FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

HORTEN KOMMUNES ETTERLEVELSE AV LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

UTARBEIDET AV

Vestfold Kommunerevisjon

2015

0. SAMMENDRAG ... 3

1. INNLEDNING ... 6

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET ... 6
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET ... 6

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER ... 6

2.1 FORMÅL ... 6
2.2 PROBLEMSTILLINGER ... 6

3. REVISJONSKRITERIER ... 7

4. METODE OG KVALITET ... 7

4.1 METODEVALG ... 7
4.2. PRAKTISK GJENNOMFØRING ... 7
4.3 KVALITETSSIKRING ... 7
4.4 PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET ... 8
4.5 HØRING ... 8

5. FAKTA OG VURDERINGER ... 9

5.1 PROBLEMSTILLING 1: ... 9
5.1.1 REVISJONSKRITERIER ... 9
5.1.2 INNLEDNING - HORTEN KOMMUNES INNKJØPSSTRATEGI OG MÅL FOR INNKJØPSARBEIDET ... 10
5.1.3 ORGANISERING – FAKTA HORTEN KOMMUNE ... 12
5.1.4 KOMPETANSE – FAKTA HORTEN KOMMUNE ... 17
5.1.5 RUTINER FOR ETTERLEVELSE AV REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER – FAKTA HORTEN KOMMUNE ... 21
5.1.6 REVISORS KONKLUSJON PROBLEMSTILLING 1: ... 24
I HVILKEN GRAD HAR HORTEN KOMMUNE TILSTREKKELIG ORGANISERING, KOMPETANSE OG RUTINER FOR ETTERLEVELSE AV REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER? ... 24
5.2 PROBLEMSTILLING 2: ... 26
I HVILKEN GRAD ETTERLEVER HORTEN KOMMUNE EGET OG NASJONALT REGELVERK FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER? ... 26
5.2.1 REVISJONSKRITERIER ... 26
5.2.2 VALG AV METODE ... 26
5.2.3 KONTROLL AV ANSKAFFELSER ... 28
5.2.4 LAGRING AV AVTALER/INNKJØP I WEBSAK ... 35
5.2.5 REVISORS KONKLUSJON PROBLEMSTILLING 2: ... 37
I HVILKEN GRAD ETTERLEVER HORTEN KOMMUNE EGET OG NASJONALT REGELVERK FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER? ... 37

6. REVISORS ANBEFALINGER ... 39

7. ADMINISTRASJONSSJEFEN UTTALELSE ... 40

Vedlegg 1 – Innkjøpsstrategi for Horten kommune 2014-2017 ... *41*
Vedlegg 2 – Horten kommunes innkjøpsreglement – som er en del av kommunens Økonomireglementet – vedtatt 23.09.2013 ... *54*
Vedlegg 3 – Notat – samhandling økonomiseksjonen og kommunalområdene i innkjøpssaker ... *57*
Vedlegg 4 – Spørreundersøkelse til enhetsledere i Horten kommune ... *58*
Vedlegg 5 – Litteratur og kilder ... *70*

0. SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Horten kommune har Vestfold Kommunerevisjon gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Horten kommunes etterlevelse av lov 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 Horten kommune har tilstrekkelig organisering, kompetanse og rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.
Videre har vi foretatt en kontroll av Horten kommunes etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser innenfor drift og investering. Denne kontrollen er avgrenset til årene 2013 til medio mai 2015.

Oppsummering av revisjonens vurderinger
Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende to problemstillinger:

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

Organisering av innkjøpsarbeidet
Revisors hovedinntrykk er at Horten kommune har tilrettelagt for en god organisering av innkjøpsarbeidet. Horten kommune har organisert innkjøpsfunksjonen under økonomiseksjonen, slik at den vurderes å være tydelig plassert i kommunen. Innkjøpsfunksjonen i Horten kommune består av en innkjøpssjef. Alle innkjøpene gjøres i enhetene. Den enkelte enhetsleder er budsjettansvarlig og ansvarlig for at anskaffelsene skjer i tråd med gjeldende lover og regler.

Innkjøpsfunksjonen har blant annet som hovedoppgave å bistå, rådgi og tilrettelegge for at lov om offentlige anskaffelser følges i kommunen og for at innkjøpene skal være effektive, gjennom maler, rammeavtaler og oppdatert intranett.

Revisor vurderer at roller og ansvarsfordeling knyttet til innkjøp er klart i Horten kommune. Dette fremgår av skriftlig dokumentasjon, som sikrer gjennomsiktighet og etterprøvbarhet, i tråd med revisjonskriteriene.

I juni 2013 vedtok kommunen en innkjøpsstrategi for perioden 2014-2017, hvor hensikten var å øke fokus på innkjøp gjennom færre bestillere, færre fakturaer og færre leverandører, samt fokusere på mål og gjøre de riktige prioriteringene.

Tilbakemeldinger fra enhetsledere i Horten kommune, viser at hovedandelen, av de som har svart, har oversikt over alle anskaffelser over kr 100.000 i egen enhet og verdien av disse. Hovedandelen av enhetslederne har også oversikt over rammeavtalene til kommunen, og at disse er lett tilgjengelig. Hovedandelen av enhetslederne vurderer også at kommunens innkjøpsreglement er lett tilgjengelig. Tilnærmet alle enhetslederne har oversikt over hvor mange i egen enhet som har fullmakt til å foreta innkjøp.

Kompetanse på innkjøpsområdet
Kommunen har, gjennom arbeidet med innkjøpsstrategien, kartlagt at det er nødvendig med økt fokus på kompetansehevende tiltak for at innkjøpene skal være profesjonelle. Revisor vurderer at Horten kommune er godt i gang med kompetansehevende tiltak på innkjøpsområdet.

