plassert i kommunen. Holmestrand kommune har organisert innkjøpsfunksjonen under Økonomiavdelingen, og vi vurderer at organisering, plassering og ansvaret er tydelig plassert i kommunen.

Innkjøpsfunksjonen i Holmestrand kommune består av en fagansvarlig for anskaffelser. Alle innkjøpene gjøres i virksomhetene. Den enkelte virksomhetsleder er budsjettansvarlig og ansvarlig for at anskaffelsene skjer i tråd med gjeldende lover og regler. Hovedoppgaver for rådgiver/ fagansvarlig har vært å utarbeide innkjøpshåndbok og prosedyrer, samt være en støttefunksjon for det totale anskaffelsesområdet i kommunen. Fagansvarlig er også aktiv deltaker i enkelte prosjekter/ anskaffelser. Revisor vurderer at roller og ansvarsfordeling knyttet til innkjøp er klart i Holmestrand kommune. Dette fremgår av rutiner og oversikt over hvem som har bestillingsfullmakt, samt hvem som har attestasjons- og anvisningsfullmakt. Videre skal fullmakter nedfelles skriftlig. Denne dokumentasjonen sikrer gjennomsiktighet og etterprøvbarehet, i tråd med revisjonskriteriene.

Tilbakemeldinger fra virksomhetsledere i Holmestrand kommune, viser at alle, som har svart, har oversikt over alle anskaffelser over kr 100.000 i egen virksomhet og verdien av disse. Hovedandelen av virksomhetslederne har også oversikt over rammeavtalene til kommunen, og at disse er lett tilgjengelig. Hovedandelen av virksomhetslederne vurderer også at kommunens innkjøpsreglement er lett tilgjengelig. 13 av 14 virksomhetslederne uttrykker å ha oversikt over hvor mange i egen enhet som har fullmakt til å foreta innkjøp.

Reglement for bestiller, attestant og anvisning fremgår av kommunens økonomireglement, pkt. 4. Alle bestillere skal ha et unikt bestillernummer og bestillingsfullmakt må delegeres fra virksomhetsleder på eget skjema, og sendes Økonomiavdelingen for oppbevaring. I følge kommunens Økonomireglement, pkt. 4, skal bestillingsfullmakt delegeres skriftlig. Tilbakemeldinger fra virksomhetsledere viser imidlertid at hovedandelen mener at fullmakt til å foreta innkjøp ikke er delegert skriftlig og 21 % er usikre på dette spørsmålet.

På bakgrunn av revisors gjennomgang, vurderer vi at Holmestrand kommune har tilrettelagt for en god organisering på innkjøpsområdet. Holmestrand kommunes modell for innkjøpsarbeidet, med en ressursperson på området og delegert bestillingsansvar ut på virksomhetene, vurderes å være en hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet. Vi ser imidlertid at organiseringen med kun en ressursperson på området kan være noe sårbar. I den forbindelse ser vi positivt på at det er etablert en arbeidsgruppe i forbindelse med kommunesammenslåingen, som ser på fremtidig organisering av innkjøpsarbeidet i den nye kommunen.

Kompetanse på innkjøpsområdet

I henhold til revisjonskriteriene, er kompetanseutvikling sentralt for anskaffelsesområdet.

Revisor registrerer at Holmestrand kommune de siste årene har hatt fokus på kompetanseheving på innkjøpsområdet. Kommunen har blant annet å opprette en 50 % sentral stilling som rådgiver/ fagansvarlig for innkjøp og gjennomført opplæring for virksomhetsledere på innkjøpsområdet. Kommunen kan imidlertid ikke vise til at kompetanse er systematisk kartlagt på innkjøpsområdet, for å avdekke om det er kompetanse som helt mangler eller hvilke områder det er behov for eventuell kompetanseheving, eller laget en skriftlig kompetanseplan som viser hvordan komme til ønsket kompetansenivå. Revisor vurderer at kommunen har hatt en positiv utvikling på kompetanseheving på området, men vi ser at kommunen har et potensial til ytterligere utvikling. En systematisk kartlegging av ansattes kompetanse, vil etter revisors vurderinger tydeliggjøre hvor behovet er størst for kompetanseheving. Dette vil gjøre det enklere for kommunen å planlegge hvordan komme til ønsket kompetansenivå.

Resultatene fra spørreundersøkelsen til virksomhetslederne, viser også at Holmestrand kommune har et potensial til å gjennomføre systematisk utvikling av kompetansen innenfor anskaffelsesområdet.

Rutiner på innkjøpsområdet

Revisor konkluderer med at Holmestrand kommune, gjennom Innkjøpshåndbok, rutiner og reglement, har etablert gode rutiner og retningslinjer, som skal sikre at nødvendige handlinger utføres for at regelverket skal etterleves.

I følge DIFIs *Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser*, bør det på anskaffelsesområdet etableres kontrollaktiviteter, som gode handlingsplaner og rutiner, som sørger for at nødvendige handlinger utføres og regelverket etterleves.

Revisors vurderer at Holmestrand kommune, gjennom Innkjøpshåndboken, har dekket opp de viktigste kravene til gode handlingsplaner og rutiner. Håndboken dekker de ulike innkjøpsprosessene ut fra lov om offentlige anskaffelser, anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften. I tillegg er det utarbeidet noen enkle prosedyrer, som skal ivareta deler av regelverket. Innkjøpshåndboken omfatter også *Etiske retningslinjer for offentlige*

anskaffelser. Innkjøpshåndboken er arkivert under felles fane for Anskaffelser i kommunens intranett og Økonomireglementet er arkivert under felles fane for Styringsdokumenter i Intranettet. Disse er lett tilgjengelig for alle ansatte. Prosedyrene for innkjøp er foreløpig ikke arkivert og samlet under fane for Anskaffelser i Intranettet. Revisor ser positivt på at Innkjøpshåndboken ble revidert i februar 2017, på grunn av endringer i regelverket.

Revisor vurderer at kommunens Økonomireglement ivaretar bestemmelser for bestiller-, attestasjons- og anvisningreglementet. Revisor vurderer at Holmestrand kommune, gjennom ovennevnte Innkjøpshåndbok, rutiner, prosedyrer og Økonomireglement, har etablert gode rutiner og retningslinjer, som skal sikre at nødvendige handlinger utføres for at regelverket skal etterleves, i tråd med Difi sin veileder på området.

Resultatene fra spørreundersøkelsen, viser at hovedandelen (86 %) mener at innkjøpsreglementet er lett tilgjengelig. Dette tyder på at regelverket er forankret i organisasjonen og med dette i tråd med revisjonskriteriet. Revisor ser positivt på at alle virksomhetsledere opplever god støtte fra rådgiver/ innkjøpsansvarlig eller andre ressurspersoner på spørsmål knyttet til rutiner og regelverk for innkjøp.

Innkjøpshåndboken inneholder også noen punkter for Oppfølging av internkontrollen, som skal følges opp av fagansvarlig. Per juni 2017 dokumenteres ikke disse kontrollene. Fagansvarlig mener de kunne hatt mer formell internkontroll på innkjøpsområdet, men vurderer at de har rimelig god kontroll – og at dette er en kost/nytte-vurdering. Ved et eventuelt større fagmiljø på området etter kommunesammenslåingen, kan slike kontrolloppgaver få større prioritet. Revisor opplever det som positivt at svarfordelingen fra spørreundersøkelsen tyder på at de fleste virksomhetslederne opplever god oppfølging fra administrasjonen for å sikre etterlevelse av regelverket.

Problemstilling 2: I hvilken grad etterlever Holmestrand kommune eget og nasjonalt regelverk for offentlige anskaffelser?

Revisor har ved stikkprøvekontroll vurdert kommunens etterlevelse av eget og nasjonalt regelverk for offentlige anskaffelser. Kontrollen er gruppert etter følgende kategorier:

- Anskaffelser under kr 100.000
- Anskaffelser mellom kr 100.000 – nasjonal terskelverdi
- Anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi
- Anskaffelser over EØS-terskelverdi

Revisor vil understreke at disse kontrollene er begrenset i omfang, men vil gi en pekepinn på etterlevelse av eget og nasjonalt regelverk.

Vi vil trekke fram at regelverket om offentlige anskaffelser stiller krav til at innkjøp i offentlig sektor skal, så langt det er mulig, baseres på konkurranse. Dette er et av hovedelementene i regelverket.

Revisors hovedinntrykk er at Holmestrand kommune i hovedsak etterlever lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi, og

anskaffelser over EØS-terskelverdi. Vi ser positivt på at av i alt åtte kontrollerte anskaffelser i disse gruppene, har revisor kun konstatert ett avvik knyttet til manglende protokollføring på en av anskaffelsene.

Kontrollen av fem anskaffelser mellom kr 100.000 og nasjonal terskelverdi, viste at det ikke var holdt konkurranse for to anskaffelser og for en av disse anskaffelsene var det heller ikke utarbeidet protokoll. Det manglet også protokoll for en annen av disse anskaffelsene. Revisor konkluderer med at dette ikke er i tråd med internt eller nasjonalt regelverk om offentlige anskaffelser.

Tilslutt kan vi konkludere med at fire av de kontrollerte anskaffelsene under kr 100.000 delvis eller ikke har fulgt internt regelverk. Internt regelverk anbefaler at det skal gjennomføres konkurranse (minimum tre tilbydere skal kontaktes), tildelingskriterier skal defineres, anskaffelsen skal dokumenteres og protokoll utarbeides. Vi gjør oppmerksom på at kommunens interne regelverk er strengere enn lov og forskrift, da anskaffelser under ble unntatt fra regelverket om offentlige anskaffelser fra 1. juli 2015. Siden kommunen anbefaler strengere krav til gjennomføring av anskaffelser under kr 100.000, og revisor ser at dette ikke etterleves, anbefaler vi at kommunen følger opp at internt regelverk etterleves.

Tabellene under kapitel 5.4.4 som viser resultatet av vår kontroll.

Anbefalinger

- Holmestrand kommune bør sikre at fullmakt til å foreta innkjøp delegeres skriftlig – i tråd med kommunens økonomireglement.
- Holmestrand kommune bør kartlegge kompetansen på anskaffelsesområdet og lage en skriftlig kompetanseplan som viser hvordan de skal komme til ønsket kompetansenivå.
- Holmestrand kommune bør sikre at konkurranse gjennomføres og protokoll utarbeides for alle anskaffelser, i tråd med internt og nasjonalt regelverket om offentlige anskaffelser.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Generelt

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. kommuneloven med forskrifter. Kontrollutvalget har ansvar for at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon og at det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse.

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bygger på RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon.

Bestilling

Forvaltningsrevisjonen ble bestilt av kontrollutvalget i Holmestrand kommune i møte 30.03.2017, sak 11/17.

1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

Revisors kontroll av Holmestrand kommunes etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser er avgrenset til perioden januar 2016 til og med august 2017.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet har vært å

- undersøke om Holmestrand kommune har tilstrekkelig organisering, kompetanse og rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.
- undersøke etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser innenfor drift og investering.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Prosjektet har følgende problemstillinger:

1. **I hvilken grad har Holmestrand kommune tilstrekkelig organisering, kompetanse og rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser?**
2. **I hvilken grad etterlever Holmestrand kommune eget og nasjonalt regelverk for offentlige anskaffelser?**

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger revisor bruker for å vurdere funn som undersøkelsen har avdekket.

Revisjonskriteriene i dette prosjektet er utledet fra:

- Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser, utarbeidet av DIFI (direktoratet for forvaltning og IKT), desember 2011
- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 (med endringer)
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 (med endringer)
- Innkjøpshåndbok Holmestrand kommune – oppdatert januar 2014
- Innkjøpshåndbok Holmestrand kommune – revidert februar 2017
- Økonomireglement Holmestrand kommune – vedtatt av bystyret 8.5.2013
- Øvrige interne rutiner og prosedyrer for innkjøp

Revisjonskriteriene er nærmere beskrevet i kapittel 5.

4. METODE OG KVALITET

4.1. Praktisk gjennomføring

Revisjonen er gjennomført i perioden mai – august 2017.

Vestfold kommunerevisjon har:

- sendt oppstartsbrev til rådmannen
- hatt oppstartsmøte med rådmannen, rådgiver/ fagansvarlig for innkjøp og kommunalsjef plan, økonomi og finans
- hatt intervju med rådgiver/fagansvarlig for innkjøp i Holmestrand kommune
- gjennomført dokumentanalyse
- gjennomført en anonym spørreundersøkelse til virksomhetsledere
- foretatt stikkprøver på enkeltanskaffelser opp mot regelverket for offentlige anskaffelser
- gjennomført avslutningsmøte med rådgiver/ fagansvarlig for innkjøp og kommunalsjef, plan, økonomi og finans

Vestfold kommunerevisjon vil takke alle i Holmestrand kommune som har bidratt konstruktivt med informasjon til rapporten.

4.2 Metodevalg

Metodene som er benyttet i forvaltningsrevisjonen omfatter intervju, dokumentanalyse, stikkprøvekontroll og en anonym spørreundersøkelse.

Dokumentanalyser

Revisjonen har gjennomgått aktuelt regelverk for offentlige anskaffelser. Kommunens rutiner og prosedyrer på området har blitt innsamlet og gjennomgått.

Spørreundersøkelse

For å få virksomhetsledernes synspunkter og vurderinger av kommunens og virksomhetens arbeid med offentlige anskaffelser, sendte vi en spørreundersøkelse til 18 virksomhetsledere og mottok 14 svar. Dette gav en svarprosent på 78 %.

Stikkprøvekontroll

Med utgangspunkt i liste over leverandører fra kommunens regnskap, ble anskaffelser under 100 000, mellom 100 000 og nasjonal terskelverdi, over nasjonal terskelverdi, samt leveranser over EØS-terskelverdier, valgt ut for kontroll. Vi har valgt ut til sammen 17 bilag fordelt mellom drifts- og investeringsregnskapet. Disse er hentet fra ulike programområder i kommunen, slik at en stor del av kommunen ble dekket i kontrollen.

4.3 Kvalitetssikring

Opplysninger fra intervjuene, som ligger til grunn for konklusjoner og andre vurderinger gjort i denne revisjonsrapporten, er godkjent ved at møtereferatene ble sendt til verifisering. I tillegg har revisjonen sendt foreløpig rapport til høring, hvor administrasjonen har fått anledning til å korrigere faktafeil og avklare misforståelser. Vi har også hatt jevnlig dialog med rådgiver for innkjøp. I tillegg har vi hatt et oppsummeringsmøte med sentrale personer i kommunen ved avslutning av prosjektet. Kvalitetssikringen i prosjektet er også ivaretatt gjennom diskusjoner i revisjonsteamet om metode, veivalg og vurderinger. Kvalitetssikring av revisjonsrapporten er også utført ved at oppdragsansvarlig revisor har gjennomgått og gitt innspill på den endelige rapportens utforming og innhold.

4.4 Pålitelighet og gyldighet

Metodebruk skal sikre både gyldighet og pålitelighet. Vurderinger av dataenes gyldighet skal sikre at kontrollens datagrunnlag samlet bidrar til å besvare problemstillingene. Vurderinger om pålitelighet fokuserer på om de dataene som er innsamlet er påvirket av den måten innsamlingen gjennomføres på. Revisor vurderer at empirien som ligger til grunn for rapportens konklusjoner er basert på data med høy grad av gyldighet og pålitelighet. Datagrunnlaget kan også etterprøves ved at revisor har utarbeidet en egen perm med prosjektdokumentasjon.

4.5 Høring

Rapporten er oversendt rådmannen til høring. Rådmannens uttalelse, mottatt på e-mail 11.09.2017, er tatt inn under pkt. 7 i rapporten.

5. FAKTA OG VURDERINGER

I dette kapittelet belyser vi problemstillingene, ved at innhentet fakta vurderes opp mot revisjonskriteriene. Innledningsvis til hver problemstilling beskrives aktuelle revisjonskriterier.

Vi starter med å beskrive Holmestrand kommunes mål for innkjøps- og anskaffelsesprosessene, samt informasjon om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen og kommunens arbeid med dette, før problemstillingene belyses og vurderes.

5.1 Mål for innkjøps- og anskaffelsesprosessene i Holmestrand kommune

Holmestrand kommune har utarbeidet en innkjøpshåndbok, som er revidert per februar 2017. Til informasjon er følgende mål for innkjøps- og anskaffelsesprosessene nedfelt i innkjøpshåndboken;

Mål for innkjøps – og anskaffelsesprosessene:

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser samt EØS-regelverket på området skal alltid være førende for anskaffelsesarbeidet.

- Miljø, etikk og offentlighet skal hensyntas i tilknytning til innkjøp og offentlige anskaffelser.
- Kommunens økonomireglement og etablerte rutiner skal etterleves.
- Det skal etableres et profesjonelt forhold til leverandører slik at det ikke kan stilles spørsmål til habilitet, og slik at det skapes tillit i forhold til innbyggere og leverandører.

LOA § 5 Miljø og samfunnsansvar

- Alle anskaffelser skal følge de strategier og prosesser som er anbefalt av DIFI

5.2 Informasjon om veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en **Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen** (datert 16.12.2015), som gir innspill til hvordan kommunene kan håndtere innkjøp i forbindelse med kommunereformen.

Vi har tatt inn følgende utdrag fra veilederen:

Veilederen gir råd om

- *mulighetsrommet som følger av kommunesammenslåingene*
- *behovsanalyser og innkjøpsstrategi*
- *adgangen til å endre eller tilpasse eksisterende kontrakter*

- *håndtering av nye innkjøpsbehov som oppstår i overgangsfasen*

Denne veilederen peker på utfordringer kommunene vil kunne møte i tilknytning til innkjøp, og gir råd om hvilke tiltak som kan gjøres i løpet av kommunereformen. Formålet er å vise handlingsrommet som ligger i regelverket, og gi eksempler på hvordan dette kan benyttes.