Resultatene fra spørreundersøkelsen til enhetslederne viser at Horten kommune har et potensial til å gjennomføre systematisk utvikling av kompetansen innenfor anskaffelsesområdet, slik kommunen allerede er i gang med. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at ikke alle enhetslederne har like god kjennskap til innholdet i kommunens innkjøpsreglement.

Rutiner på innkjøpsområdet
Horten kommune har etablert et innkjøpsreglement, som er en del av Horten kommunes økonomireglement, samt sjekklister, notat med mer for innkjøp. Vi vurderer at innkjøpsreglementet inneholder regler for de viktigste kategorier av innkjøp. Terskelverdiene er imidlertid ikke oppdatert med siste gjeldende terskelverdier. De fleste rutiner/ reglement/ sjekklister med mer knyttet til innkjøp i Horten kommune, er samlet under en egne fane for innkjøp i intranettet til Horten kommune, som er lett tilgjengelig for ansatte i kommunen.

Resultatene fra spørreundersøkelsen knyttet til rutiner og støtte i innkjøpsarbeidet, viser at hovedandelen mener at innkjøpsreglementet er lett tilgjengelig. Dette tyder på at regelverket er forankret i organisasjonen og med dette i tråd med revisjonskriteriet. De fleste opplever også god støtte fra controller/innkjøpssjef eller andre ressurspersoner på spørsmål knyttet til rutiner og regelverk for innkjøp.

Revisor mener at Horten kommune har tilrettelagt for innkjøpsrutiner, som skal sørge for at nødvendige handlinger utføres, slik at regelverket etterleves. De fleste av rutinene er samlet under samme fane og er tilgjengelig for alle ansatte. Dette vurderes å være i tråd med revisjonskriteriene.

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

Revisors hovedinntrykk, etter en kontroll av utvalgte offentlige anskaffelser, er at Horten kommune i hovedsak etterlever regelverket om offentlige anskaffelser.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser stiller krav til at innkjøp i offentlig sektor skal baseres på konkurranse så langt dette er mulig. Dette er et av hovedelementene i regelverket. Revisor vurderer at regelverket ble fulgt for de fleste kontrollerte anskaffelsene, men to av de kontrollerte anskaffelsene ble ikke konkurranseutsatt. Den ene av disse var anskaffelse under kr 100.000.

Det er også et generelt krav i lov om offentlige anskaffelser om at offentlige oppdragsgivere skal sikre at hensyn til etterprøvbarhet og gjennomsiktighet ivaretas i offentlige innkjøp. I forskrift om offentlige anskaffelser presiseres det at oppdragsgiver fortløpende skal sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføring av konkurransen er skriftliggjort i en anskaffelsesprotokoll. Vår gjennomgangen viser at det manglet anskaffelsesprotokoll ved en av de kontrollerte anskaffelsene.

Reglene om offentlige anskaffelser gir også krav til at konkurransen skal gjennomføres i tråd med konkurransedokumentene og krav til forutberegnelighet for leverandør står her sentralt. Basert på vår gjennomgang har revisor, for en anskaffelse, konkludert med at alle underkriterier burde vært vurdert, for å sikre at anskaffelsesprosessen var i tråd med regleverket.

Revisors kontroll av kommunens etterlevelse av egen rutine for lagring av innkjøpsdokumentasjon, viste at de fleste dokumentene, som skulle lagres i websak, var å finne i dette arkivsystemet. Revisor avdekket imidlertid delvis avvik fra rutinen for to av anskaffelsene, da dokumentasjonen var lagret under et annet fellesområde i kommunens nettverk.

Tabellen på side 38 viser resultatet av revisors kontroll, som viser at Horten kommune har et potensial til forbedring på enkelte områder.

Anbefalinger

- Horten kommune bør fortsette det gode kompetanseutviklingsarbeidet på innkjøpsområdet og blant annet sørge for at de som har fullmakt til å gjøre innkjøp får økt kjennskap til innholdet i kommunens innkjøpsreglement.

- Innkjøpsreglementet bør justeres i tråd med gjeldende EØS-terskelverdier.

- Horten kommune bør sørge for fortsatt fokus på etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser, og vil spesielt trekke fram etterlevelse av regelverket knyttet til gjennomføring av konkurranse, protokollføring og riktig bruk av tildelingskriterier.

- Horten kommune bør sørge for lagring av fullstendig dokumentasjon i Websak ved alle offentlige anskaffelser, i tråd med kommunens rutine for lagring av avtaler/innkjøp.

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 Horten kommune i sak 04/15 og 13/15.

1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

Revisors kontroll av Horten kommunes etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser er avgrenset til årene 2013 til medio mai 2015.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet har vært å

- undersøke om Horten 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 Horten kommune tilstrekkelig organisering, kompetanse og rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser?**

2. **I hvilken grad etterlever Horten 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 og forskrift om offentlige anskaffelser
- Horten kommunes innkjøpsreglement – vedtatt i 2013 – som en del av Horten kommunes Økonomireglement
- Øvrige interne rutiner for innkjøp

Revisjonskriteriene er nærmere beskrevet i kapittel 5.

4. METODE OG KVALITET

4.1 Metodevalg

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

4.2. Praktisk gjennomføring

Revisjonen er gjennomført i perioden mai - august 2015.