Veilederen gir ikke svar på alle anskaffelsesrettslige problemer som vil kunne oppstå i forbindelse med kommunereformen, men behandler aktuelle problemstillinger som mange kommuner vil møte. Den er ment å fungere som et praktisk verktøy. Avgjørelser fra domstolene og Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) vil gi eksempler på hvordan konkrete problemstillingene er håndtert i praksis.

Det fremgår av veilederen at kommunereformen vil skape både utfordringer og muligheter for kommunenes innkjøpsarbeid. Følgende fremgår blant annet:

Muligheter:

*En sammenslåing gir de involverte kommunene **muligheten** til å*

- *organisere innkjøpsarbeidet på en mer effektiv måte*
- *utnytte innkjøpsressursene i de enkelte kommunene bedre*
- *gjennomgå egen avtaledekning og inngå bedre avtaler*
- *lære av hverandre*

Utfordringer:

*I løpet av fusjonsprosessen vil kommuner blant annet måtte håndtere **problemer** knyttet til:*

- *helt eller delvis overlappende avtaler*
- *adgang til justering av uttak på rammeavtaler*
- *oppsigelse av inngåtte avtaler*
- *adgang til endring av kontraktsparter*
- *parallellell deltakelse i flere innkjøpsamarbeid*
- *inngåelse av nye avtaler med variabelt eller ukjent omfang*

Veilederen trekker frem at **strategiske innkjøp** i kommunal virksomhet handler om å få mest mulig verdi for hver anvendt krone. For å sikre effektive innkjøp bør kommunene

- *gjøre en total innkjøpsanalyse for den nye kommunen, herunder
 - *kostnadsanalyse*
 - *kontraktsanalyse**
- *utarbeide en anskaffelsesstrategi*
- *etablere en hensiktsmessig organisering av innkjøpene i den nye kommunen, f.eks. ved bruk av kategoristyring*

Vi har spurt Holmestrand kommune hva som de eventuelt har gjort i forbindelse med kommunesammenslåingsprosessen og arbeidet med offentlige anskaffelser. Følgende tiltak er iverksatt ifølge rådgiver/ fagansvarlig innkjøp:

- Det jobbes med å få oversikt over gjeldende innkjøpsavtaler i alle tre kommunene.

- Ved inngåelse av nye avtaler skal alle tre kommunene være med.
- Kommunalteknikk har de største utfordringene p.g.a. at de har mange anskaffelser.

Videre er det etablert en arbeidsgruppe anskaffelser, bestående av administrative personer, først fra i Holmestrand og Hof, senere har ansatte fra Sande blitt med. Arbeidsgruppa har følgende **mandat**:

Mandat for arbeidsgruppe anskaffelser:

Arbeidsgruppen skal kartlegge dagens organisering av innkjøp og anskaffelser i Hof og Holmestrand kommuner. Etablerte innkjøp – og anskaffelsesavtaler skal kartlegges. Arbeidsgruppen skal vurdere og foreslå hvilke avtaler som kan videreføres for den nye kommunen, hvilke som må/kan sies opp og på hvilke områder det bør etableres nye avtaler. Nye avtaler skal prioriteres i rekkefølge. Arbeidsgruppa skal foreslå hvorledes innkjøp og anskaffelser best kan organiseres i den nye kommunen. Effektivisering(kvalitet og kostnader/ressursforbruk) knyttet til innkjøps/anskaffelsesfunksjonen skal være førende. Erfaring med bruk av E-handel i Hof kommune skal særlig vektlegges. Arbeidet skal følge fremdriftsplan. Følgende typer innkjøp og anskaffelser skal vurderes:

1. Innkjøp på rammeavtaler(varer og tjenester)
2. Andre innkjøp(varer og tjenester)
3. Bygg – og anlegg(Utførelses – og totalentrepriser)

Arbeidsgruppen skal ikke vurdere: Avtaler etablert gjennom VOIS. Prinsipper for fakturabehandling. Verktøy for konkurransegjennomføring.

Overordnet mål for arbeidet:

Kontrollert prosess som grunnlag for velfungerende aktivitet på fagområdet anskaffelser f.o.m 01012020 hvor»nye Holmestrand» kommune ivaretar samme fra og med 01012018.

Resultatmål:Legge frem svar på mandatets problemstillinger slik at den nye kommunen har etablert avtaler, organisering og rutiner som kan være operative 01012018/01012020

Prosessmål: Bidra til å etablere tydelig forankring i forhold til å ivareta lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Effekt mål: Bidra til å redusere kommunens kostnader med flere og mer presise konkurransegrunnlag for alle anskaffelser utenfor rammeavtalene.

Som utgangspunkt for risikovurderinger i arbeidet:

1. Alle etablerte «innkjøpsordninger» avdekkes (ikke)
2. Koordinering av arbeidet med innkjøpsavtaler oppnås (ikke)
3. Det er (ikke) avvik mellom faktiske og etablerte rutiner
4. Organisering av innkjøpsfunksjonen er (ikke) robust og effektiv

Risikovurderinger med tilhørende aktiviteter og tiltak følger som vedlegg til rapporten

Det er skrevet flere statusrapporten fra arbeidsgruppas arbeid, siste per 9.2.2017. Statusrapportene omhandler følgende tema:

1. Medlemmer av arbeidsgruppen
2. Mandat

3. Fremdriftsplan
4. Kompetansebehov
5. Organisering
6. Økonomi
7. IKT
8. Arkiv
9. Lokalisering
10. Anskaffelser
11. Synergieffekter
12. Effekteringsgevinster
13. Arbeidsgruppens egne punkter
14. Oppsummering status

Oppsummering status per 9.2.2017:

Arbeidsgruppa for anskaffelser leverer en omforent rapport med de vurderinger og forslag som fremkommer.

Hof og Holmestrand kommune har allerede et visst samarbeid og det er ikke avdekket noe som ikke skulle tilsi en smidig etablering av støttefunksjonen på innkjøp/anskaffelsesområdet 01012018.

Etablering per 01012020 synes også å kunne gjennomføres smidig, men det vil være en større utfordring å koordinere alle avtaler per dette tidspunkt.

Arbeidsgruppa ønsker at det så snart som mulig tas beslutninger som ivaretar følgende:

1. Det etableres en mer sentralisert innkjøpsfunksjon slik det beskrives i punkt 5.1
2. Det etableres en felles støttefunksjon etter de samme prinsipper, ovennevnte punkt 1, så snart det lar seg praktisk gjennomføre.
3. Det etableres felles rutiner og prosesser på innkjøpsområdet fra samme tidspunkt.
(Dersom foreslått organisering vedtas betyr det at rutiner i «Nye Holmestrand» etableres)

5.3 Problemstilling 1:

I hvilken grad har Holmestrand kommune tilstrekkelig organisering, kompetanse og rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser?

5.3.1 Revisjonskriterier

Under denne problemstillingen brukes deler av Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) sin *Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser* som revisjonskriterier. Denne veilederen gir offentlige virksomheter en metodikk og et verktøy for å implementere et hensiktsmessig internkontrollregime for innkjøpsfunksjonene.

I følge veilederen vil internkontroll være et viktig virkemiddel for det offentlige i forhold til å skjerpe etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser, forvalte ressurser på en god måte og forebygge korrupsjon og misligheter. Temaene **organisering, kompetanse og rutiner** er omtalt i veilederen, som en del av internkontrollen på anskaffelsesområdet. Til denne problemstillingen har vi utledet revisjonskriterier med utgangspunkt i hva veilederen sier om disse punktene. Revisjonskriteriene er vist i boksen nedenfor.

Organisering

- Organisering, plassering og ansvaret for innkjøpsfunksjonen, bør være tydelig plassert i kommunen.
- Roller og ansvarsfordeling bør nedfelles, herunder en klar og tydelig fullmaktsstruktur og klare rapporteringslinjer, for å sikre gjennomsiktighet og etterprøvbarhet, sikre en effektiv kommunikasjon og legge til rette for fleksibel utnyttelse av tid og ressurser.
- Innkjøpsarbeidet bør organiseres slik at den bidrar til effektive prosesser og en hensiktsmessig fordeling av arbeidsoppgaver knyttet til kompetanse og kapasitet.
- En god organisering gir et godt samsvar mellom ansvar, myndighet og ressurser.
- Ledelsen i kommunen bør ha forståelse for anskaffelsesfaget og ha innkjøp på dagsorden i administrasjonssjefens ledergruppe.

Kompetanse

- Kommunen bør utarbeide en kompetansemodell for anskaffelsesområdet som synliggjør hvilken kompetanse som er nødvendig å inneha innenfor de ulike stillingskategorier som berører anskaffelsesområdet, det være seg bestiller, leder med budsjettfullmakt, innkjøper, innkjøpsjef mv.
- Kommunen bør kjenne til hvilken kompetanse den innehar (kan oppnås gjennom en kompetansekartlegging), samt planlegge hvordan virksomheten skal komme til ønsket kompetansenivå.

Rutiner

- På anskaffelsesområdet bør det etableres kontrollaktiviteter, som gode handlingsplaner og rutiner, som sørger for at nødvendige handlinger utføres og regelverket etterleves. Eksempler på rutiner er;
- Kommunen bør etablere ett dokument som dekker alle de viktigste forholdene innenfor anskaffelsesområdet for kommunen. Dette kan være en veileder eller innkjøpshåndbok, som de ansatte har enkel tilgang til.
- Rutiner for attestasjon og anvisning.
- Det bør foreligge etiske retningslinjer for gjennomføring av anskaffelser.
- Prosedyrer, rutiner og retningslinjer bør forankres i organisasjonen, de bør være tydelige og lettfattelige, slik at de støtter etterlevelse av regelverket.

5.3.2 Organisering – fakta Holmestrand kommune

Ansvar for anskaffelser

I følge gjeldende innkjøpsreglement, er rådmannen, i kraft av sin stilling, ansvarlig for anskaffelser i kommunen. Gjennomføringsansvaret er delegert til den enkelte virksomhetsleder og utøves på virksomhetsnivå/ innenfor virksomheten. I Holmestrand kommune er det 18 virksomhetsledere. Totalt er det 176 personer som har bestillingsfullmakt i kommunen. I følge rådgiver/ fagansvarlig for innkjøp, ønsker kommunen å redusere antall bestillere, da det er en risiko knyttet til at så mange er involvert. Det opplyses blant annet at det er en utfordring å ha oversikt over all dokumentasjon knyttet til anskaffelser, når flere personer er involvert.

Reglement for bestiller, attestant og anvisning fremgår av kommunens økonomireglement, pkt. 4. Alle bestillere skal ha et unikt bestillernummer og bestillingsfullmakt må delegeres fra virksomhetsleder på eget skjema, og sendes Økonomiavdelingen for oppbevaring.

Holmestrand kommune har utarbeidet en oversikt over tilsatte som har bestillingsfullmakt i kommunen, og en annen oversikt som viser hvem som har henholdsvis attestasjons- og anvisningsmyndighet i fakturabehandlingen.

Koordinering av anskaffelser

Innkjøpsfunksjonen i Holmestrand kommune, som per juni 2017 består av en rådgiver/ fagansvarlig for anskaffelser i 50 % stilling, er organisert under Økonomiavdelingen. Økonomiavdelingen er underlagt kommunalomsråde Plan, økonomi og finans i kommunen. Denne stillingen ble nyopprettet i 2013.

I følge gjeldende innkjøpsreglement skal innkjøp og anskaffelser, hvor det er behov for anskaffelsesfaglig kompetanse, koordineres fra økonomiavdelingen ved fagansvarlig for anskaffelser.

Ved innkjøp over 500.000 skal **alltid** økonomiavdelingen kontaktes. Det samme gjelder ved eventuelle innsyn (innsigelser/klager fra leverandører).

Hovedoppgavene for rådgiver/ fagansvarlig for anskaffelser har vært å utarbeide innkjøpshåndbok/ prosedyrer, og å være en støttefunksjon for det totale anskaffelsesområde. Fagansvarlig legger til rette og bistår ved offentlige anskaffelser og er også aktiv deltaker i enkelte prosjekter/ anskaffelser.

Innkjøpssamarbeid og rammeavtaler

Holmestrand kommune er med i VOIS (Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid). VOIS er et formalisert samarbeid som har alle kommunene i Vestfold som medlemmer samt at Vestfold fylkeskommune, Høgskolen i Sørøst-Norge, Fylkesmannen i Vestfold og Vestfold politidistrikt er avtalemedlemmer. Formålet er å inngå best mulig innkjøpsavtaler, forvalte avtaleporteføljen, sørge for innkjøpsfaglig utvikling og samarbeide med andre offentlige virksomheter og innkjøpssammenslutninger. VOIS kan også bistå ved behov. Henvendelser til VOIS skal koordineres gjennom økonomiavdelingen v/fagansvarlig for anskaffelser. Kommunene har inngått en rekke rammeavtaler på ulike områder. På lenken www.vois.no har ansatte med bestillingsfullmakt tilgang til en oppdatert oversikt over alle rammeavtaler som Holmestrand kommune har inngått i samarbeid med andre. Her er også alle relevante dokumenter tilgjengelige.

Holmestrand kommune har også inngått egne rammeavtaler og disse skal fremkomme i egen oversikt som er tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem.

Kommunen har også etablert et samarbeid med Buskerud, Vestfold og Telemark fylkeskommune, ”BTV samarbeidet”.

Virksomhetsledernes synspunkter

Tabell 1: Virksomhetsledernes oversikt over utførte anskaffelser, samlet verdi på anskaffelsen og aktuelle rammeavtaler for egen virksomhet			
Spørsmål	Ja	Nei	Antall besvart
Q3: Har du oversikt over anskaffelser (over 100 000) som din virksomhet har utført hittil i 2017?	14/ 100 %	---	14
Q4: Har du oversikt over samlet verdi av anskaffelser (over 100 000) utført i din virksomhet hittil i 2017?	14/ 100 %	---	14
Q5: Har du oversikt over rammeavtalene til Holmestrand kommune, som er aktuelle for din virksomhet?	13/ 86 %	1/ 14%	14

Tabellen viser at alle respondentene, som har svart, har oversikt over alle anskaffelser utført i egen virksomhet i 2017. To virksomhetsledere har svart at de ikke har foretatt anskaffelser over kr 100.000 i 2017.

Videre svarer alle respondentene at de har oversikt over samlet verdi av anskaffelser over kr 100.000 i egen virksomhet. For noen virksomhetsledere er det sjelden aktuelt med anskaffelser over kr 100.000.

86 % av virksomhetslederne svarer at de har oversikt over rammeavtalene til Holmestrand kommune. En virksomhetsleder svarer at han er ny, og har avtale med innkjøpsansvarlig for å få oversikt over kommunens rammeavtaler.

Tabell 2: Virksomhetsledernes oppfatning om tilgjengelig informasjon om avtaleverk.						
Påstand	Helt uenig	Uenig	Verken uenig eller enig	Enig	Helt enig	Totalt
Q12: Det er enkelt å finne informasjon om kommunens inngåtte avtaler og rammeavtaler.	---	----	4/ 29%	9/ 64%	1/ 7%	14

Svarfordelingen viser at hovedandelen (71%), er enig/ helt enig i at det er enkelt å finne informasjon om kommunens inngåtte avtaler og rammeavtaler.

Tabell 3: Virksomhetsledernes oversikt over fullmakter				
Påstand	Ja	Nei	Vet ikke	Antall besvart
Q6: Har du oversikt over hvor mange i din virksomhet som har fullmakt til å foreta innkjøp?	13/ 93%	1/ 7%	---	14
Q7: Er fullmaktene til å foreta innkjøp i din virksomhet delegert skriftlig?	4/ 30%	7/ 50%	3/ 21%	14

Tabell 3 viser at det kun er en virksomhetsleder som mener å ikke ha oversikt over hvor mange i egne virksomhet som har fullmakt til å foreta innkjøp.

Hovedandelen (50%) mener at fullmakt til å foreta innkjøp ikke er delegert skriftlig og 21 % er usikre på dette spørsmålet.

Revisors vurdering

Ifølge Difi sin veileder er det viktig at innkjøpsfunksjonen er tydelig plassert i kommunen. Holmestrand kommune har organisert innkjøpsfunksjonen under Økonomiavdelingen, og vi vurderer at organisering, plassering og ansvaret er tydelig plassert i kommunen. Innkjøpsfunksjonen i Holmestrand kommune består av en fagansvarlig for anskaffelser. Alle innkjøpene gjøres i virksomhetene. Den enkelte virksomhetsleder er budsjettansvarlig og ansvarlig for at anskaffelsene skjer i tråd med gjeldende lover og regler. Hovedoppgaver for rådgiver/ fagansvarlig har vært å utarbeide innkjøpshåndbok og prosedyrer, samt være en støttefunksjon for det totale anskaffelsesområdet i kommunen. Fagansvarlig er også aktiv deltaker i enkelte prosjekter/ anskaffelser. Revisor vurderer at roller og ansvarsfordeling knyttet til innkjøp er klart i Holmestrand kommune. Dette fremgår av rutiner og oversikt over hvem som har bestillingsfullmakt, samt hvem som har attestasjons- og anvisningsfullmakt. Videre skal fullmakter nedfelles skriftlig. Denne dokumentasjonen sikrer gjennomsiktighet og etterprøvbarhet, i tråd med revisjonskriteriene.