Vestfold Kommunerevisjon har:

- sendt oppstartsbrev til administrasjonssjefen
- hatt oppstartsmøte med administrasjonssjefen, innkjøpsansvarlig og intern revisor den 18.05.2015
- hatt intervju med innkjøpsansvarlig i Horten kommune
- gjennomført dokumentanalyse
- gjennomført en anonym spørreundersøkelse til enhetsledere, se vedlegg 4. Vi sendte spørreundersøkelsen til 63 personer og mottok 47 svar. Dette gir en svarprosent på 75%.
- foretatt stikkprøver på enkeltanskaffelser opp mot regelverket for offentlige anskaffelser
- gjennomført verifiseringsmøte med økonomisjef, innkjøpsansvarlig og intern revisor den 4.9.2015.

Vestfold Kommunerevisjon vil takke alle i Horten kommune som har bidratt konstruktivt med informasjon til rapporten.

4.3 Kvalitetssikring

Opplysninger fra intervjuene, som ligger til grunn for konklusjoner og andre vurderinger gjort i denne revisjonsrapporten, er verifisert ved at administrasjonssjefen og innkjøpsansvarlig har

fått et utkast av rapporten til høring. De er med dette gitt anledning til å korrigere faktafeil og avklare misforståelser. Vi har også hatt dialog med innkjøpsansvarlig, der hvor vi har hatt behov for avklaringer eller nærmere forklaring til opplysninger. I tillegg har vi hatt et verifiseringsmøte med administrasjonssjefen og innkjøpsansvarlig ved avslutning av prosjektet.

Den løpende kvalitetssikringen i prosjektet er ivaretatt gjennom diskusjoner i revisjonsteamet om metode, veivalg og vurderinger. Kvalitetssikring av revisjonsrapporten er 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 validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Vurderinger av dataenes validitet skal sikre at kontrollens datagrunnlag samlet bidrar til å besvare problemstillingene. Vurderinger om reliabilitet 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 validitet og reliabilitet. Datagrunnlaget skal kunne etterprøves, og revisor har utarbeidet en egen perm med innsamlet dokumentasjon, som er benyttet i rapporten. Vi gjør oppmerksom på at noen respondenter ikke har svart på alle spørsmålene, se vedlegg 4.

4.5 Høring

Rapporten er oversendt administrasjonssjefen til høring. Administrasjonssjefen uttalelse, mottatt på e-mail 14.09.2015, er tatt inn under pkt. 7 i rapporten.

5. FAKTA OG VURDERINGER

I dette kapittelet belyser vi problemstillingene, presenterer innhentet fakta knyttet til problemstillingene og vurderer disse opp mot revisjonskriteriene. Innledningsvis til hver problemstilling beskrives aktuelle revisjonskriterier.

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

5.1.1 Revisjonskriterier

Under denne problemstillingen brukes deler av Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) sin *Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser* som revisjonskriterium. Denne veilederen er utarbeidet for å gi 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.

I DiFis veileder er temaene **organisering, kompetanse og rutiner** omtalt, 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, innkjøpssjef 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.

Vi starter med å beskrive Horten kommunes innkjøpsstrategi og mål for innkjøpsarbeidet, før temaene **organisering, kompetanse og rutiner** fra problemstillingen omtales og vurderes.

5.1.2 Innledning - Horten kommunes innkjøpsstrategi og mål for innkjøpsarbeidet

5.1.2.1 Innkjøpsstrategi

I mai/juni 2012 hadde Horten kommune en *lean-gjennomgang*. Lean er en metode som benyttes for å gi bedre forutsetninger for å utnytte og forvalte ressurser på en best mulig måte. Lean går ut på å analysere nåværende arbeidsprosess, tenke forbedring og iverksette foreslåtte tiltak for å få en forbedret arbeidsflyt/arbeidsprosess. Denne gjennomgangen viste blant annet at det var behov for opprydning og kartlegging av antall bestillere i Horten kommune.

I juni 2013 vedtok Horten kommune en *Innkjøpsstrategi* for perioden 2014-2017. Vedlegg 1 viser innkjøpsstrategien for Horten kommune. Denne er utarbeidet for å gi strategiske føringer for innkjøpsarbeidet i Horten kommune for perioden 2014 -2017. Innkjøpsstrategien gjelder for hele kommunen. Innkjøpsstrategien er etablert for å:
- Øke fokus på innkjøp
- Få en helhetlig tilnærming gjennom overordnede mål
- Bidra til riktige prioriteringer (redusere ad hoc)
- Bruke riktig strategi for de enkelte produkter/tjenesteområder

Innkjøpsstrategien 2014-2017 beskriver i kapittel 4; *Strategisk videreutvikling*, hvordan innkjøpsfunksjonene skal videreutvikles på de tre målområdene som er valgt.

Følgende mål er vedtatt i innkjøpsstrategien for perioden 2014-2017:

Mål 1: Horten kommune skal ha effektive innkjøp
- Antall ansatte med bestillingsfullmakt
- Redusere antall fakturaer
- Redusere antall leverandører
- Øke antall E-faktura
- Utrede og innføre e-handel

Mål 2: Horten kommune skal ha profesjonelle innkjøp
- Økt kompetanse
  - Gjennomført kurs for bestillere
- Økt avtaledekning

Mål 3: Horten kommune skal ha kostnadsreduserende innkjøp
- Reduserte kostnader til innkjøp

I følge innkjøpsstrategien er et av de viktigste virkemidlene for å øke effektiviteten å strukturere innkjøpene med
- færre bestillere
- færre fakturaer
- færre leverandører

5.1.2.2 Mål og resultatstyring - Innkjøp

Følgende mål med målindikatorer for innkjøp er vedtatt i Horten kommunes Økonomi- og handlingsplan for 2015 – 2018:

	Status	Ønsket resultat	Akseptabelt Resultat	Ikke godkjent
Mål 1: Administrative arbeidsprosesser er effektive				
Effektive innkjøp – antall leverandører	>1600	<1000	1000-1400	>1400
Økt antall leverandører med e-faktura	120	≥200	<200, >100	<100

Tabell 1 – Mål med måleindikatorer – Innkjøp

Tabellen viser at Horten kommune har svært mange leverandører av varer og tjenester, over 1600 pr utgangen av 2014. Kommunen skriver i Økonomi- og handlingsplan at de vil kunne øke effektiviteten i innkjøpene ved å jobbe mot et lavere antall leverandører og et lavere antall fakturaer. Dette vil i følge kommunen kunne gi gevinster både på priser, betingelser, bestillingsprosesser og medgått tid til behandling av avtaler og fakturaer. Kommune skriver videre at det er nødvendig å forsterke fokus på innkjøpsatferden i alle kommunale ledd.

Kommunen skriver også i økonomi- og handlingsplanen at de har arbeidet aktivt med å kontakte leverandører for å sikre overgang til eFaktura. Antallet er økt fra 48 i 2013 til 120 i 2014, noe som innebærer måloppnåelse. Målet for 2015 er satt til ”over 200” leverandører med eFaktura.

Mål og indikatorer knyttet til ”profesjonelle innkjøp” og ”kostnadsreduserende innkjøp”, er ikke vedtatt i økonomi- og handlingsplan for 2015-2018.

5.1.3 Organisering – fakta Horten kommune

Gjennomføring av anskaffelser er et administrativt ansvar i Horten kommune. Innkjøpsfunksjonen i Horten kommune er organisert under Økonomiseksjonen, som igjen er underlagt kommunalområde Administrasjon i Horten kommune.

Innkjøpsfunksjonen i Horten kommune består av en innkjøpssjef. Alle innkjøpene gjøres i enhetene. Horten kommune har 63 enhetsledere og ca. 130 resultatenheter. Den enkelte enhetsleder er budsjettansvarlig og ansvarlig og eier anskaffelsen. Enhetsledere i kommunen er ansvarlig for at alle anskaffelser i kommunene skjer i tråd med gjeldende lover og regler.

Hovedoppgavene for innkjøpsfunksjonen er å

- Bistå, rådgi og tilrettelegge for at lov om offentlige anskaffelser følges
- Bistå, rådgi og tilrettelegge for effektive innkjøp gjennom for eksempel
    - Maler
    - Rammeavtaler
    - Oppdatert intranett
- Bistå og kvalitetssikre større anskaffelser over kr 500.000
- Videreutvikle kommunens mål og strategier, regelverk, rutiner og kontrollfunksjoner

Alle kjøp over kr 500.000 skal være kvalitetssikret av økonomiseksjonen. Kommunal-områdene gjennomfører innkjøp over kr 500.000 i samarbeid med innkjøpssjefen. Dette fremgår av et *Innkjøpsnotat*, som beskriver samhandlingen mellom økonomiseksjonen og kommunalområdene i innkjøpssaker, se vedlegg 3.

Under Horten kommunes intranett er det opprettet en fane for *innkjøp*, hvor informasjon og rutiner/retningslinjer med mer legges ut.

Rammeavtaler koordineres av innkjøpssjefen med bistand fra brukergrupper med fagpersoner.

For å kunne gjøre innkjøp i Horten kommune skal det tildeles en bestillingsfullmakt. Det benyttes et skjema *Delegering av anvisning, attestasjon, spørring og bestilling av varer*, som skal signeres av den som delegeres fullmakt og leder. Bestillingsfullmakten er ikke beløpsfestet, men avgrenset til *Ansvar* og *Tjenesteområder*. Horten kommune har utarbeidet en oversikt over hvem som har fullmakt til å bestille varer, hvem som har delegert fullmakten, samt hvem som har attestasjon og anvisningsmyndighet. Listen viser at det per nå er 266 personer som har bestillingsfullmakt i Horten kommune. Innkjøpsansvarlig vurderer at dette er et hensiktsmessig nivå av bestillere ut fra dagens organisering i Horten kommune. Innkjøpsansvarlig mener det er hensiktsmessig med to til tre bestillere pr. enhet/avdeling, pga fleksibilitet ved ferier/fravær. I tillegg er det ved noen enheter behov for flere bestillere pga faginndeling og kompetanse.

Rammeavtaler

Horten kommune er med i VOIS (Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid). Dette er et formalisert samarbeid som omfatter alle kommunene i Vestfold, fylkeskommunen og høgskolen i Buskerud og Vestfold. Formålet er å inngå best mulig innkjøpsavtaler, forvalte avtaleporteføljen, sørge for innkjøpsfaglig utvikling og samarbeide med andre offentlige virksomheter og innkjøpssammenslutninger. Dersom varen/tjenesten man skal kjøpe er dekket av kommunens rammeavtaler, er priser, kvalitet og vilkår stort sett avtalt på forhånd. Dersom varen/tjenesten ikke er omfattet av rammeavtale, avgjør summen på anskaffelsen hvilke regler og prosedyrer som gjelder.