Tilbakemeldinger fra virksomhetsledere i Holmestrand kommune, viser at alle, som har svart, har oversikt over alle anskaffelser over kr 100.000 i egen virksomhet og verdien av disse.

Hovedandelen av virksomhetslederne har også oversikt over rammeavtalene til kommunen, og at disse er lett tilgjengelig. Hovedandelen av virksomhetslederne vurderer også at kommunens innkjøpsreglement er lett tilgjengelig. 13 av 14 virksomhetslederne uttrykker å ha oversikt over hvor mange i egen enhet som har fullmakt til å foreta innkjøp.

Reglement for bestiller, attestant og anvisning fremgår av kommunens økonomireglement, pkt. 4. Alle bestillere skal ha et unikt bestillernummer og bestillingsfullmakt må delegeres fra virksomhetsleder på eget skjema, og sendes Økonomiavdelingen for oppbevaring. I følge kommunens Økonomireglement, pkt. 4, skal bestillingsfullmakt delegeres skriftlig. Tilbakemeldinger fra virksomhetsledere viser imidlertid at hovedandelen mener at fullmakt til å foreta innkjøp ikke er delegert skriftlig og 21 % er usikre på dette spørsmålet.

På bakgrunn av revisors gjennomgang, vurderer vi at Holmestrand kommune har tilrettelagt for en god organisering på innkjøpsområdet. Holmestrand kommunes modell for innkjøpsarbeidet, med en ressursperson på området og delegert bestillingsansvar ut på virksomhetene, vurderes å være en hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet. Vi ser imidlertid at organiseringen med kun en ressursperson på området kan være noe sårbar. Revisor ser positivt på at det er etablert en arbeidsgruppe i forbindelse med kommunesammenslåingen, som ser på fremtidig organisering av innkjøpsarbeidet i den nye kommunen.

5.3.3 Kompetanse – fakta Holmestrand kommune

I følge Difi¹ sin veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser, bør kommunen utarbeide en kompetansmodell som synliggjør hvilken kompetanse som er nødvendig å inneha innenfor de ulike stillingsområder som berører anskaffelsesområdet. Videre bør kommunen kjenne til hvilken kompetanse den innehar, samt planlegge hvordan virksomheten skal komme til ønsket kompetansenivå.

Rådgiver/ fagansvarlig for innkjøp kan vise til at kommunen de siste årene har hatt fokus på kompetanseheving på innkjøpsområdet, ved blant annet å opprette en 50 % stilling som rådgiver/ fagansvarlig for innkjøp. Økonomiavdelingen, ved fagansvarlig for innkjøp, skal bistå ved innkjøp og anskaffelser, hvor det er behov for anskaffelsesfaglig kompetanse og økonomiavdelingen, ved fagansvarlig for innkjøp skal *alltid* kontaktes ved kjøp over kr 500.000. Dette ifølge kommunens Innkjøpshåndbok.

Videre har rådgiver/ fagansvarlig for innkjøp gjennomført opplæring for virksomhetslederne på innkjøpsområdet. Det har også vært gjennomført tiltak knyttet til regelendringene per 1.1.2017, hvor sentrale innkjøpere har fått en gjennomgang i endringene. Det opplyses også at en generell opplæring i nytt regelverk er planlagt, men fagansvarlig ønsker mer erfaring med konsekvensene av endringer i nytt regelverk før nye kurs gjennomføres. Fagansvarlig på innkjøp har planlagt et kurs i anskaffelser under kr 100.000 (uten rammeavtaler) høsten 2017. Denne prioriteringen er begrunnet i at de fleste anskaffelser er under kr 100.000. Det opplyses at gjennomføring av nye kurs på området, må ses i sammenheng med kommunesammenslåingen, og en eventuell ny organisering av innkjøpsfunksjonen. Kommunen kan imidlertid ikke vise til at kompetanse er systematisk kartlagt på

¹ Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT

innkjøpsområdet, og det er ikke laget en skriftlig kompetanseplan som viser hvordan kommunen skal komme til ønsket kompetansenivå.

Virksomhetsledernes synspunkter

Tabell 4: Kurs/ opplæring til ansatte som foretar innkjøp			
Påstand	Ja	Nei	Antall besvart
Q9: Har du tilbudt kurs eller annen opplæring til den eller de som foretar innkjøp i din avdeling?	7/ 50 %	7/ 50 %	14

Halvparten av virksomhetslederne har tilbudt kurs eller annen opplæring til de som foretar innkjøp i egen virksomhet. To respondenter kommenterer at delegert ansvar kun gjelder kjøp via etablerte rammeavtaler, og en respondent kommenterer at opplæring ikke er aktuelt, da fullmakt ikke er delegert.

Tabell 5: Virksomhetsledernes oppfatning av kompetanseutvikling innenfor anskaffelsesområdet						
Spørsmål	I svært liten grad	Liten grad	Middels grad	Stor grad	Svært stor grad	Totalt
Q13: I hvilken grad gjennomføres det systematisk utvikling av kompetanse (kurs ol.) innenfor anskaffelsesområdet?	---	7/ 54 %	5/ 38 %	1/ 8 %	---	13

Svarfordelingen viser at over halvparten av virksomhetslederne mener at det i liten grad gjennomføres systematisk utvikling av kompetanse (kurs ol.) innenfor anskaffelsesområdet.

Tabell 6: Virksomhetsledernes oppfatning av kompetanse og kjennskap til innholdet i innkjøpsreglementet						
Påstand	Helt uenig	Uenig	Verken uenig eller enig	Enig	Helt enig	Totalt
Q16: På min enhet har de med fullmakt for innkjøp tilstrekkelig kompetanse innen anskaffelsesområdet.	---	----	4/ 29 %	9/ 64 %	1/ 7 %	14
Q17: Jeg har god kjennskap til innholdet i kommunens innkjøpsreglement.	---		5/ 36%	/ 57%	---	14

Tabellen viser at hovedandelen av respondentene uttrykker at de med fullmakt for innkjøp har tilstrekkelig kompetanse. 29 % er noe usikre på denne påstanden.

Videre viser tabellen at 57 % av virksomhetslederne har god kjennskap til innholdet i kommunens innkjøpsreglement, mens 36 % verken er uenig eller enig på dette spørsmålet.

Tabell 7: Virksomhetsledernes deltakelse på kurs			
Påstand	Ja	Nei	Antall besvart
Q19: Jeg har deltatt på kurs om offentlige anskaffelser.	7/ 50 %	7/ 50 %	14
Q 20: Jeg har i løpet av det siste året fått tilbud om kurs eller opplæring i lov/ forskrift om offentlige anskaffelser.	9/ 64 %	5/ 36 %	14

Tabellen viser at halvparten, av de som har svart, har deltatt på kurs om offentlige anskaffelser, den andre halvparten har ikke deltatt på kurs.

Videre svarer hovedandelen av virksomhetslederne at de i løpet av det siste året fått tilbud om kurs eller opplæring i lov/forskrift om offentlige anskaffelser.

Revisors vurdering

I henhold til revisjonskriteriene, er kompetanseutvikling sentralt for anskaffelsesområdet.

Revisor registrerer at Holmestrand kommune de siste årene har hatt fokus på kompetanseheving på innkjøpsområdet. Kommunen har blant annet opprettet en 50 % stilling som rådgiver/ fagansvarlig for innkjøp og gjennomført opplæring for virksomhets-ledere på innkjøpsområdet. Kommunen kan ikke vise til at kompetanse er systematisk kartlagt på innkjøpsområdet, for å avdekke om det er kompetanse som helt mangler eller hvilke områder det er behov for eventuell kompetanseheving. Det er heller ikke laget en skriftlig kompetanseplan som viser hvordan kommunen skal komme til ønsket kompetansenivå. Revisor vurderer at kommunen har hatt en positiv utvikling på kompetanseheving på området, men vi ser at kommunen har et potensial til ytterligere utvikling. En systematisk karlegging av ansattes kompetanse, vil etter revisors vurderinger tydeliggjøre hvor behovet er størst for kompetanseheving. Dette vil gjøre det enklere for kommunen å planlegge hvordan komme til ønsket kompetansenivå.

Resultatene fra spørreundersøkelsen til virksomhetslederne, viser også at Holmestrand kommune har et potensial til å gjennomføre systematisk utvikling av kompetansen innenfor anskaffelsesområdet.

5.3.4 Rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser – fakta Holmestrand kommune

Revisjonskriteriene fremhever at det på anskaffelsesområdet bør etableres tilstrekkelig kontrollaktiviteter, som eksempelvis handlingsplaner og rutiner.

Holmestrand kommune har utarbeidet rutiner/ retningslinjer for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, som beskrives nedenfor.

Innkjøpshåndbok – Holmestrand kommune

Holmestrand kommune har en Innkjøpshåndbok, som ble revidert februar 2017 på grunn av endringer i regelverket, se vedlegg 1. Dette reglementet erstattet Innkjøpshåndboken fra 2014. Dokumentet viser til de ulike innkjøpsprosessene ut i fra lov om offentlige anskaffelser, anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften. Innkjøpshåndboken gjelder for alle ansatte i kommunen. De viktigste endringene i ovennevnte forskrifter, som følge av nytt regelverk 01.01.2017, fremgår innledningsvis av håndboken, hvor blant annet kunngjøringsgrensen for offentlige anskaffelser heves fra 500.000 kroner til 1.1 mill. kroner.

Det fremgår av Innkjøpshåndboken, kapittel 5, at alle innkjøp skal basere seg på konkurranse, likebehandling og ikke-diskriminering av leverandører. Innkjøpsprosessen skal være gjennomiktig og etterprøvbar. Det innebærer at Holmestrand kommune skal kunne dokumentere de handlinger og beslutninger som er foretatt i hele anskaffelsesprosessen.

Muligheten for å utnytte konkurranseelementet skal benyttes. Innkjøp hos leverandører «av gammel vane» gir ikke nødvendigvis de beste vilkårene. Det forutsettes at det utøves lojalitet i tilknytning til etablerte rammeavtaler. Å være illojal i forhold til etablerte rammeavtaler kan medføre krav om erstatning overfor kommunen.

Det å tilpasse seg regelverket ut fra ikke-objektive vurderinger er på alle områder å oppfatte som illojalt og i strid med de følgende grunnleggende prinsipper i loven;

- Konkurranse
- Likebehandling
- Forutberegnelighet
- Etterprøvbarhet
- Forholdsmessighet

Det er ulike fremgangsmåter for innkjøp og anskaffelser i forhold til beløpets størrelse i kroner. Beløpsgrenser og intervaller er eksklusiv merverdiavgift. I følge Innkjøpshåndboken skal innkjøpet/anskaffelsen alltid gjennomføres etter konkurranse. For kjøp i størrelsesorden inntil 500.000 kroner er konkurransekravet enklere (Forskriftens del I). Beløpsgrenser og gjeldende terskelverdier for offentlige anskaffelser, med de ulike kravene til gjennomføring av innkjøp, er inndelt på følgende måte, og fremgår også av kapittel 5;

- Innkjøp under 100.000 kroner
- Innkjøp under 500.000 kroner
- Innkjøp under 1.100.000 kroner
- Innkjøp over 1,1 t.o.m 1,75 mill. kroner – varer og tjenester
- Innkjøp over 1,75 mill. kroner – varer og tjenester
- Det gjelder egne beløpsgrenser for bygg og anlegg

- Det gjelder egne beløpsgrenser for forsyningssektoren vann, avløp og nettvirksomhet.

I følge Innkjøpshåndboken til Holmestrand kommune skal innkjøp under kroner 500.000 gjennomføres enten som direkte forespørsel til flere leverandører eller ved frivillig kunngjøring på DOFFIN.² Etablering av rammeavtaler gjennomføres også etter kunngjøring på DOFFIN. Alle kjøp over kroner 500.000 skal kunngjøres her såfremt det ikke gjelder avrop på en rammeavtale.

Varer og tjenester med verdi over 1,75 mill. kroner og bygg – og anleggskontrakter med verdi over 44 mill. kroner, skal i tillegg kunngjøres i EØS området via nettstedet TED.³

Holmestrand kommunes reglement er «strengere» enn regelverkets kunngjøringsgrense på 1,1 mill. kroner, da innkjøp under kr 500.000 skal gjennomføres enten som direkte forespørsel til flere leverandører eller ved frivillig kunngjøring på Doffin. Videre skal alle innkjøp over kr 500.000 kunngjøres, såfremt det ikke gjelder avrop på en rammeavtale.

Ifølge Innkjøpshåndboka til kommunen skal *varekjøp for inntil kr 500.000 håndteres på en relativ enkel måte. For slike innkjøp skal det utarbeides protokoll, kravspesifikasjon og minimum tre tilbydere skal kontaktes for innhenting av tilbud. Prosessen skal dokumenteres. Selv om det i henhold til loven ikke er krav til dokumentasjon og utarbeiding av protokoll for kjøp under kr 100.000, bør også slike mindre innkjøp gjennomføres ved at det hentes inn tre tilbud, og anskaffelsen bør dokumenteres og protokoll utferdiges.*

Videre fremgår det av Innkjøpshåndboka at *Holmestrand kommune fortsatt praktiserer konkurranse for alle anskaffelser > nok 5000,- ex. mva, dersom det etter en konkret vurdering ikke anses som lite hensiktsmessig/ ikke lønnsomt. Det gjøres oppmerksom på at dette kun vil være unntaksvis.*

Kapittel 6 inneholder *Rutinebeskrivelser for ulike anskaffelser, som*

- Innkjøp av varer og tjenester – rammeavtale foreligger
- Mindre innkjøp – beløpsmessig under 5000 kroner – ikke rammeavtale
- Innkjøp mellom 5000 kroner og 100.000 kroner – ikke rammeavtale
- Innkjøp mellom 100.000 og 500.000 kroner – ikke rammeavtale FOA del I
- Innkjøp mellom 500.000 og 1.100.000 kroner – ikke rammeavtale FOA del I
- Anskaffelser innenfor bygg og anlegg under 1.100.0000 kroner FOA del 1
- Oppsummering anskaffelser inntil 1.100.000 kroner
- Innkjøp av varer og tjenester over kr 1.100.000 kroner
- Anskaffelser – bygg- og anleggsprosjekt over 1.100.000 kroner

Under kapittel 6 vises det også til detaljerte maler, samt alle nødvendige vedlegg til konkurransedokumentene, som finnes på www.vois.no eller www.anskaffelser.no.

Videre vil vi trekke fram at Innkjøpshåndboken inneholder følgende tema:

- Etsiske retningslinjer for offentlige anskaffelser – kapittel 7
- Offentlighet og taushetsplikt – kapittel 8

² DOFFIN er et nettsted hvor alle offentlige virksomheter kan informere mulige leverandører om at virksomheten ønsker tilbud på en vare eller tjeneste.

³ TED (Tenders Electronic Daily) er EUs database for kunngjøring

- Internkontroll – kapittel 9
- Organisering av innkjøpsarbeidet – kapittel 10
- Bruk av journal- og arkivsystemet websak – kapittel 11

Vedlegg fremgår av kapittel 12, med blant annet en *Sjekkliste for kjøp av varer og tjenester*, noen *Nyttige spørsmål* og fem punkter for *Oppfølging av internkontrollen*.

Fagansvarlig for innkjøp har opplyst at det er han som har ansvar for å oppfølging av internkontrollen på innkjøpsområdet. Han opplyste at han vet hvor «skoen trykker» og veileder de ansatte på disse områdene. Disse kontrollene dokumenteres ikke. Fagansvarlig mener de kunne hatt mer formell internkontroll på innkjøpsområdet, men vurderer at de har rimelig god kontroll – og at dette er en kost/nytte-vurdering. Ved et eventuelt større fagmiljø på området etter kommunesammenslåingen, kan slike kontrolloppgaver få større prioritet.

Videre er det utarbeidet noen enkle prosedyrer, som ivaretar ulike deler av anskaffelsesprosessen.

Kommunen har også en *Sjekkliste/rutine dokumenter anskaffelser per oktober 2015* – som viser eksempler på hva som skal arkiveres av dokumentasjon.

Vi har registrert at i den reviderte Innkjøpshåndboken er det noen mindre feil, som vi har informert innkjøpsansvarlig om, og som skal rettes opp.

Innkjøpshåndboken er arkivert under felles fane for *Anskaffelser* i Holmestrand kommunes intranett, mens prosedyrene foreløpig ikke er lagt ut under denne fanen. Ifølge fagansvarlig for innkjøp, skal de dokumentene den enkelte har bruk for være tilgjengelig.

Holmestrand kommune har i tillegg følgende reglement, som også gjelder for offentlige anskaffelser, arkivert under felles fane for *Styringsdokumenter* i kommunens intranett:

Økonomireglement - Holmestrand kommune

Kommunens Økonomireglement inneholder blant annet bestiller-, attestasjons- og anvisningsreglement, samt et punkt om anskaffelser av varer og tjenester.