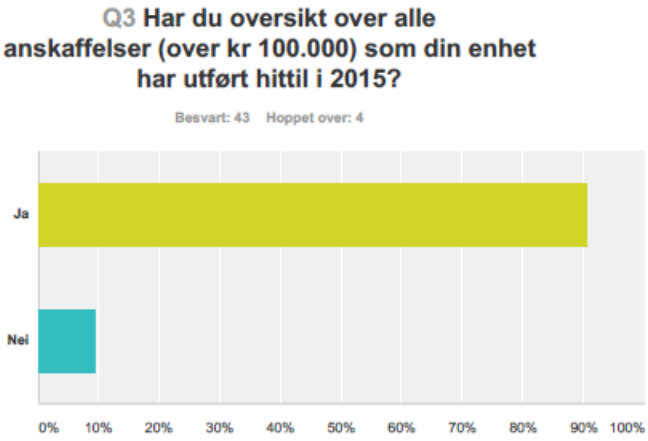
I følge innkjøpsreglementet, med tilhørende notat, skal innkjøpssjefen være involvert i alle rammeavtaler som inngås for Horten kommune. Med involvering menes informert/involvert gjennom hele prosessen. Minimum det samme som nevnt under kvalitetssikring. Må i tillegg ha tilgang til nødvendig informasjon knyttet til innhold i avtale og valg av leverandør. Dette av hensyn til avtaleoversikt, målinger, koordinering av informasjon.

Enkeltanskaffelser
I følge innkjøpsnotatet er innkjøpssjefen involvert gjennom hele prosessen der det er hensiktsmessig og ønskelig. Der kommunalområdet gjennomfører anskaffelsen selv, skal denne kvalitetssikres av innkjøpssjefen. Hva denne kvalitetssikring minimum kan bety, fremgår av vedlegg 3.

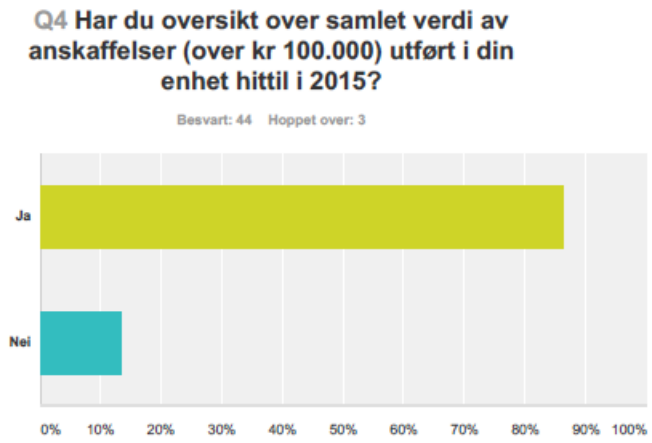
Innkjøpsstrategien beskriver blant annet at økonomiseksjonen har gjennomført en kartlegging innen innkjøpsområdet med en tilhørende presentasjon for ledergruppen i Horten kommune. Økonomiseksjonen har igangsatt et innkjøpsprosjekt med et kortsiktig- og langsiktig perspektiv. Det kortsiktige perspektivet setter fokus på den grunnleggende innkjøpspraksisen, mens det langsiktige tar utgangspunkt i innkjøpsstrategien og målsettinger for hvor Horten kommune ønsker å være med sitt innkjøpsarbeid i 2017.

Svar fra spørreundersøkelse til enhetsledere som omhandler anskaffelser, fullmakter og rammeavtaler

Enhetsledernes vurderinger knyttet til anskaffelser i egen enhet:

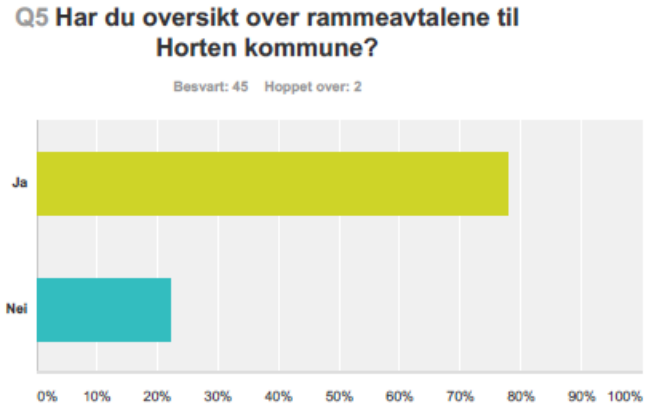


Grafen viser at 90% av respondentene har oversikt over alle anskaffelser utført i egen enhet i 2015. Noen enhetsledere har svart at det ikke er aktuelt med anskaffelser over kr 100.000 i egen enhet.



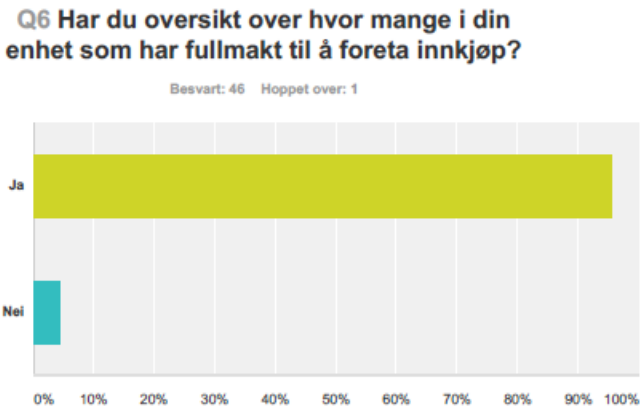
På dette spørsmålet svarer 86% at de har oversikt over samlet verdi av anskaffelser over kr 100.000 i egen enhet. For noen enhetsledere er det ikke aktuelt med anskaffelser over kr 100.000, ref. kommentarer til spørsmålet over (Q3).