Virksomhetsledernes synspunkter

Tabell 8: Virksomhetsledernes vurderinger av tydelige retningslinjer for anskaffelser, tilgjengelighet til kommunens innkjøpsreglement og tilgang på støtte ved spørsmål						
Påstand	Helt uenig	Uenig	Verken uenig eller enig	Enig	Helt enig	Totalt
Q10: Det er utarbeidet klare retningslinjer for hvem som kan foreta anskaffelser i kommunen, og hvilke beløpsgrenser som gjelder.	---	1/ 7%	5/ 36%	6/ 43%	2/ 14%	14
Q11: Kommunens innkjøpsreglement er lett tilgjengelig.	---	---	2/ 14%	10/ 71%	2/ 14%	14
Q18: Jeg har tilgang til nødvendig støtte fra rådgiver/ innkjøpsansvarlig eller andre ressurspersoner på spørsmål knyttet til rutiner eller regelverk for innkjøp.	---	---	---	7/ 50%	7/ 50%	14

Tabellen viser at 57 % er enig i at det er utarbeidet klare retningslinjer for hvem som kan foreta anskaffelser i kommunen, og hvilke beløpsgrenser som gjelder, mens 43 % er usikre eller uenig i denne påstanden.

Videre viser tabellen av hovedandelen av virksomhetslederne, 86%, mener innkjøpsreglementet er lett tilgjengelig.

Tabellen viser også at alle virksomhetslederne, som har svart på spørreundersøkelsen, opplever god støtte fra rådgiver/ innkjøpsansvarlig eller andre ressurspersoner på spørsmål knyttet til rutiner og regelverk for innkjøp.

Tabell 9: Virksomhetsledernes vurderinger av administrasjonens oppfølging av at innkjøp er i tråd med retningslinjer/ lov/ forskrift.						
Spørsmål	I svært liten grad	Liten grad	Middels grad	Stor grad	Svært stor grad	Totalt
Q15: I hvilken grad følger administrasjonen opp at innkjøp i min avdeling er utført i tråd med kommunens egne retningslinjer og lov/ forskrift om offentlige anskaffelser?	---	1/ 7 %	4/ 29 %	6/ 43 %	3/ 21 %	14

Svarfordelingen viser at hovedandelen mener at administrasjonen følger opp at innkjøp i egen avdelingen i stor grad eller svært stor grad er utført i tråd med kommunens egne retningslinjer og eksternt regelverk, mens 29 % (4 personer) mener at administrasjonen følger opp etterlevelse av regelverket i middels grad.

Revisors vurdering

I følge Difi sin *Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser*, bør det på anskaffelsesområdet etableres kontrollaktiviteter, som gode handlingsplaner og rutiner, som sørger for at nødvendige handlinger utføres og regelverket etterleves.

Revisors vurderer at Holmestrand kommune, gjennom Innkjøpshåndboken, har dekket opp de viktigste kravene til gode handlingsplaner og rutiner. Håndboken dekker de ulike innkjøpsprosessene ut fra lov om offentlige anskaffelser, anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften. I tillegg er det utarbeidet noen enkle prosedyrer, som skal ivareta deler av regelverket. Innkjøpshåndboken omfatter også *Etiske retningslinjer for offentlige anskaffelser*. Innkjøpshåndboken er arkivert under felles fane for Anskaffelser i kommunens intranett og Økonomireglementet er arkivert under felles fane for Styringsdokumenter i Intranettet. Disse er lett tilgjengelig for alle ansatte. Prosedyrene for innkjøp er foreløpig ikke arkivert og samlet under fane for Anskaffelser i Intranettet. Revisor ser positivt på at Innkjøpshåndboken ble revidert i februar 2017, på grunn av endringer i regelverket.

Revisor vurderer at kommunens Økonomireglement ivaretar bestemmelser for bestiller-, attestasjons- og anvisningreglementet. Revisor vurderer at Holmestrand kommune, gjennom ovennevnte Innkjøpshåndbok, rutiner, prosedyrer og Økonomireglement, har etablert gode rutiner og retningslinjer, som skal sikre at nødvendige handlinger utføres for at regelverket skal etterleves, i tråd med Difi sin veileder på området.

Resultatene fra spørreundersøkelsen, viser at hovedandelen (86 %) mener at innkjøpsreglementet er lett tilgjengelig. Dette tyder på at regelverket er forankret i organisasjonen og med dette i tråd med revisjonskriteriet. Revisor ser positivt på at alle virksomhetslederne opplever god støtte fra rådgiver/ innkjøpsansvarlig eller andre ressurspersoner på spørsmål knyttet til rutiner og regelverk for innkjøp.

Innkjøpshåndboken inneholder også noen punkter for Oppfølging av internkontrollen, som skal følges opp av fagansvarlig. Per juni 2017 dokumenteres ikke disse kontrollene. Fagansvarlig mener de kunne hatt mer formell internkontroll på innkjøpsområdet, men vurderer at de har rimelig god kontroll – og at dette er en kost/nytte-vurdering. Ved et eventuelt større fagmiljø på området etter kommunesammenslåingen, kan slike kontrolloppgaver få større prioritet. Revisor opplever det som positivt at svarfordelingen fra spørreundersøkelsen tyder på at de fleste virksomhetslederne opplever god oppfølging fra administrasjonen for å sikre etterlevelse av regelverket.

5.3.5 Revisors konklusjon problemstilling 1:

I hvilken grad har Holmestrand kommune tilstrekkelig organisering, kompetanse og rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser?

Organisering av innkjøpsarbeidet

Ifølge Difi sin veileder er det viktig at innkjøpsfunksjonen er tydelig plassert i kommunen. Holmestrand kommune har organisert innkjøpsfunksjonen under Økonomiavdelingen, og vi vurderer at organisering, plassering og ansvaret er tydelig plassert i kommunen. Innkjøpsfunksjonen i Holmestrand kommune består av en fagansvarlig for anskaffelser. Alle

innkjøpene gjøres i virksomhetene. Den enkelte virksomhetsleder er budsjettansvarlig og ansvarlig for at anskaffelsene skjer i tråd med gjeldende lover og regler. Hovedoppgaver for rådgiver/ fagansvarlig har vært å utarbeide innkjøpshåndbok og prosedyrer, samt være en støttefunksjon for det totale anskaffelsesområdet i kommunen. Fagansvarlig er også aktiv deltaker i enkelte prosjekter/ anskaffelser. Revisor vurderer at roller og ansvarsfordeling knyttet til innkjøp er klart i Holmestrand kommune. Dette fremgår av rutiner og oversikt over hvem som har bestillingsfullmakt, samt hvem som har attestasjons- og anvisningsfullmakt. Videre skal fullmakter nedfelles skriftlig. Denne dokumentasjonen sikrer gjennomsiktighet og etterprøvbarehet, i tråd med revisjonskriteriene.

Tilbakemeldinger fra virksomhetsledere i Holmestrand kommune, viser at alle, som har svart, har oversikt over alle anskaffelser over kr 100.000 i egen virksomhet og verdien av disse. Hovedandelen av virksomhetslederne har også oversikt over rammeavtalene til kommunen, og at disse er lett tilgjengelig. Hovedandelen av virksomhetslederne vurderer også at kommunens innkjøpsreglement er lett tilgjengelig. 13 av 14 virksomhetslederne uttrykker å ha oversikt over hvor mange i egen enhet som har fullmakt til å foreta innkjøp.

Reglement for bestiller, attestant og anvisning fremgår av kommunens økonomireglement, pkt. 4. Alle bestillere skal ha et unikt bestillernummer og bestillingsfullmakt må delegeres fra virksomhetsleder på eget skjema, og sendes Økonomiavdelingen for oppbevaring. I følge kommunens Økonomireglement, pkt. 4, skal bestillingsfullmakt delegeres skriftlig. Tilbakemeldinger fra virksomhetsledere viser imidlertid at hovedandelen mener at fullmakt til å foreta innkjøp ikke er delegert skriftlig og 21 % er usikre på dette spørsmålet.

På bakgrunn av revisors gjennomgang, vurderer vi at Holmestrand kommune har tilrettelagt for en god organisering på innkjøpsområdet. Holmestrand kommunes modell for innkjøpsarbeidet, med en ressursperson på området og delegert bestillingsansvar ut på virksomhetene, vurderes å være en hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet. Vi ser imidlertid at organiseringen med kun en ressursperson på området kan være noe sårbar. I den forbindelse ser vi positivt på at det er etablert en arbeidsgruppe i forbindelse med kommunesammenslåingen, som ser på fremtidig organisering av innkjøpsarbeidet i den nye kommunen.

Kompetanse på innkjøpsområdet

I henhold til revisjonskriteriene, er kompetanseutvikling sentralt for anskaffelsesområdet.

Revisor registrerer at Holmestrand kommune de siste årene har hatt fokus på kompetanseheving på innkjøpsområdet. Kommunen har blant annet opprettet en 50 % stilling som rådgiver/ fagansvarlig for innkjøp og gjennomført opplæring for virksomhetsledere på innkjøpsområdet. Kommunen kan imidlertid ikke vise til at kompetanse er systematisk kartlagt på innkjøpsområdet, for å avdekke om det er kompetanse som helt mangler eller hvilke områder det er behov for eventuell kompetanseheving. Det er heller ikke laget en skriftlig kompetanseplan som viser hvordan kommunen skal komme til ønsket kompetansenivå. Revisor vurderer at kommunen har hatt en positiv utvikling på kompetanseheving på området, men vi ser at kommunen har et potensial til ytterligere utvikling. En systematisk karlegging av ansattes kompetanse, vil etter revisors vurderinger tydeliggjøre hvor behovet er størst for kompetanseheving. Dette vil gjøre det enklere for kommunen å planlegge hvordan komme til ønsket kompetansenivå.

Resultatene fra spørreundersøkelsen til virksomhetslederne, viser også at Holmestrand kommune har et potensial til å gjennomføre systematisk utvikling av kompetansen innenfor anskaffelsesområdet.

Rutiner på innkjøpsområdet

I følge DIFIs *Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser*, bør det på anskaffelsesområdet etableres kontrollaktiviteter, som gode handlingsplaner og rutiner, som sørger for at nødvendige handlinger utføres og regelverket etterleves.

Revisors vurderer at Holmestrand kommune, gjennom Innkjøpshåndboken, har dekket opp de viktigste kravene til gode handlingsplaner og rutiner. Håndboken dekker de ulike innkjøpsprosessene ut fra lov om offentlige anskaffelser, anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften. I tillegg er det utarbeidet noen enkle prosedyrer, som skal ivareta deler av regelverket. Innkjøpshåndboken omfatter også *Etiske retningslinjer for offentlige anskaffelser*. Innkjøpshåndboken er arkivert under felles fane for Anskaffelser i kommunens intranett og Økonomireglementet er arkivert under felles fane for Styringsdokumenter i Intranettet. Disse er lett tilgjengelig for alle ansatte. Prosedyrene for innkjøp er foreløpig ikke arkivert og samlet under fane for Anskaffelser i Intranettet. Revisor ser positivt på at Innkjøpshåndboken ble revidert i februar 2017, på grunn av endringer i regelverket.

Revisor vurderer at kommunens Økonomireglement ivaretar bestemmelser for bestiller-, attestasjons- og anvisningsreglementet. Revisor vurderer at Holmestrand kommune, gjennom ovennevnte Innkjøpshåndbok, rutiner, prosedyrer og Økonomireglement, har etablert gode rutiner og retningslinjer, som skal sikre at nødvendige handlinger utføres for at regelverket skal etterleves, i tråd med Difi sin veileder på området.

Resultatene fra spørreundersøkelsen, viser at hovedandelen (86 %) mener at innkjøpsreglementet er lett tilgjengelig. Dette tyder på at regelverket er forankret i organisasjonen og med dette i tråd med revisjonskriteriet. Revisor ser positivt på at alle virksomhetslederne opplever god støtte fra rådgiver/ innkjøpsansvarlig eller andre ressurspersoner på spørsmål knyttet til rutiner og regelverk for innkjøp.

Innkjøpshåndboken inneholder også noen punkter for Oppfølging av internkontrollen, som skal følges opp av fagansvarlig. Per juni 2017 dokumenteres ikke disse kontrollene. Fagansvarlig mener de kunne hatt mer formell internkontroll på innkjøpsområdet, men vurderer at de har rimelig god kontroll – og at dette er en kost/nytte-vurdering. Ved et eventuelt større fagmiljø på området etter kommunesammenslåingen, kan slike kontrollopgaver få større prioritet. Revisor opplever det som positivt at svarfordelingen fra spørreundersøkelsen tyder på at de fleste virksomhetslederne opplever god oppfølging fra administrasjonen for å sikre etterlevelse av regelverket.

5.4 Problemstilling 2:

I hvilken grad etterlever Holmestrand kommune eget og nasjonalt regelverk for offentlige anskaffelser?

Hovedmålsettingen med denne problemstillingen har vært å finne ut om Holmestrand kommune overholder eget og nasjonalt regelverk for offentlige anskaffelser. Undersøkelsen ble avgrenset til å se på anskaffelser i perioden 2016 til og med april 2017.

5.4.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er satt til denne problemstillingen:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 (med endringer)
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 (med endringer)
- Innkjøpshåndbok Holmestrand kommune oppdatert januar 2014
- Innkjøpshåndbok Holmestrand kommune revidert februar 2017
- Andre interne prosedyrer og retningslinjer

Alle anskaffelser skal være gjennomført i tråd med lov (LOA) og forskrift (FOA) om offentlige anskaffelser og internt regelverk. Loven skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Anskaffelser skal, så langt det er mulig, være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Det er ikke anledning til å dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at lovbestemmelser kommer til anvendelse.

Holmestrand kommune har et innkjøpsreglement som i hovedsak samsvarer med gjeldende lovverk. Holmestrand kommune anbefaler imidlertid noe strengere krav enn regelverket for kjøp under kroner 100.000. Det fremgår av kommunens regelverk at innkjøp under kr 100.000 bør gjennomføres ved at det hentes inn tre tilbud og anskaffelsen bør dokumenteres og protokoll utferdiges.

Revisor gjør oppmerksom på at anskaffelser under kr 100.000 ble unntatt fra lov om offentlige anskaffelser fra 1. juli 2015.

Anskaffelser i 2016 og 2017 er kontrollert og revidert etter gjeldende regelverk om offentlige anskaffelser for disse årene.

5.4.2 Valg av metode

Med utgangspunkt i liste over leverandører fra kommunens regnskap, ble leveranser under 100 000, mellom 100 000 og nasjonal terskelverdi, over nasjonal terskelverdi, samt leveranser over EØS-terskelverdier, valgt ut for kontroll. Vi har valgt ut til sammen 17 bilag fordelt mellom drifts- og investeringsregnskapet.

Disse er hentet fra ulike programområder i kommunen, slik at en stor del av kommunen ble dekket i kontrollen. I tabellen på neste side er de utvalgte anskaffelsene listet opp. Revisor har unngått anskaffelser hvor andre enn kommunen har gjennomført konkurranse om rammeavtale. Kommunen er med på rammeavtaler blant annet via VOIS. Revisors gjennomgang av leverandører viste at kommunen i stor grad bruker rammeavtalene som er inngått.

			Beløp (eks mva)	Samlet* fakturert 2016-2017	År for anskaffelse
Type anskaffelse	Programområde				
Anskaffelser under 100 000 kr (internt regelverk)					
1	Tilkoblingspanel	Skole	46 033	86 245	2016
2	Hotell-opphold ledere	Administrasjon	65 525	73 541	2016
3	Vaskemaskin	HSO	46 720	46 720	2017
4	Oppheng julepynt i Langgata	Administrasjon	96 951	96 951	2016
Anskaffelser mellom 100 000-nasjonal terskelverdi					
5	Senger	HSO	188 820	341 070	2017
6	Møbler Holmestrand bibliotek	Kultur	200 000	553 752	2017
7	Brensel, tørr granflis	Teknisk	73 600	326 159	2016
8	Buss Gjøklep- Bakkenteigen	Kultur	31 800	126 291	2016
9	Matvarer barnehage	Barnehage	22 608	216 399	2017
Anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi-EØS terskelverdi					
10	Leie av moduler barnehage	Teknisk	571 048	2 450 131	2016
11	Heisinnretning og heishus	Teknisk	1 843 862	21 713 099	2016
12	Dr Graaruds plass	Teknisk	1 263 279	5 034 644	2017
13	VA godakerveien	Teknisk	1 459 184	6 747 941	2016
14	Flerbrukshall Ekeberg	Teknisk	108 011	108 011	2016
Anskaffelser over EØS terskelverdi					
15	Båt skjæregårdstjenesten	Teknisk	1 125 000	2 437 500	2016
16	Rammeavtale håndtverker	Teknisk	212 016	1 886 163	2017
17	Rammeavtale elektrisk	Teknisk	252 000	2 057 178	2016

Tabell 10 – Utvalgte anskaffelser

*Kolonne viser samlet fakturert fra leverandør for ansvar hvor utvalgte anskaffelse er ført.

Tallene i tabellen er eksklusiv mva.

I forbindelse med disse anskaffelsene etterspurte revisor følgende dokumentasjon:

- Tilbudsinvitasjon/ konkurransegrunnlag
- Informasjon om hvem som har utformet konkurransegrunnlaget eller på andre måter bidratt til å spesifisere konkurransen
- Evalueringsskjema med dokumenterte underliggende vurderinger på leverandørens "score"
- Meddelelse om tildeling av kontrakt (til samtlige tilbydere)
- Anskaffelsesprotokoll

5.4.3 Kontroll av anskaffelser

Anskaffelser under kr 100.000 – vurdering av etterlevelse av internt regelverk

Revisjonskriterier:

Anskaffelser under kr 100.000 er unntatt fra lov om offentlige anskaffelser fra 1. juli 2015. Holmestrand kommune anbefaler imidlertid noe strengere krav enn regelverket for kjøp under kr 100.000. Det fremgår av kommunens regelverk at innkjøp under kr 100.000 bør gjennomføres ved at det hentes inn tre tilbud og anskaffelsen bør dokumenteres og protokoll utferdiges.