Enhetsledernes kjennskap til rammeavtalene til Horten kommune:

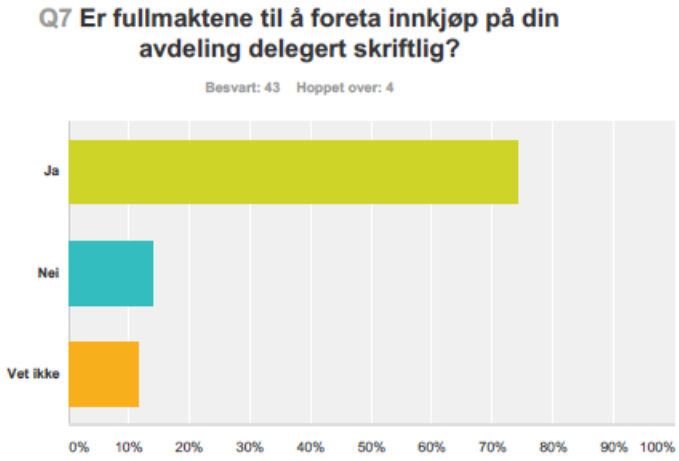


78% av enhetslederne svarer at de har oversikt over rammeavtalene til Horten kommune. Noen respondenter har kommentert at de vet hvor de finner de og har satt seg inn i avtalene som er relevante for dem.

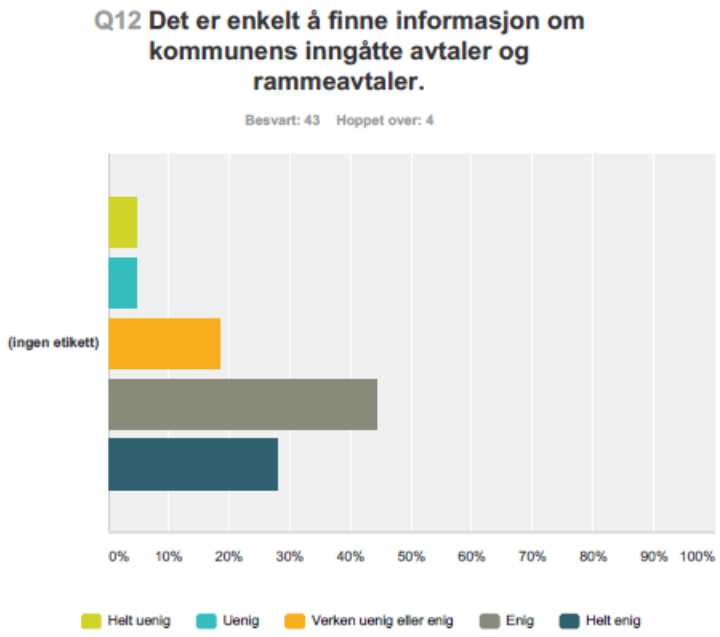
Enhetsledernes vurderinger knyttet til fullmakt til å foreta innkjøp:



Tilnærmet alle enhetslederne (96%), som har svart, har oversikt over hvor mange i egne enhet som har fullmakt til å foreta innkjøp.



Denne grafen viser at 14% (6 personer) mener at fullmakt til å foreta innkjøp ikke er delegert skriftlig og 12% (2 personer) er usikre på dette spørsmålet.



Svarfordelingen viser at hovedandelen (72%), mener at det er enkelt å finne informasjon om kommunens inngåtte avtaler og rammeavtaler.

Revisors vurdering:
Horten kommune har organisert innkjøpsfunksjonen under økonomiseksjonen, slik at den vurderes å være tydelig plassert i kommunen. Innkjøpsfunksjonen i Horten kommune består av en innkjøpssjef. Alle innkjøpene gjøres i enhetene. Den enkelte enhetsleder er budsjettansvarlig og ansvarlig for at anskaffelsene skjer i tråd med gjeldende lover og regler. Revisor vurderer at roller og ansvarsfordeling knyttet til innkjøp er klart i Horten kommune. Dette fremgår av rutiner og oversikt over hvem som har bestillingsfullmakt, samt hvem som har attestasjons- og anvisningsfullmakt. Videre er fullmakter nedfelt skriftlig. Denne dokumentasjonen sikrer gjennomsiktighet og etterprøvbarhet, i tråd med revisjonskriteriene.

Innkjøpsfunksjonen har blant annet som hovedoppgave å bistå, rådgi og tilrettelegge for at lov om offentlige anskaffelser følges i kommunen og for at innkjøpene skal være effektive, gjennom maler, rammeavtaler og oppdatert intranett. Samhandlingen mellom økonomiseksjonen og kommunalområdene i innkjøpssaker fremgår av innkjøpsreglementet med tilhørende notat. Horten kommune har de siste to årene arbeidet med å forbedre innkjøpsarbeidet i kommunen.

I juni 2013 vedtok kommunen en innkjøpsstrategi for perioden 2014-2017, hvor hensikten var å øke fokus på innkjøp gjennom færre bestillere, færre fakturaer og færre leverandører, fokusere på mål og gjøre de riktige prioriteringene. Ledelsen i kommunen har vært involvert i dette arbeidet.

Tilbakemeldinger fra enhetsledere i Horten kommune, viser at hovedandelen, av de som har svart, har oversikt over alle anskaffelser over kr 100.000 i egen enhet og verdien av disse. Hovedandelen av enhetslederne har også oversikt over rammeavtalene til kommunen, og at disse er lett tilgjengelig. Hovedandelen av enhetslederne vurderer også at kommunens innkjøpsreglement er lett tilgjengelig. Tilnærmet alle enhetslederne har oversikt over hvor mange i egen enhet som har fullmakt til å foreta innkjøp.