På bakgrunn av ovennevnte interne rutiner/ anbefalinger, har vi kontrollert følgende for anskaffelser under kr 100.000:

- *Er det gjennomført konkurranse i henhold internt regelverk?*
- *Er bruken av tildelingskriterier i henhold til internt regelverk?*
- *Er protokollføring i henhold til internt regelverk?*

Fakta - anskaffelse av tilkoblingspanel

Et tilkoblingspanel med service ble anskaffet. Revisor har ikke blitt forelagt dokumentasjon om at konkurranse er gjennomført. Kommunen forklarer dette med at andre leverandører ikke hadde nødvendig kompetanse for å gjennomføre denne leveransen. Leverandøren hadde ifølge kommunen konkurransedyktige priser og var best kvalifisert til å gjennomføre oppdraget. Protokoll er ikke utarbeidet.

Revisors vurdering og konklusjon

Det foreligger ikke dokumentasjon på at konkurranse er gjennomført og det er ikke utarbeidet protokoll, slik kommunens interne regelverk anbefaler. Anskaffelsen er derfor ikke gjennomført i tråd med internt regelverk.

Fakta – anskaffelse hotellopphold ledere

Anskaffelsen gjaldt hotellopphold for ledere. Ifølge opplysninger fra kommunen ble det innhentet flere tilbud som ble vurdert etter pris og lokasjon. Det var avgjørende at de ansatte deltok på den sosiale delen av seminaret. Derfor ønsket kommunen et hotell som lå et stykke unna Holmestrand. Revisor er ikke forelagt annen dokumentasjon enn denne forklaringen. Det er ikke fylt ut protokoll.

Revisors vurdering og konklusjon

I følge opplysninger er det avholdt konkurranse og definert tildelingskriterier. Protokoll er ikke utarbeidet, slik kommunens interne regelverk anbefaler.

Fakta – anskaffelse av vaskemaskin

Det ble anskaffet vaskemaskin til sykehjem. Det ble sendt forespørsel til to leverandører og kommunen mottok tilbud fra disse. Det ble utarbeidet protokoll, og det fremgikk av protokollen at laveste pris var tildelingskriteriet.

Revisors vurdering og konklusjon

Konkurransen er gjennomført, ved at det ble sendt forespørsel til to leverandører. Internt regelverk anbefaler minimum tre. Det ble ikke avdekket andre avvik for denne anskaffelsen.

Fakta – anskaffelse av julebelysning i Langgata

Anskaffelsen gjaldt lyssetting og pynt i sentrale gater i Holmestrand. Ifølge kommunen var dette et privat/ offentlig samarbeid der kommunen skulle dele utlegget med private aktører. Kommunen sier dette var basert på muntlige avtaler. I sak 38/16 godkjente bystyret en næringsplan der lyssetting av gater i sentrum ble omtalt. Revisor har ikke blitt forelagt noe dokumentasjon som viser at konkurranse er gjennomført. Anskaffelsen er ikke dokumentert og protokoll er ikke utfylt slik kommunens interne regelverk anbefaler.

Revisors vurdering og konklusjon

Det foreligger ikke dokumentasjon på at konkurranse er gjennomført og det er ikke utarbeidet protokoll, slik kommunens interne regelverk anbefaler. Anskaffelsen er derfor ikke gjennomført i tråd med internt regelverk.

Anskaffelser mellom kr 100.000 og nasjonal terskelverdi – vurdering av etterlevelse av lov- og forskrift om offentlige anskaffelser

Revisjonskriterier:

Forskriftens del 1 og kommunens interne regelverk (per 2014 og 2017)

Nasjonal terskelverdi var kr 500 000 inntil 31.12.16. Fra og med 2017 var nasjonal terskelverdi 1,1 mill. kroner.

Ifølge den reviderte Innkjøpshåndboka, har kommunen valgt å differensiere noe på prosessene over/ under kr 500.000. Dette med bakgrunn i innkjøpets størrelse og behovet for å få best mulig konkurranse. Ifølge kommunens retningslinjer bør det vurderes om innkjøp i denne størrelsesorden skal frivillig kunngjøres på DOFFIN for å fremskaffe flere tilbud. Ifølge Innkjøpshåndboka til kommunen følger innkjøp mellom kr 500.000 og kr 1.100.000 forskriftens del 1, men det skal brukes konkurransedokumenter som er noe mer formelt.

Følgende er kontrollert for anskaffelser mellom kr 100.000 og nasjonal terskelverdi

- *Er det gjennomført konkurranse i henhold til internt og eksternt regelverk om offentlige anskaffelser?*
- *Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?*
- *Er protokollføring i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?*

Fakta – Anskaffelse av senger

Kommunen anskaffet senger til sykehjemmet i 2017. Sykehjemmet har kjøpt disse sengene direkte fra en leverandør, da de mente denne leverandøren hadde de beste sengene, som tilfredstilte kravet til sykehjemmet. Dette er blant annet basert på muligheter for å løfte/heise

opp pasienter, slik at personalet unngår belastningsskader. Kommunen mener at anskaffelsen av slike senger, kan redusere sykefraværet. Konkurransen for denne anskaffelsen ble ikke holdt, men det ble skrevet protokoll.

Revisors vurdering og konklusjon

Anskaffelsen er over kr 100 000, men under nasjonal terskelverdi for utlysning. Det ble ikke holdt konkurranse for denne anskaffelsen. Revisor vurderer at det er brudd på regelverk om offentlig anskaffelser ved manglende konkurranse for denne type anskaffelser. Kommunen har etterfulgt kravet om protokoll.

Fakta – Anskaffelse av møbler Holmestrand bibliotek -- 2017

Holmestrand kommune anskaffet faste elementer tilpasset nye Holmestrand bibliotek. Anskaffelsen ble gjennomført i 2017 og var anslått til kr 800 000. Tildelingskriterier var pris (40 %) og kvalitet (60 %). For kvalitet ble totalvurdering av tilbyders besvarelse av kravene i spesifikasjonen vurdert. Fire leverandører ble forespurt der kun én leverte tilbud. Protokoll ble fylt ut.

Revisors vurdering og konklusjon

Det ble holdt konkurranse. Etter det nye reglementet var det ikke krav til å lyse ut på Doffin. Kommunens eget regelverk anbefaler imidlertid å bruke frivillig kunngjøring på Doffin, men dette er ikke gjort. Internt regelverk anbefaler også at det etterstrebes at tre tilbydere faktisk leverer tilbud. Protokoll for anskaffelse ble fylt ut. Revisor har ikke funnet avvik fra lov eller forskrift om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller, men det er ikke utlyst en frivillig kunngjøring på Doffin, slik internt regelverk anbefaler.

Fakta – Anskaffelse brensel, tørr granflis

Det ble i 2016 anskaffet brensel til varmesentralen for Gjøklep ungdomsskole og Holmestrand videregående skole. Utvalgt anskaffelse var på kr 73 600, men kommunen har blitt fakturert for over kr 500 000 samlet i 2016 og 2017 av samme leverandør. Ifølge Holmestrand kommune ble det ved oppstart av anlegget holdt konkurranse. Leverandørene klarte ikke kvalitetskravene. Ulike leverandører forsøkte seg, men avvik på kvalitetskravene medførte driftsproblemer. Nåværende leverandør leverer flis som fungerer på anlegget. Revisor er ikke forelagt annen dokumentasjon enn denne forklaringen.

Revisors vurdering og konklusjon

Utvalgt anskaffelse var på kr 73 600, men kommunen har blitt fakturert over kr 500 000 i 2016 og 2017 av samme leverandør. Samlet beløp er ikke over ny terskelverdi for nasjonal utlysning og forskrift om offentlige anskaffelser del I kommer derfor til anvendelse. På grunn av manglende dokumentasjon for gjennomført konkurranse og anskaffelsesprotokoll, er ikke denne anskaffelsen gjennomført i tråd med regelverk om offentlig anskaffelser.

Fakta – anskaffelse av transport Gjøklep - Bakkenteigen

Det ble sendt forespørsel til to leverandører for transport i forbindelse med Den kulturelle skolesekken. I 2016 har buss-selskapet fakturert ansvar for kultur kr 104 621. Ifølge Holmestrand kommune var det kun to reelle leverandører av denne leveransen. Tildelingskriterier fremgår ikke av forespørslene, men i avslaget ble tildelingen begrunnet med *laveste pris*. Det ble ikke fylt ut protokoll.

Revisors vurdering og konklusjon

Det ble holdt konkurranse, men kun to selskap ble kontaktet for tilbud. Protokoll for anskaffelsen var ikke fylt ut. Kommunen er fakturert for over kr 100 000 i løpet av 2016. Noe av dette er delt mellom Den kulturelle spaserstokken og Den kulturelle skolesekken. Det blir en vurdering om dette skal ansees som en samlet anskaffelse eller ikke. Forskrift gir ikke et svar på dette. Revisor har ikke gjort undersøkelser vedrørende antall tilbydere. Manglende protokoll er ikke i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser.

Fakta – anskaffelse av matvarer til barnehage

Anskaffelsen gjelder kjøp av mat til en barnehage i kommunen. Re kommune utlyste åpen anbudskonkurranse på vegne av Re kommune og Holmestrand kommune. Konkurransen gjaldt kjøp og levering av mat til barnehage og SFO. Konkurransen ble kunngjort både i Doffin og Ted som åpen anbudskonkurranse. De mottok ingen tilbud. Ifølge opplysninger fra kommunen, tok de kontakt med samtlige matbutikker i kommunen for å få i stand en avtale om plukking, pakking og utkjøring av matvarer til barnehager og SFO. Kommunen fikk avtale med en butikk, men denne ble sagt opp da butikken ble konvertert til en annen kjede. Kommunen fikk en avtale med en attføringsbedrift⁴ som plukket og kjørte ut matvarer til barnehagen.

Revisors vurdering og konklusjon

Kommunen har hatt konkurranse for kjøp og levering av matvarer, men mottok ingen tilbud. Etter tidligere forskrifts § 14-3, kan kommunen benytte konkurranse med forhandling etter forutgående åpen anbudskonkurranse der mottatte tilbud ikke er akseptable. Kommunen fikk til en avtale med en attføringsbedrift som kunne stå for plukking og utkjøring av matvarer fra butikken til barnehagen. For butikkene har denne anskaffelsen endret karakter. Fra å gjelde kjøp av mat og plukking, pakking og levering, gjelder anskaffelsen kun kjøp av mat. Dette kan ansees å være en vesentlig endring av anskaffelsen. Revisor vurderer at kommunen har forsøkt å få levert mat til barnehage etter lovverket. Siden butikkene ikke vil stå for plukking, pakking og levering av matvarer, anbefaler revisor kommunen å holde ny konkurranse for kjøp av mat til barnehagen.

Anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi – vurdering av etterlevelse av lov- og forskrift om offentlige anskaffelser

Revisjonskriterier:

Det skal som hovedregel etableres konkurranse med kunngjøring på DOFFIN og med de krav som settes i forskriftens Del I og II.

⁴ attføringsbedrift der hovedoppgave er tilrettelegging av arbeid for mennesker med ulike utfordringer og funksjonshemninger.

Følgende er kontrollert for anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi (kr 500.000 – 2016/kr 1.100.000 – 2017) og EØS-terskelverdi (1,6/ 1,75 mill. kroner for varer og tjenester (2016/2017) og 43,5/ 44 mill. kroner for bygg- og anleggskontrakter (2016/2017))

- *Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?*
- *Er konkurranse kunngjort i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?*
- *Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?*
- *Er protokollføring i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?*

Fakta - Leie av moduler barnehage

Anskaffelsen gjaldt leie av midlertidige lokaler mens barnehagen var under bygging, med mulighet for kjøp etter leieperiode. Anskaffelsen var lyst ut på Doffin og åpen anbudskonkurranse ble holdt. Tildelingskriteriet var laveste pris og protokoll ble fylt ut.

Revisors vurdering og konklusjon

Anskaffelsen var en bygg- og anleggskontrakt og hadde en anslått verdi på 10 millioner kroner. Det var korrekt å anvende del I og II i forskriften. Konkurransen har hatt korrekt anskaffelsesprosedyre og kunngjøring. Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

Fakta – Anskaffelse av heisinnretning og heishus

Anskaffelsen gjaldt etablering av heis og heishus fra stasjonshall til platå med bebyggelse. Anskaffelsen ble gjennomført etter forskriftens del I og II, da den var under EØS-terskelverdier. Konkurranse ble kunngjort på Doffin og konkurranse med forhandling var benyttet som anskaffelsesprosedyre. Tildelingskriterium var pris (60 %), oppdragsorganisasjon (10 %), løsningsvalg og oppdragsgjennomføring (25 %) og prosjektspesifikk ivaretagelse av Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA), kvalitet og miljø (5 %). Protokoll ble fylt ut.

Revisors vurdering og konklusjon

Anskaffelsen var under EØS-terskelverdier slik at forskriftens del I og del II skal benyttes. Konkurranse med forhandling var en prosedyre som kunne brukes under forskriftens del I og del II i 2016. Tildelingskriteriene var korrekt anvendt ved tildeling av oppdrag. Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

Fakta – anskaffelse totalentreprise Dr. Graaruds plass

Anskaffelsen gjaldt totalentreprise for etablering av Dr Graaruds plass. Åpen anbudskonkurranse er holdt og den er publisert på Doffin. Tildelingskriteriet var laveste pris og protokoll ble fylt ut.

Revisors vurdering og konklusjon

Anskaffelsen var over nasjonal terskelverdi men under EØS-terskelverdi. Forskriftens del I og II ble anvendt. Konkurranse ble holdt og korrekt prosedyre og kunngjøring var brukt. Tildelingskriteriene var korrekt anvendt ved tildeling av oppdrag. Protokoll for anskaffelse ble fylt ut. Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

Fakta – Anskaffelse av VA Godakerveien

Anskaffelsen gjaldt sanering av Godakerveien. Åpen anbudskonkurranse ble holdt og den ble publisert på Doffin. Tildelingskriteriet var laveste pris og protokoll ble fylt ut.

Revisors vurdering og konklusjon

Konkurranse ble holdt, korrekt prosedyre og kunngjøring var brukt. Tildelingskriteriene var korrekt anvendt ved tildeling av oppdrag. Protokoll for anskaffelse ble fylt ut. Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

Fakta – Anskaffelse flerbrukshall Ekeberg skole

Anskaffelsen gjaldt generalentreprise på bygging av ny flerbrukshall med tilhørende garderober, lager, nye undervisningsarealer med garderober og lærerarbeidsplasser. Verdien på anskaffelsen var på underkant av 40 mill. kroner. Åpen anbudskonkurranse ble holdt og den ble publisert på Doffin. Tildelingskriteriet var laveste pris. Protokoll er ikke fylt ut.

Revisors vurdering og konklusjon

Forskriftens del I og II er korrekt anvendt da oppdraget var under EØS-terskelverdier. Det er anvendt korrekt prosedyre og kunngjøring. Tildelingskriteriet var korrekt, men protokoll er ikke fylt ut. Manglende protokoll for anskaffelse er et brudd på regelverket om offentlige anskaffelser.

Anskaffelser over EØS-terskelverdi – vurdering av etterlevelse av lov- og forskrift om offentlige anskaffelser

Revisjonskriterier:

Vare- og tjenestekjøp og bygg- og anleggskontrakter over EØS-terskelverdi skal kunngjøres internasjonalt på DOFFIN og i tillegg kunngjøres i EØS området via nettstedet TED.

Følgende er kontrollert for anskaffelser over EØS-terskelverdi (1,6'/ 1,75 mill. kroner for varer og tjenester (2016/2017) og 43,5'/ 44 mill. kroner for bygg- og anleggskontrakter (2016/2017))

- *Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?*
- *Er konkurranse kunngjort i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?*
- *Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?*
- *Er protokollføring i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?*

Fakta – Anskaffelse båt til Skjæregårdstjenesten

Kommunen har anskaffet en båt til Skjæregårdstjenesten. Åpen anbudskonkurranse ble holdt og den ble publisert på Doffin og TED. Tildelingskriteriet var laveste pris (40%) og kvalitet (60%). Under kvalitet ble følgende underkriterier vurdert: 1. Levering – prosessbeskrivelse og milepælsplan, 2. Service og oppfølging og 3. Produktkvalitet og internkontroll. Protokoll ble fylt ut.

Revisors vurdering og konklusjon

Konkurranse ble holdt og korrekt prosedyre og kunngjøring var brukt. Anslått verdi var 3,5 mill. kroner og var over terskel for EØS. Tildelingskriteriene var korrekt anvendt ved tildeling av oppdrag. Protokoll for anskaffelse ble fylt ut. Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

Fakta – Anskaffelse rammeavtale håndverkertjenester

Anskaffelsen gjaldt en rammeavtale for å dekke kommunens løpende behov for håndverkertjenester for vedlikehold/rehabilitering/småprosjekt. Verdien på anskaffelsen ble anslått til mellom 8 og 10 mill. kroner. Åpen anbudskonkurranse ble holdt og den var publisert på Doffin og TED. Tildelingskriteriet var laveste pris (70%) og kvalitet (30%). Under kvalitet ble kapasitet og kompetanse vurdert som ett av to underkriterier. Kvalitetssikring og service var det andre underkriteriet. Protokoll ble fylt ut.

Revisors vurdering og konklusjon

Konkurranse ble holdt og korrekt prosedyre og kunngjøring var brukt. Anslått verdi var mellom 8 og 10 mill. kroner og var over terskel for EØS. Tildelingskriteriene var korrekt anvendt ved tildeling av oppdrag. Protokoll for anskaffelse ble fylt ut. Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

Fakta – Anskaffelse rammeavtale elektrikertjenester

Anskaffelsen gjaldt en rammeavtale på elektrikertjenester over 4 år. Verdien på anskaffelsen var på 8 mill. kroner. Åpen anbudskonkurranse ble holdt og den ble publisert på Doffin og TED. Tildelingskriteriet var laveste pris (80%) og kvalitet (20%). Kvalitet var delt opp i to underkriterier; 1. bestilling/levering og service og oppfølging og 2. miljø, herunder hvor miljøvennlig bilpark leverandøren hadde. Blant annet ble utslipp av gasser målt per kilometer vurdert. Protokoll var fylt ut.

Revisors vurdering og konklusjon

Konkurranse ble holdt og korrekt prosedyre og kunngjøring var brukt. Anslått verdi var 8 millioner kroner og er over terskel for EØS. Tildelingskriteriene var korrekt anvendt ved tildeling av oppdrag. Protokoll for anskaffelse ble fylt ut. Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

5.4.4 Revisors konklusjon problemstilling 2:

I hvilken grad etterlever Holmestrand kommune eget og nasjonalt regelverk for offentlige anskaffelser?

Revisor har ved stikkprøvekontroll vurdert kommunens etterlevelse av eget og nasjonalt regelverk for offentlige anskaffelser. Kontrollen er gruppert etter følgende kategorier:

- Anskaffelser under kr 100.000
- Anskaffelser mellom kr 100.000 – nasjonal terskelverdi
- Anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi
- Anskaffelser over EØS-terskelverdi

Revisor vil understreke at disse kontrollene er begrenset i omfang, men vi gi en pekepinn på etterlevelse av eget og nasjonalt regelverk.

Vi vil trekke fram at regelverket om offentlige anskaffelser stiller krav til at innkjøp i offentlig sektor skal, så langt det er mulig, baseres på konkurranse. Dette er et av hovedelementene i regelverket.

Revisors hovedinntrykk er at Holmestrand kommune i hovedsak etterlever lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi, og anskaffelser over EØS-terskelverdi. Vi ser positivt på at av i alt åtte kontrollerte anskaffelser i disse gruppene, har revisor konstatert kun et avvik knyttet til manglende protokollføring på en av anskaffelsene.

Kontrollen av fem anskaffelser mellom kr 100.000 og nasjonal terskelverdi, viste at det ikke var holdt konkurranse for to anskaffelser og for en av disse anskaffelsene var det heller ikke utarbeidet protokoll. Det manglet også protokoll for en annen av disse anskaffelsene. Revisor konkluderer med at dette ikke er i tråd med internt eller nasjonalt regelverk om offentlige anskaffelser.

Tilslutt kan vi konkludere med at fire av de kontrollerte anskaffelsene under kr 100.000 delvis eller ikke har fulgt internt regelverk. Internt regelverk anbefaler at det skal gjennomføres konkurranse (minimum tre tilbydere skal kontaktes), tildelingskriterier skal defineres, anskaffelsen skal dokumenteres og protokoll utarbeides. Vi gjør oppmerksom på at kommunens interne regelverk er strengere enn lov og forskrift, da anskaffelser under ble unntatt fra regelverket om offentlige anskaffelser fra 1. juli 2015. Siden kommunen anbefaler strengere krav til gjennomføring av anskaffelser under kr 100.000, og revisor ser at dette ikke etterleves, anbefaler vi at kommunen følger opp at internt regelverk etterleves.

Tabellene på neste side oppsummerer revisors kontroll av anskaffelser. Grønt signaliserer ingen avvik avdekket. Gult betyr brudd mot internt regelverk. Rødt betyr brudd mot lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Oppsummerende tabeller vedrørende kontroll av anskaffelser

Tabell 11: Anskaffelser under 100 000 kr - Internt regelverk			
Anskaffelser	Avholdt konkurranse (minimum 3 tilbydere)	Tildelingskriterier	Protokoll
Tilkoblingspanel			
Hotell-opphold for ledere	I følge opplysninger fra kommunen		
Vaskemaskin	To tilbydere har blitt forespurt	Fremkom av protokoll	
Oppheng julepynt i Langgata			

Tabell 12: Anskaffelser mellom 100 000 kr – nasjonal terskelverdi – Lov/forskrift om offentlige anskaffelser			
Anskaffelser	Avholdt konkurranse (minimum 3 tilbydere)	Tildelingskriterier	Protokoll
Senger			
Møbler- Holmestrand bibliotek			
Brensel, tørr granflis			
Buss Gjøklep- Bakkenteigen		Fremkom av avslag til leverandør	
Matvarer barnehage	Anbefaler ny konkurranse for matvarer		

Tabell 13: Anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi - EØS-terskelverdi og over EØS-terskelverdi – Lov/ forskrift om offentlige anskaffelser				
Mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi	Prosedyre	Kunngjøring	Tildelingskriterier	Protokoll
Leie av moduler barnehage				
Heisinnretning og heishus				
Dr Graarud plass				
VA Godakerveien				
Flerbrukshall Ekeberg				

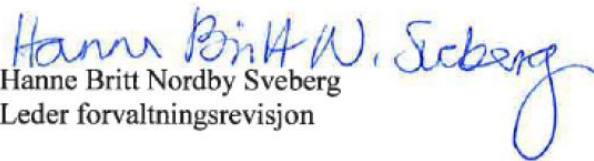
Tabell 14: Anskaffelser over EØS-terskelverdi – Lov/ forskrift om offentlige anskaffelser				
Over EØS-terskelverdi	Prosedyre	Kunngjøring	Tildelingskriterier	Protokoll
Båt skjærgårdstjenesten				
Rammeavtale håndtverker				
Rammeavtale elektrisk				

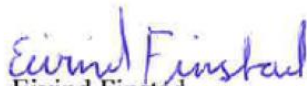
6. REVISORS ANBEFALINGER

- Holmestrand kommune bør sikre at fullmakt til å foreta innkjøp delegeres skriftlig – i tråd med kommunens økonomireglement.
- Holmestrand kommune bør kartlegge kompetansen på anskaffelsesområdet og lage en skriftlig kompetanseplan som viser hvordan de skal komme til ønsket kompetansenivå.
- Holmestrand kommune bør sikre at konkurranse gjennomføres og protokoll utarbeides for alle anskaffelser, i tråd med internt og nasjonalt regelverket om offentlige anskaffelser.

Horten, 14. september 2017


Linn Therese Bekken
Revisjonssjef/statsautorisert revisor


Hanne Britt Nordby Sveberg
Leder forvaltningsrevisjon


Eivind Finstad
Revisor

7. RÅDMANNENS UTTALELSE



HOLMESTRAND KOMMUNE
PLAN- ØKONOMI OG FINANS

Vestfold kommunerevisjon
Sollistrandveien 12
3187 HORTEN

Saksbehandler: Janne Visnes Melgaard
tlf.dir.: 33 06 41 26
Arkiv:
Deres ref.: **Vår ref.:** 17/4131-2 / 17/15751

Dato: 11.09.2017

Forvaltningsrevisjon anskaffelser

Det vises til rapport med vedlegg datert 08.09.2017.

Holmestrand kommune v/Rådmannen har vurdert rapporten og de funn og konklusjoner som der fremkommer.

Rådmannen stiller seg bak de forslag til tiltak som fremkommer. Tiltakene vil gjennomføres løpende og i sammenheng med de endringer som besluttet i tilknytning til de pågående kommunesammenslåinger.

Med hilsen

Janne Visnes Melgaard
Kommunalsjef - Plan, økonomi og finans

Vedlegg 1 – Innkjøpshåndbok - Holmestrand kommune

Innkjøpshåndbok

Holmestrand kommune



Revidert februar 2017

Innholdsfortegnelse

Innkjøpshåndbok	1
2. Mål og strategier	4
3. Virkeområde	5
4. Organisasjonskart	6
5.0 Innkjøp og anskaffelser	6
5.1 Innkjøp inntil 500.000 kroner - forskriftens del I.....	7
5.2 Innkjøp 500.000 - inntil 1.100.000 kroner - forskriftens del I.....	8
5.2 Vare - og tjenestekjøp 1.1 mill kroner og 1,75 mill. kroner - FOA del I/II.....	8
5.3 Vare - og tjenestekjøp over 1,75 mill. kroner - forskriftens del I/III.....	8
5.4 Innkjøp innenfor bygg og anlegg.....	8
5.5 Innkjøp og anskaffelser som skal kunngjøres på DOFFIN og TED.....	8
5.6 Frist for forespørsel om deltakelse og innlevering av tilbud.....	9
6. Rutinebeskrivelser for ulike anskaffelser.....	9
6.1 Generelt.....	9
6.1.1 Innkjøp av varer og tjenester - rammeavtale foreligger.....	9
6.1.2 Mindre innkjøp - beløpsmessig under 5000 kroner - ikke rammeavtale.....	10
6.1.3 Innkjøp mellom 5000 kroner og 100.000 kroner - ikke rammeavtale.....	10
6.1.4 Innkjøp mellom 100.000 og 500.000 kroner - ikke rammeavtale FOA del I.....	10
6.1.4 Innkjøp mellom 500.000 og 1.100.000 kroner - ikke rammeavtale FOA del I... ..	10
Følger også del I, men det skal benyttes konkurransedokumenter som er noe mer formelt.	10
6.2 Anskaffelser innenfor bygg og anlegg.....	10
6.3 Oppsummering anskaffelser inntil 1.100.000 kroner.....	10
6.4 Rutine for innkjøp av varer og tjenester over 1.100.000 kroner.....	12
6.5 Anskaffelser - bygg- og anleggsprosjekt over 1.100.000 kroner obs	13
7. Etikk og habilitet	14
7.1 Ethiske retningslinjer for offentlige anskaffelser	14
8. Offentlighet og taushetsplikt.....	15
9. Internkontroll	16
10. Organisering av anskaffelsesarbeidet	16
11. Bruk av journal- og arkivsystemet websak	17
12. Vedlegg	17
12.1 Vedlegg 1 - Sjekkliste, varer og tjenester	17
13.2 Nyttige spørsmål	18

13.3 Oppfølging internkontroll.....	19
13.4 Rutiner og prosedyrer	19

1. Bakgrunn og innledning

Dette dokumentet erstatter innkjøpshåndboken fra 2014 for Holmestrand kommune. Dokumentet viser til de ulike innkjøpsprosessene ut i fra Lov om offentlige anskaffelser, anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften.

Nasjonal eterskelverdier er endret med virkning fra 1. januar 2017, i tillegg er forsyningsforskriften endret til å ivareta flere anskaffelser, - for vårt vedkommende særlig på vann – og avløpssektoren.

Lov om offentlige anskaffelser (LOA) med tilhørende forskrift (FOA) er omfattende. Denne veilederen er utarbeidet for å søke å gi en rask oversikt over de viktigste prosessene som gjelder for ansatte i Holmestrand kommune. Veilederen er på ingen måte uttømmende.

Begrepene innkjøp og anskaffelser brukes om hverandre og det er ingen motsetning i dette.

De viktigste endringene i de ulike forskriftene:

De siste årene har det pågått en større revisjon av anskaffelsesregelverket, som nå har resultert i vedtak om ny forskrift for klassisk sektor (anskaffelsesforskriften - FOA), forsyningssektorene (forsyningsforskriften), samt for konsesjonskontrakter. I tillegg er det vedtatt endringer i klagenemndforskriften.

Kunngjøringsgrensen heves til 1,1 millioner kroner

Mens dagens FOA krever kunngjøring av anskaffelser fra og med 500 000 kroner, heves denne grensen nå til 1,1 millioner. Anskaffelser under denne verdien kan gjøres etter de generelle reglene i del I, med krav om skatteattest fra valgte leverandør for kjøp over 500 000 kroner. På forsyningssektoren, beholdes dagens kunngjøringsgrenser, og anskaffelser under 100 000 kroner faller fortsatt utenfor regelverket. **Holmestrand praktiserer fortsatt konkurranse for alle anskaffelser > nok 5.000,- ex. mva dersom det etter en konkret vurdering ikke ansees som lite hensiktsmessig/ikke lønnsomt. Det gjøres oppmerksom på at dette kun vil være unntaksvis.**

Anskaffelser flyttes fra klassisk forskrift til forsyningsforskriften – enda høyere kunngjøringsgrense

Mens stat, kommuner og fylkeskommuner i dag må gjøre alle sine anskaffelser etter FOA, kan disse nå følge den mer fleksible forsyningsforskriften for innkjøp til «forsyningsaktiviteter», dvs. kjøp knyttet til vann- og avløp, nettvirksomhet, visse transportformer mv. Dette innebærer blant annet at vare- og tjenestekjøp opp til 3,5 millioner kroner, og bygge- og anleggsanskaffelser opp til 44 millioner kroner, kan gjøres uten kunngjøring.

"Tilbudskonkurranse" i FOA del II – dialog med leverandør

For anskaffelser underlagt FOA del II, dvs. bl.a. vare- og tjenestekjøp fra andre enn sentrale statlige innkjøpere på under 1,75 millioner kroner, og alle bygge- og anleggsanskaffelser under 44 millioner kroner, innføres "tilbudskonkurranse" som ny konkurranseform. Dette innebærer at oppdragsgivere kan vente med å bestemme seg for om det skal forhandles om tilbudene til disse er åpnet. En forbedring fra forskriftsforslaget som bl.a. organisasjonene i byggebransjen har jobbet for, er at det stilles krav til at konkurransedokumentene må opplyse om det planlegges å gjennomføre slik dialog.

KOFA-gebyret gjeninnføres

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) får tilbake myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr på inntil 15 % av kontraktssummen ved ulovlige direkteanskaffelser, dvs. for anskaffelser som ikke er kunngjort korrekt. Nytt i klagenemndforskriften er at gebyret leverandørene må betale for å klage i visse tilfeller kan måtte dekkes av oppdragsgiver dersom klagen gis medhold.

Andre endringer

Det innføres en rekke endringer i alle deler av forskriftene, blant annet innføres et egenerklærings skjema for kvalifikasjonskravene hvor bare vinneren må sende inn underlagsdokumentasjonen, det åpnes for en noe større avklaringsadgang av tilbud også over terskelverdiene, og det vil i del III av forskriften i de fleste tilfeller være adgang til å velge konkurranse med forhandling som prosedyreform. Det gjennomføres også for tiden en egen høring om hvilke krav som skal stilles til bruk av lærlinger i offentlige kontrakter.

Hovedregel for innkjøp i Holmestrand kommune følger de samme grunnprinsipper som tidligere/de grunnleggende forutsetninger i Lov – og forskrift.

Mange anskaffelser på VA – området ivaretas nå under Forsyningsforskriften med andre terskelverdier. (Det er ikke nasjonal terskelverdi) Dette gjennomføres med standard dokumentmaler korigert for gjeldende forskrift.

2. Mål og strategier

Lov om offentlige anskaffelser.

§ 1. Formål

Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

§ 4. Grunnleggende prinsipper

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

Mål for innkjøps – og anskaffelsesprosessene.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser samt EØS-regelverket på området skal alltid være førende for anskaffelsesarbeidet.

- Miljø, etikk og offentlighet skal hensyntas i tilknytning til innkjøp og offentlige anskaffelser.
- Kommunens økonomireglement og etablerte rutiner skal etterleves.
- Det skal etableres et profesjonelt forhold til leverandører slik at det ikke kan stilles spørsmål til habilitet, og slik at det skapes tillit i forhold til innbyggere og leverandører.

LOA § 5 Miljø og samfunnsansvar

Alle anskaffelser skal følge de strategier og prosesser som er anbefalt av DIFI

<https://www.anskaffelser.no/prosess/anskaffelsesstrategi>

<https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosialt-ansvar/egned-rutiner-krav-til-fremme-grunnleggende-menneskerettigheter>

Se for øvrig punkt 7, etiske retningslinjer for offentlige anskaffelser.

3. Virkeområde

Innkjøpshåndboka gjelder for alle ansatte i kommunen.

Kommunen har sammen med øvrige kommuner i Vestfold etablert et samarbeid om anskaffelser – VOIS (Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid). VOIS kan også bistå ved behov. Henvendelser til VOIS skal koordineres gjennom økonomiavdelingen v/fagansvarlig for anskaffelser. Kommunene har inngått en rekke rammeavtaler på ulike områder. På lenken www.vois.no har du tilgang til en oppdatert oversikt over alle rammeavtaler som Holmestrand kommune har inngått i samarbeid med andre. Her er også alle relevante dokumenter tilgjengelige. Rammeavtaler Holmestrand kommune har inngått fremkommer i egen oversikt som er tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem.

Kommunen har også et samarbeid med Buskerud, Vestfold og Telemark fylkeskommune, "BTV samarbeidet".

4. Organisasjonskart

Økonomireglement for Holmestrand kommune, som ble vedtatt av bystyret 25. april 2013, utdyper attestant og anvisers ansvar i forbindelse med innkjøp og anskaffelser. I tillegg viser reglementets punkt 5. direkte til «Veileder og rutiner for innkjøp» (denne innkjøpshåndboken).

Ut fra organisasjonskartet over er det utarbeidet en oversikt over de tilsatte som har henholdsvis budsjett disponeringsmyndighet/anvisningsrett, attestasjonsfullmakt og fullmakt til å gjøre bestillinger.

5.0 Innkjøp og anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift gjelder alle anskaffelser uavhengig av art og beløp, men har ulike prosesskrav, blant annet ut fra anskaffelsens størrelse.

Loven med tilhørende forskrift åpner i noen grad for objektive vurderinger ut fra gjeldende ordlyd. For eksempel åpner formuleringen i regelverket «i ikke tilstrekkelig grad» for at saksbehandleren selv vurderer det konkrete forholdet knyttet til anskaffelsen og regelverket.

To ulike innkjøpere kan således ta to ulike beslutninger uten at regelverket nødvendigvis brytes (med det forbehold at lov og forskrift på området i kraft av formuleringene åpner for vurdering/tolkning). Det er imidlertid et absolutt krav at vurderingene dokumenteres for ettertiden. Å utarbeide dokumentasjon i ettertid gir ofte mindre troverdighet enn det å kunne fremvise dokumentasjon fra beslutningstidspunktet. Det er derfor et internt krav i Holmestrand kommune at dette skal gjøres i tilknytning til den aktuelle vurderingen.

Anskaffelsens verdi er et sentralt tema som ofte er gjenstand for vurdering, og som i kraft av konsekvens for senere valg av anskaffelsesprosedyre er viktig. Det er et absolutt krav at denne vurderingen dokumenteres. Det er ikke nødvendig at anslaget treffer 100 pst, men det er ikke akseptabelt å undervurdere verdien på anskaffelsen for på denne måten «å slippe billigere unna» anskaffelsesteknisk sett.

En anskaffelsesprosess skal starte med spørsmålet: «Trenger vi virkelig å dekke dette behovet, trenger vi å gjøre det nå, er det alternative måter å dekke behovet på?». Det mest kostnadseffektive kan i enkelte tilfeller være å ikke kjøpe - vi kan faktisk klare oss uten, eventuelt å utsette eller å redusere behovet.

Det er ofte flere måter å dekke et definert behov på. Ved å verifisere behovet, vil det være enklere å finne frem til den beste løsningen. Etter at behovet er vurdert og verifisert må en vurdere hvordan det skal løses. Dette bør skrives inn i anskaffelsesprotokollen eller annen dokumentasjon og bekreftes av ansvarlig leder.

Alle innkjøp skal basere seg på konkurranse, likebehandling og ikke-diskriminering av leverandører. Innkjøpsprosessen skal være gjennomiktig og etterprøvbart. Det innebærer at Holmestrand kommune skal kunne dokumentere de handlinger og beslutninger som er foretatt i hele anskaffelsesprosessen.

Muligheten for å utnytte konkurranseelementet skal benyttes. Innkjøp hos leverandører «av gammel vane» gir ikke nødvendigvis de beste vilkårene. Det forutsettes at det utøves lojalitet i tilknytning til etablerte rammeavtaler. Å være illojal i forhold til etablerte rammeavtaler kan medføre krav om erstatning overfor kommunen.

Det å tilpasse seg regelverket ut fra ikke-objektive vurderinger er på alle områder å oppfatte som illojalt og i strid med de følgende grunnleggende prinsipper i loven.

- Konkurransen
- Likebehandling
- Forutberegnelighet
- Etterprøvbarehet
- Forholdsmessighet

Det er ulike fremgangsmåter for innkjøp og anskaffelser i forhold til beløpets størrelse i kroner. Beløpsgrenser og intervaller er eksklusiv merverdiavgift. Innkjøpet/anskaffelsen skal alltid gjennomføres etter konkurranse. For kjøp i størrelsesorden inntil 500.000 kroner er konkurransekravet enklere (Forskriftens del I).

Det formelle kravet til protokoll inntreder ved kjøp over 100.000 kroner. De ulike beløps-intervallene gir føringer for hvilke(n) del av regelverket (del I, del II eller del III) som skal benyttes. Beløpsgrensene endres fra tid til annen. Noen av beløpsgrensene benevnes som nasjonale terskelverdier. Beløpsgrensene, og med dette de ulike kravene til gjennomføring av innkjøp, er inndelt slik:

- Innkjøp under 100.000 kroner
- Innkjøp under 500.000 kroner
- Innkjøp under 1.100.000 kroner
- Innkjøp over 1,1 t.o.m 1,75 mill kroner mill. kroner – varer og tjenester
- Innkjøp over 1,75 mill kroner mill. kroner – varer og tjenester
- Det gjelder egne beløpsgrenser for bygg og anlegg
- Det gjelder egne beløpsgrenser for forsyningssektoren vann, avløp og nettvirksomhet.
-

Alle beløpsgrenser er eksklusiv merverdiavgift.

Innkjøp under kroner 500.000 gjennomføres enten som direkte forespørsel til flere leverandører eller ved frivillig kunngjøring på DOFFIN. DOFFIN er et nettsted hvor alle offentlige virksomheter kan informere mulige leverandører om at virksomheten ønsker tilbud på en vare eller tjeneste. Etablering av rammeavtaler gjennomføres også etter kunngjøring på DOFFIN. Alle kjøp over kroner 500.000 skal kunngjøres her såfremt det ikke gjelder avrop på en rammeavtale. (og i tråd med den aktuelle avtalen)

Varer og tjenester med verdi over 1,75 mill. kroner og bygg – og anleggskontrakter med verdi over 44 mill. kroner skal i tillegg kunngjøres i EØS området via nettstedet TED. Anskaffelser i denne størrelsesorden omtales ikke her. Etablerte konkurransedokumenter skal benyttes slik at nødvendige attester innhentes og formkrav følges.

5.1 Innkjøp inntil 500.000 kroner - forskriftens del I

Kommunen har valgt å differensiere noe på prosessene over/under 500.000 kroner. Dette med bakgrunn i innkjøpets størrelse og behovet for å få best mulig konkurranse.

Varekjøp forinntil 500.000 kroner håndteres på en relativt enkel måte. For slike innkjøp skal det utarbeides protokoll, kravspesifikasjon og minimum tre tilbydere skal kontaktes for innhenting av tilbud. Prosessen skal dokumenteres. Selv om det i henhold til loven ikke er krav til dokumentasjon og utarbeiding av protokoll for kjøp under 100.000 kroner, bør også slike mindre innkjøp gjennomføres ved at det hentes inn tre tilbud, og anskaffelsen bør dokumenteres og protokoll utferdiges.

5.2 Innkjøp 500.000 - inntil 1.100.000 kroner - forskriftens del I

Kommunen har valgt å differensiere noe på prosessene over/under 500.000 kroner. Dette med bakgrunn i innkjøpets størrelse og behovet for å få best mulig konkurranse.

Det skal som hovedregel benyttes et eget dokumentsett som er noe mer omfattende en det som vanligvis benyttes under nasjonal terskelverdi . Det skal etterstrebtes at tre tilbydere faktisk leverer tilbud. Det anbefales også å bruke frivillig kunngjøring på Doffin.

5.2 Vare - og tjenestekjøp 1.1 mill kroner og 1,75 mill. kroner - FOA del I/II

"Andre" oppdragsgiveres vare- og tjenestekjøp" jfr fors. § 2-2(1) Kommunal virksomhet faller inn under begrepet "Andre".

Varekjøp mellom 1.100.000 kroner og 1,75 mill. kroner kan håndteres «nasjonalt». Kravet innenfor disse terskelverdiene er således kunngjøring på DOFFIN (nasjonalt nivå).

5.3 Vare - og tjenestekjøp over 1,75 mill. kroner - forskriftens del I/III

Innkjøp i denne størrelsesorden er over nasjonalt nivå og skal kunngjøres internasjonalt på TED.

Dette fremkommer ved at kunngjøringen på DOFFIN merkes med EU-flagget.

5.4 Innkjøp innenfor bygg og anlegg

Forskriftens del I og del II gjelder for "Alle oppdragsgiveres bygg- og anleggsprosjekter" Jfr. Forsk. § 2-2(1).

Anskaffelser over 1.100.000 kroner og inntil 44 mill. kroner innenfor bygg og anlegg kan håndteres nasjonalt. Kravet er således kunngjøring på DOFFIN.

Over nasjonal terskelverdi skal anskaffelsen kunngjøres på TED.

5.5 Innkjøp og anskaffelser som skal kunngjøres på DOFFIN og TED

Alle innkjøp hvor det kreves kunngjøring på DOFFIN eller TED skal kun gjennomføres i samarbeid med økonomiavdelingen.

5.6 Frist for forespørsel om deltakelse og innlevering av tilbud

Fristene for anskaffelser under EØS-terskelverdiene skal fastsettes slik at leverandørene får tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon og foreta nødvendige undersøkelser og beregninger, jf. forskriftens § 10-1. Det er ikke fastsatt noen minimumsfrister i forskriftens del II. Oppdragsgiver har dermed større frihet til å fastsette hvilke frister som skal gjelde ved anskaffelser som faller inn under del II enn i forskriftens del III.

For fastsettelse av frister for anskaffelser over EØS-terskelverdiene vises til forskriftens § 16 -1 til §16-5.

6. Rutinebeskrivelser for ulike anskaffelser

Detaljerte maler samt alle nødvendige vedlegg til konkurransedokumentene finner du på www.vois.no eller www.anskaffelser.no Innloggingsopplysninger til Vois.no fås ved henvendelse økonomiavdelingen.

Etter innlogging på VOIS velg "verktøy", deretter "maler konkurransedokumenter". Velg maler ut i fra anskaffelsens størrelse i kroner.

I tillegg anbefales å benytte www.anskaffelser.no Her finnes også konkurransedokumenter tilsvarende de som VOIS.no har etablert.

6.1 Generelt

I henhold til lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift skal en se innkjøp av ensartede varer i sammenheng i ettårsperspektiv ved enkeltanskaffelser eller i tilsvarende som avtaleperioden ved rammeavtaler. Innkjøp av varer av et visst omfang fordrer ekstra årvåkenhet i forhold til kommunens totale innkjøp. Dersom det er sannsynlig at tilsvarende varer også kjøpes inn i et visst omfang ved andre enheter i kommunen skal økonomiavdelingen kontaktes før innkjøp. De vil vurdere om innkjøpet sannsynliggjør et behov for rammeavtale på området eller hvor formelt innkjøpet bør gjøres. Blir det vurdert slik at kjøp kan gjennomføres uten etablering av rammeavtale skal minst tre mulige leverandører kontaktes. Er det etablert parallelle rammeavtaler må det hensyntas.

Dersom det i rammeavtalen er tatt hensyn til unntak ved større anskaffelser knyttet til for eksempel prosjekter kunngjøres anskaffelsen som del av prosjektet eller i egen anskaffelse utenfor rammeavtalen.

6.1.1 Innkjøp av varer og tjenester - rammeavtale foreligger

Uavhengig av om det foreligger én eller flere rammeavtaler for varetypen skal rammeavtalen benyttes. Foreligger avtale med mer enn én leverandør skal det som hovedregel sendes forespørsel til samtlige leverandører. Undersøk om det foreligger konkrete bestemmelser for den aktuelle rammeavtalen. Innkjøp under 100.000,- kan imidlertid normalt gjøres direkte ut fra laveste pris hos en av avtaleleverandørene. Foreligger kun én leverandør brukes denne direkte. VOIS sine

hjemmesider gir tilgang til informasjon om hvilke avtaler kommunen er bundet av. Beløpsgrenser/innkjøpets samlede/antatte omfang er her hensyntatt ved inngåelse av avtalen.

6.1.2 Mindre innkjøp – beløpsmessig under 5000 kroner – ikke rammeavtale

Ut fra kunnskap om varen og aktuelle leverandører må det vurderes hvordan innkjøpet kan gjøres på best mulig måte. Selv om beløpet er beskjedent skal en være oppmerksom på muligheter for å redusere kostnadene for kommunen.

6.1.3 Innkjøp mellom 5000 kroner og 100.000 kroner - ikke rammeavtale

Ut fra en enkel kravspesifikasjon innhentes tilbud, helst fra minimum tre leverandører. Tilbudene vurderes slik at kommunen kommer best mulig ut i forhold til pris. Kvalitet kan også være et kriterium, men da skal evaluering av kvalitetskriteriet være bestemt på forhånd.

Anskaffelsen skal dokumenteres, men det er ikke absolutt krav til anskaffelsesprotokoll. Ved en gjennomgang av kommunens innkjøp vil dokumentasjon kunne måtte fremlegges fra de som har gjennomført innkjøpet. Det anbefales således at protokoll benyttes.

All kommunikasjon/korrepondanse (også telefon) skal dokumenteres i websak. Se egen rutine for bruk av websak.

6.1.4 Innkjøp mellom 100.000 og 500.000 kroner - ikke rammeavtale FOA del I

Innkjøpets størrelse innebærer naturlig nok at kravet til etterprøvbarhet og dokumentasjon er tilstede. I tillegg skal det i tilknytning til innkjøpet innhentes attester fra leverandørene, jamfør konkurransedokumentet. Hele innkjøpsprosessen skal dokumenteres i anskaffelsesprotokoll. I tillegg bør det vurderes om innkjøp i denne størrelsesorden skal kunngjøres på DOFFIN for å søke å fremskaffe flere tilbud.

6.1.4 Innkjøp mellom 500.000 og 1.100.000 kroner - ikke rammeavtale FOA del I

Følger også del I, men det skal benyttes konkurransedokumenter som er noe mer formelt.

6.2 Anskaffelser innenfor bygg og anlegg

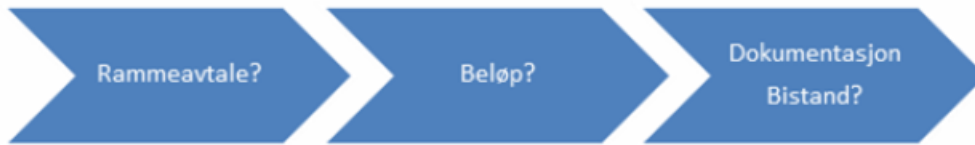
Denne typen anskaffelser er ofte i kraft av sin egenart definert som et investeringsprosjekt. Anskaffelser i denne sammenheng er som hovedregel planlagt inn i prosjektets generelle aktivitetsplan. Bygg – og anleggskontrakter under 1.100.000 kroner håndteres etter forskriftens del I.

Konkurransedokumenter skal om nødvendig etableres slik at de korresponderer med de ulike NS – standarder.

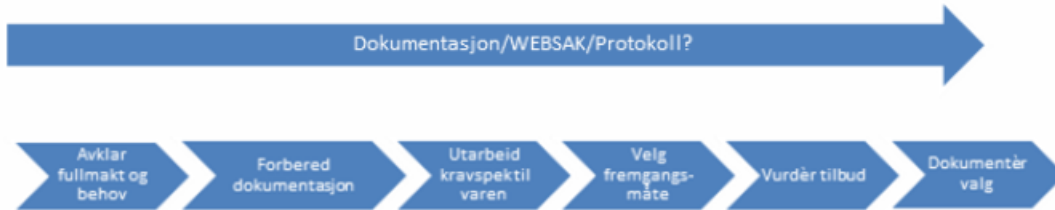
6.3 Oppsummering anskaffelser inntil 1.100.000 kroner

Innkjøpene foretas gjennom etablerte rammeavtaler eller i markedet, og gjennomføres ut fra de regler som gjelder i forskriftens (FOA) del I.

Kontrollspørsmål:



Handlinger:



Fullmakter og behov

Har jeg nødvendige fullmakter? Er det nødvendig å avklare med leder? Er dette noe vi strengt tatt har behov for? Finnes det alternative løsninger? Er det naturlig å søke bistand?

Forbered dokumentasjon

Hvilke dokumenter har jeg behov for slik jeg foreløpig vurderer anskaffelsen? Må jeg undersøke kommunens samlede innkjøp av denne type varer/tjenester? Er anskaffelsesprotokoll nødvendig?

Utarbeid kravspesifikasjon til varen

Beskriv ønsket anskaffelse av vare/tjeneste, type og omfang. Hvordan måler vi tilbydere? Det er avsatt plass for kravspesifikasjonen i konkurransedokumentene.

Velg fremgangsmåte

Kan kjøpet gjennomføres med rammeavtale? Hva slags konkurranse skal igangsettes? Bestem kriterier for valg av leverandør.

Vurder tilbud

Evaluer på bakgrunn av kriterier

Dokumentèr valg

Hvorfor valgte vi denne leverandøren? Kan prosessen og kjøpet dokumenteres tilfredsstillende i ettertid?

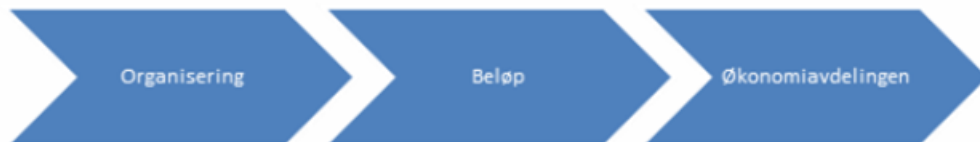
Relevante dokumenter kan hentes på www.vois.no eller i linker i dette dokument til www.anskaffelser.no

6.4 Rutine for innkjøp av varer og tjenester over 1.100.000 kroner.

Det skal som hovedregel etableres full konkurranse med kunngjøring på DOFFIN og med de krav som settes i forskriftens Del I og II.

Innkjøp over terskelverdien på 1,75 mill. kroner følger hovedsakelig de samme rammene som beskrevet over, men det er et tilleggskrav at anskaffelsen også skal kunngjøres på TED med de krav som fremkommer i forskriftens del I og del III. Avvik i formkrav ivaretas av økonomiavdelingen.

Vurderingspunkter:



Handlinger



Vurdèr beslutningsgrunnlaget og antatt fremdrift

Dette er anskaffelser av større verdi og krav til formalia er høyere. Etabler anskaffelsesprotokoll tidlig i prosessen. Ofte en type anskaffelse som er del av et konkret større prosjekt eller annet spesielt behov. Krav til kunngjøring på TED?

Fremgangsmåte/bistand

Det er viktig å diskutere hvilken strategi en skal velge for anskaffelsen. For eksempel om det skal være åpen eller begrenset konkurranse, eller konkurranse med forhandling.

Kravspesifikasjon, tildelingskriterier, prosess og kunngjøring

Ved større anskaffelser er det viktig å sette av tilstrekkelig tid til dette arbeidet. Diskuter og vurder alternativer. Kvalitetssikre arbeidet på en god måte.

Evaluering, tildeling og dokumentasjon

Følg den prosedyre og de krav som er satt. Beskriv og dokumenter godt slik at anskaffelsen fremstår på en kvalitetsmessig god måte

Relevante dokumenter kan hentes på www.vois.no eller www.anskaffelser.no

6.5 Anskaffelser – bygg- og anleggsprosjekt over 1.100.000 kroner

Bygg – og anleggsprosjekter med videre er i kraft av sin beskaffenhet og de ulike virksomhetenes ansvarsområder kun relevant for et fåtall innkjøpere og prosjektledere i Holmestrand kommune. Bygg- og anleggsanskaffelser kan være komplekse, så vel teknisk som anskaffelsesmessig. Kravet til kunngjøring på TED (kunngjøring i hele EØS-området) er særlig relevant for denne typen prosjekt, og er hovedregel hvis anskaffelsen overstiger 43,5 mill. kroner.

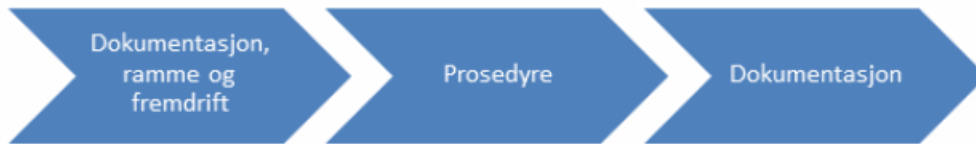
Anskaffelser av denne art er ofte organisert som et eget prosjekt hvor prosjektleder – intern eller ekstern - vil utøve de fleste av aktivitetene. I tillegg vil det normalt være knyttet anskaffelseskompetanse til prosjektet. Oppdragsgiver(HK) skal uansett kvalitetssikre arbeidet med anskaffelsen uansett organisering.

Det er ulike måter å tilnærme seg en anskaffelse innen bygg- og anleggssektoren. Vanligvis kunngjøres slike prosjekter som en åpen konkurranse hvor alle interesserte kan inngi tilbud, men det er også andre strategier som ikke omtales her.

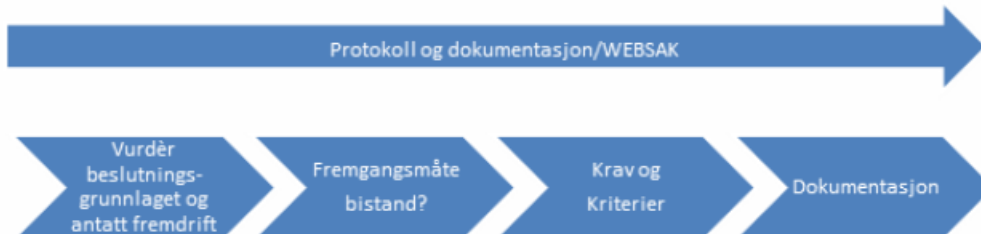
Det er viktig at vurderingen av prosedyre for anskaffelsen dokumenteres. Det er i hovedsak anskaffelser hvor art og risiko ikke tillater/vanskeliggjør samlet prisfastsettelse i forkant eller hvor det ikke kan fastsettes nøyaktige tekniske spesifikasjoner på forhånd, at bruk av «konkurranse med forhandling» benyttes. «Konkurransepreget dialog» benyttes der hvor tiltakshaver objektivt vurderer at kontrakten er «særlig kompleks».

Det kan være hensiktsmessig å i større grad benytte seg av disse prosedyrene for å få frem innovasjon, kreativitet og løsninger som har høy nytteverdi i forhold til kostnad. Hvorvidt prosedyrene kan benyttes må vurderes ut fra den enkelte anskaffelse.

Vurderinger



Handlinger



Det gjøres oppmerksom på at anskaffelsesaktiviteter her, herunder dokumentasjon, ofte er direkte avledet av prosjektet, oppdragsbeskrivelse og prosjektdokumentene tilhørende det aktuelle prosjektet. Konkurransedokumenter med mer følger ofte av hvem som legger til rette for anskaffelsen. Benyttes eksterne ressurser har de ofte "sine egne" maldokumenter. Det er ingen grunn til å redusere kvalitetssikringen av denne grunn.

Det kan være hensiktsmessig å vurdere standard maler fra DIFI med tillegg for bygg – og anleggsanskaffelser. Dette for å forenkle anskaffelsesdokumentene som i enkelte tilfelle blir kompliserte og omfangsrige fra eksterne konsulenter.

7. Etikk og habilitet

Etiske retningslinjer for innkjøp, anskaffelser og kontakt med leverandører bygger på de grunnleggende etiske retningslinjene som gjelder for samtlige ansatte og folkevalgte i Holmestrand kommune.

Formålet med de etiske retningslinjene for innkjøp, anskaffelser og kontakt med leverandører er å bidra til:

- Å sikre kommunens og den enkelte ansattes omdømme
- Å legge til rette for reell og lik konkurranse om oppdrag
- Å skape tillit til kommunens beslutninger

7.1 Etiske retningslinjer for offentlige anskaffelser

- Ansatte i Holmestrand kommune skal ikke benytte sin stilling til personlig gevinst eller søke å oppnå fordeler for seg selv eller andre.

- Hvis personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak som en er faglig involvert i skal saken fremlegges for nærmeste leder.
- Ansatte i Holmestrand kommune må ikke motta gaver, provisjon, tjeneste eller annen form for ytelse som er egnet til å påvirke tjenstlige handlinger.
- Innkjøpere skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, ha forretningsetisk standard og sørge for likebehandling av leverandører, jf. lov om offentlige anskaffelser.
- Moderate former for gjestfrihet hører med til forretningsomgang. Graden av slik omgang må imidlertid ikke utvikles slik at det kan påvirke, eller la andre tro at det kan påvirke, beslutningsprosessen.
- Reklameartikler og julehilsener av liten verdi kan mottas i de tilfeller det er åpenbart at gavene ikke er egnet til å påvirke beslutninger.
- Arbeidsgiver skal alltid dekke reise – og oppholdsutgifter ved arrangementer som ansatte deltar på.
- Rammeavtaler kan ikke benyttes til privat bruk.
- Fortrolig informasjon skal behandles i henhold til kommunens generelle retningslinjer og taushetsplikt.

8. Offentlighet og taushetsplikt

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser har ikke egne bestemmelser om offentlighet eller taushetsplikt. I forskrift om offentlige anskaffelser § 3-5 og § 3-6 vises det til offentleglova og forvaltningsloven (§13). Slikt sett er det offentleglova som kommer til anvendelse dersom noen ber om innsyn i et tilbud eller en anskaffelsesprotokoll. Meroffentlighet er et begrep i offentleglova. Det innebærer at også dokumenter som kan unntas fra innsyn skal vurderes å gjøres tilgjengelige for den som ber om innsyn. Som hovedregel gjelder at tilbud og protokoller er offentlige fra det tidspunkt leverandør er valgt.

Det kan gis innsyn i følgende:

- Anskaffelsesprotokoll, jf. Offentleglova § 23(3)
- Andre tilbyders tilbud, jf. Offentleglova § 23(3)
- Skriftlige vurderinger som oppdragsgiver har gjort underveis, jf. Offentleglova § 11 om meroffentlighet kombinert med lov om anskaffelser § 5 om generelle krav til skriftlighet, etterprøvnbarhet og sporbarhet.

Det er utarbeidet en oversikt over aktuelle dokumenter knyttet til anskaffelsesprosessen og hvordan disse skal klassifiseres i henhold til Forvaltningsloven og Offentleglova. Oversikten er tilgjengelig sammen med øvrige etablerte arkivrutiner.

Arkivleder vil bistå dersom det kommer innsynsbegjæringer. Presseregler for Holmestrand kommune gjelder på generelt grunnlag.

9. Internkontroll

Anskaffelsesreglementet er omfattende og til dels komplisert. Det er derfor viktig at kommunen har etablert gode prosesser, rutiner og kontrolltiltak på ulike trinn i anskaffelsesprosessen og at disse følges. Internkontrollen skal også sikre effektive anskaffelsesprosesser ved å bidra til kompetanse og holdninger i kommunen.

Innkjøpshåndboka med tilhørende dokumentasjon og sjekklister er en del av internkontrollen for innkjøp og anskaffelser.

Større anskaffelser gjennomføres i tilknytning til eget prosjekt som ofte følger kommunens prosjektmetodikk. Risikovurdering av anskaffelsen skal således ivaretas i prosjektgruppen. Det er vurdert som lite hensiktsmessig å etablere krav til risikovurdering av samtlige innkjøp, men dette må være en generell vurdering fra innkjøper i det enkelte tilfellet. For tiltak som ikke defineres som et prosjekt er det utarbeidet en dokumentsamling som på en enklere måte ivaretar planlegging og rapportering, herunder risiko.

Internkontrollen er etablert for å sikre at grunnprinsippene i lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift følges. Oppsummert målbærer dette:

- Økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige kjøp og anskaffelser
- Opptreden med integritet, slik at allmennheten har tillit til at anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte
- Sikre høy (forretnings-) etisk standard i den interne saksbehandlingen og sikre likebehandling, basert på konkurranse, mellom leverandører
- Forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet skal ivaretas gjennom hele anskaffelsesprosessen
- Tildeling skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier



10. Organisering av anskaffelsesarbeidet

Ansvar:

Rådmannen er i kraft av sin rolle og stilling ansvarlig i kommunen. Gjennomføringsansvaret er delegert til den enkelte virksomhetsleder. Gjennomføringsansvaret utøves på virksomhetsnivå/innenfor virksomheten.

Koordinering:

Innkjøp og anskaffelser skal ved behov for anskaffelsesfaglig kompetanse koordineres fra økonomiavdelingen ved fagansvarlig for anskaffelser. Der det er relevant følger anskaffelsen kommunens prosjektmetodikk.

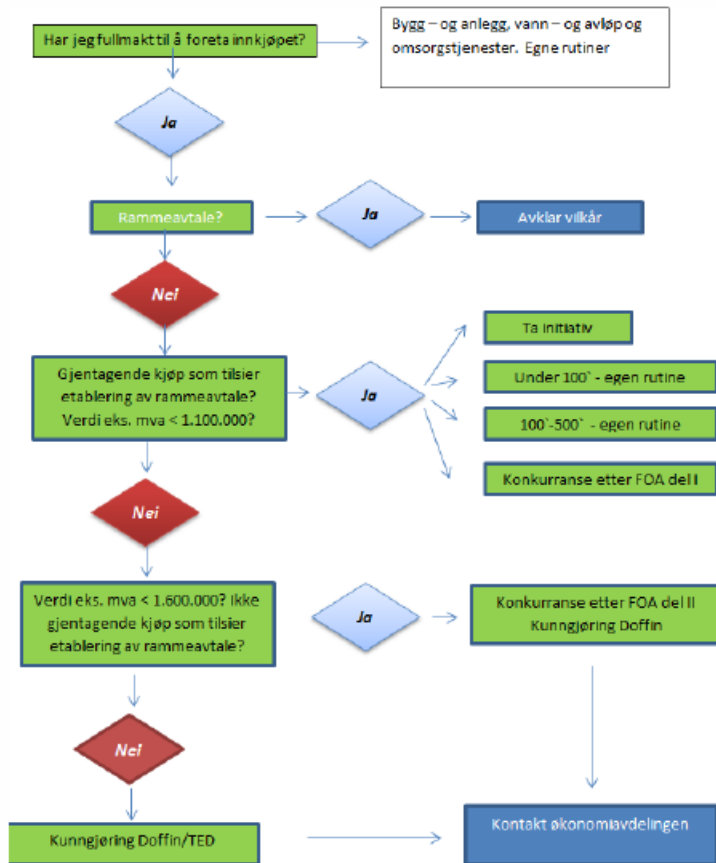
Ved innkjøp over 500.000 skal alltid økonomiavdelingen kontaktes. Det samme gjelder ved eventuelle innsyn(innsigelser/klager fra leverandører.

11. Bruk av journal- og arkivsystemet websak

På intranettet, menypunkt Websak – postrutiner er ” Rutiner for post/arkiv” og ”Rutiner for saksbehandler” og andre relevante dokumenter tilgjengelig.

12. Vedlegg

12.1 Vedlegg 1 – Sjekkliste, varer og tjenester



13.2 Nyttige spørsmål

- Hvor stort er innkjøpet/anskaffelsen?
- Sjekk fullmakter og budsjettmessig dekning.
- Beskriv hva det er et reelt behov for. Bruk eventuelt «enkel protokoll».
- Samtlige mal-dokumenter er tilgjengelig på VOIS sine hjemmesider.
- Er det etablert rammeavtale(r)? Bestill direkte eller foreta avrop etter reglene. Er det et engangskjøp – har du kjennskap til om andre enheter i kommunen kjøper tilsvarende varer?
- Billigste alternativ skal velges. Om ikke skal dette begrunnes.
- Innkjøp mellom 5000 kroner og 100.000 kroner gjennomføres også (som hovedregel) ved at det innhentes tilbud fra minst tre ulike leverandører. Pris er viktig, men andre vilkår som kvalitet, garantier og leveringssikkerhet bør også inngå som vurderingskriterier. Valgt leverandør skal begrunnes og dokumenteres ut fra kriteriene.
- Direkte innkjøp mellom 100.000 kroner og 500.000 kroner skal dokumenteres ved enkel anskaffelsesprotokoll. Det bør også vurderes hvorvidt en skal bruke forenklet kunningjøring for en del kjøp under kr. 500`. Anskaffelser 500.000- 1.100.000 følger rutinen omtalt tidligere.
- Husk formkrav til bestilling.
- Leverings- og fakturaadresse, bestiller-referanse, leveringstidspunkt, betalingsbetingelser, avtalt pris og garantibestemmelser. Andre forhold kan også være viktige for spesielle kjøp.
- Sjekk at ordrebekreftelsen er i henhold til bestillingen.


- Ved mottak skal varen kontrolleres i henhold til bestilling. Pakkseddel arkiveres (attestant).
- Faktura skal kontrolleres mot avtalt pris, også ved bruk av rammeavtaler (attestant).
- All dokumentasjon og korrespondanse skal legges inn i web-sak i henhold til egen rutine.

13.3 Oppfølging internkontroll

Punkt	Område/bakgrunn	Oppfølging
1.	Rutinene bygger på lov og forskrift om offentlige anskaffelser, innkjøpsveileder og etiske retningslinjer for HK	Mange ansatte er involvert. Tiltak for å sikre at nødvendig oversikt og kompetanse er tilstede. Nødvendig forankring
2.	Kunngjøring av konkurranser	Det kontrolleres på stikkprøvebasis om anskaffelser er kunngjort ut i fra anskaffelsens størrelse.
3.	Anskaffelser < 100.000kroner. Minimum to (3) leverandører skal kontaktes hva gjelder pris og kvalitet	Det kontrolleres på stikkprøvebasis i regnskapet om dokumentasjon foreligger for kjøp over kroner 5000,-
4.	Avtalelojalitet og bestillingsrutiner	Etablerte avtaler skal benyttes. Oppfølging av virksomhetsledere
5.	Bruk av WEB-sak på sak- og journalposter	Alle relevante dokumenter skal fremkomme på journalpost/vedlegg til posten. Rimelighetskontroller gjennomføres sammen med arkivansvarlig.

13.4 Rutiner og prosedyrer

Det er utarbeidet noen enkle rutiner som ivaretar følgende deler av anskaffelsesprosessen.

-  Prosedyre - Avlysning av konkurranse
-  Prosedyre - Bruk av lærlinger
-  Prosedyre - Dialog med markedet
-  Prosedyre - Dokumentasjonsplikt
-  Prosedyre - Føring av anskaffelsesprotokoll
-  Prosedyre - Grunnleggende krav
-  Prosedyre - Habilitet
-  Prosedyre - Hovedlinjer for anskaffelser i kommunen
-  Prosedyre - Håndtering av klage fra leverandører
-  Prosedyre - Håndtering av omreisende selgere
-  Prosedyre - Journalføring av anskaffelsesdokumenter
-  Prosedyre - kjøp av Helse og sosialtjenester
-  Prosedyre - Kjøp under kr 1,1 mill.kr
-  Prosedyre - Kunngjøring av anskaffelser
-  Prosedyre - Miljø og samfunnsansvar
-  Prosedyre - Rammeverk
-  Prosedyre - Taushetsplikt
-  Protokoll -under_kr_100000

Vedlegg 2 – Litteratur og kilder

Regelverk, lover, forskrifter og veiledere

- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 (med endringer)
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 (med endringer)
- Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser, utarbeidet av Direktorat for forvaltning og IKT (DIFI), desember 2011

Dokumenter fra Holmestrand kommune

- Innkjøpshåndbok Holmestrand kommune – oppdatert januar 2014
- Innkjøpshåndbok Holmestrand kommune – revidert februar 2017
- Økonomireglement Holmestrand kommune – vedtatt av bystyret 8.5.2013
- Øvrige interne rutiner og prosedyrer for innkjøp