På bakgrunn av ovennevnte, vurderer revisor at Horten kommune er godt i gang med forbedringsarbeidet knyttet til organisering på innkjøpsområdet. Horten kommunes modell for innkjøpsarbeidet, med en ressursperson på området og delegert bestillingsansvar ut på enhetene, vurderes å være en hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet.

5.1.4 Kompetanse – fakta Horten kommune

I følge Innkjøpsstrategien for Horten kommune, nevnt foran, har kommunen en målsetting om at *Horten kommune skal ha profesjonelle innkjøp,* gjennom blant annet *Økt kompetanse*, hvor målet er å gjennomføre kurs for bestillere. Kompetansen blant innkjøperne bør styrkes på god innkjøpspraksis, rammeavtaler og regler i følge innkjøpsstrategien.

I følge innkjøpsansvarlig, har kommunen de siste to årene hatt fokus på kompetanseheving på innkjøpsområdet innenfor enhetene i kommunen. Det er gjennomført to bolker med kurs. Et kurs for anskaffelser under 500.000 med ca. 50 deltakere og et annet kurs for anskaffelser over kr 500.000 med 17 deltakere. Det gjennomføres også en til en opplæring av nyansatte ledere. I tillegg arrangerer VOIS kurs, hvor innkjøpssjefen og også andre fra kommunen har deltatt. Innkjøpssjefen opplyser at nytteverdien på disse kursene er stor. KS arrangerer også sertifiseringskurs på innkjøpsområdet, hvor innkjøpssjefen har deltatt.

Horten kommune har også planlagt å gjennomføre opplæring på innkjøpsområdet høsten 2015, for nyansatte med bestillingsfullmakt. Horten kommune planlegger å utarbeide et fast opplegg på slik opplæring.

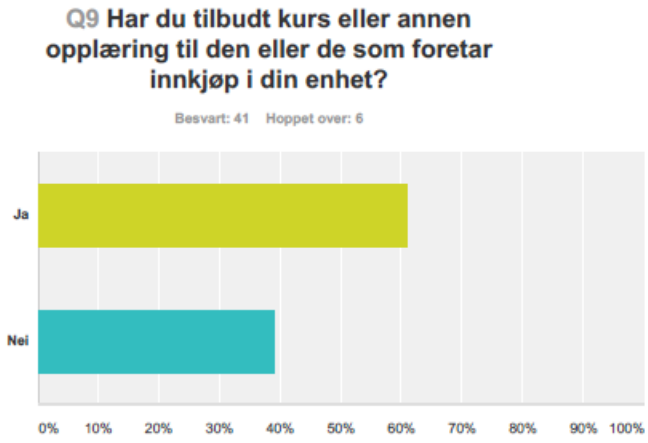
Horten kommune har, i følge innkjøpsansvarlig, planlagt følgende plan for kompetanseutvikling:

- Vois kurs (ca 6 i året) - invitasjonen blir sendt til aktuelle deltakere i kommunen
- Egne kurs
- Egen opplæring av nyansatte ledere

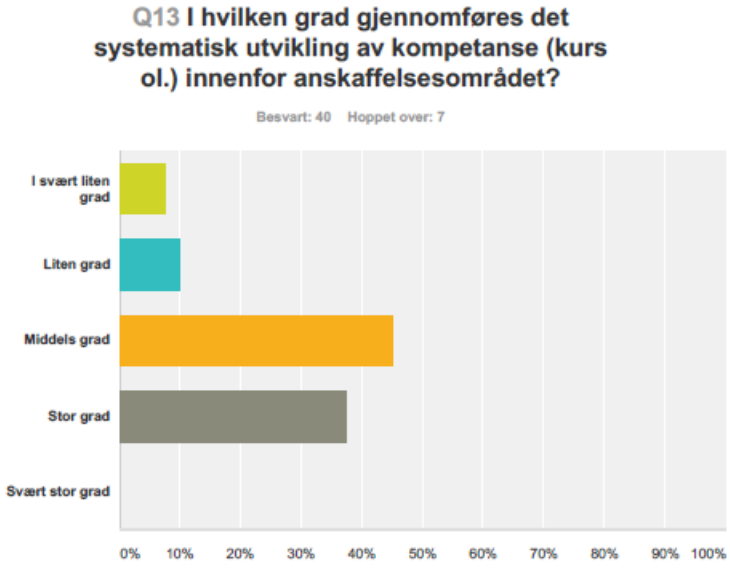
I innkjøpsstrategien er det nedfelt viktige indikatorer for å vurdere grad av måloppnåelse for profesjonelle innkjøp (side 11 – vedlegg 1). Disse målindikatorene, er ikke vedtatt i økonomi- og handlingsplan 2015-2018.

Svar fra spørreundersøkelse til enhetsledere som omhandler kompetanse

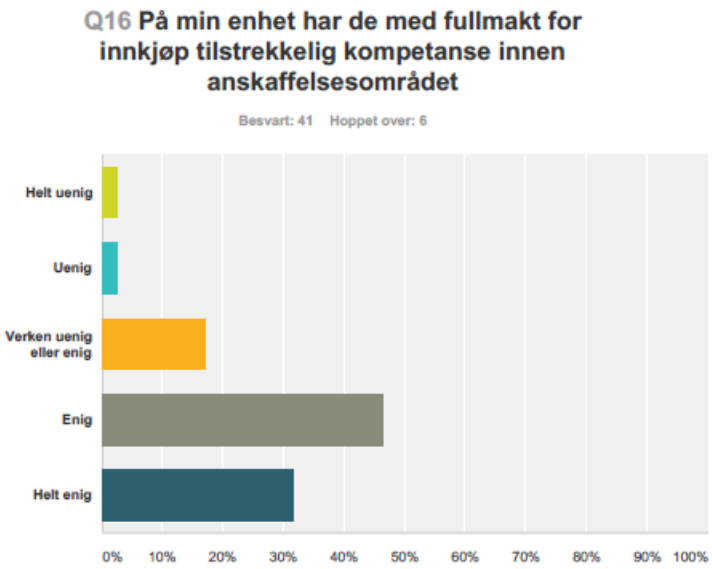
Enhetsledernes vurderinger knyttet til kurs og opplæring:



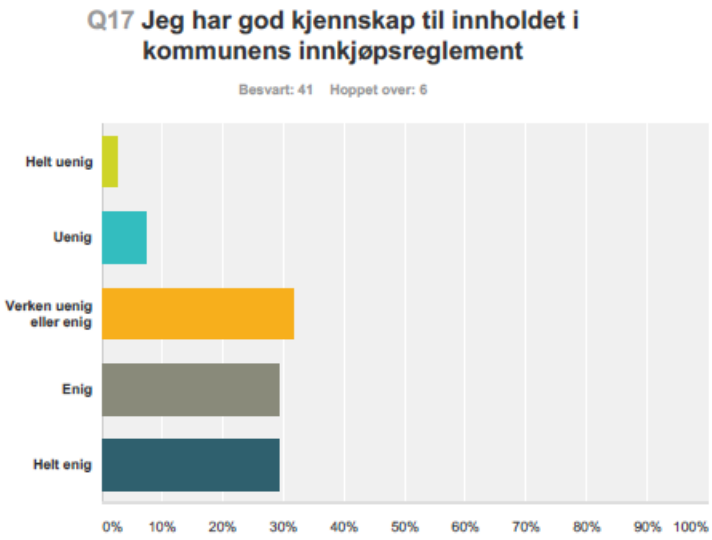
39% av enhetslederne har ikke tilbudt kurs eller annen opplæring til de som foretar innkjøp i egen enhet.



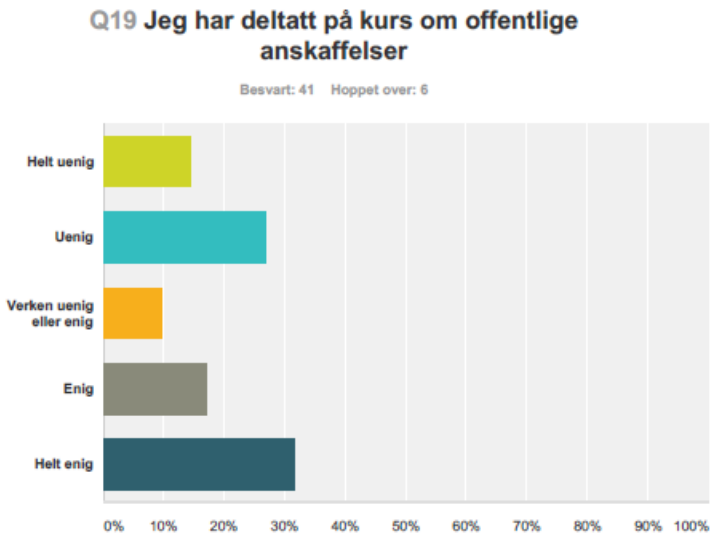
Svarfordelingen tyder på at Horten kommune har et potensial til å gjennomføre systematisk utvikling av kompetansen innenfor anskaffelsesområdet, slik de planlegger å gjøre.



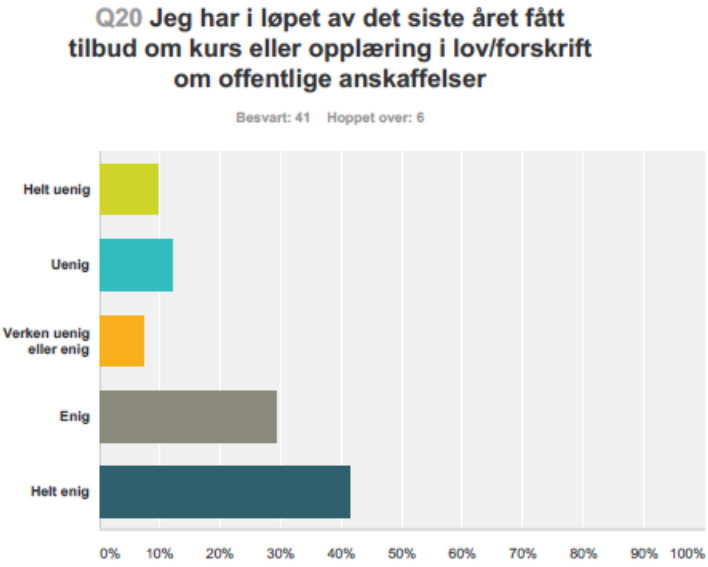
Hovedandelen av respondentene uttrykker at de med fullmakt for innkjøp har tilstrekkelig kompetanse.



Svarfordelingen viser at de fleste enhetslederne har god kjennskap til innholdet kommunens innkjøpsreglement. Revisor registrerer imidlertid at 13 personer verken er uenig eller enig på dette spørsmålet.



Svarfordelingen viser at ca. halvparten av de som har svart, ikke har deltatt på kurs om offentlige anskaffelser.



Hovedandelen av enhetslederne har i løpet av siste årene fått tilbud om kurs eller opplæring i lov/forskrift om offentlige anskaffelser.

Revisors vurdering:
Horten kommune har gjennom arbeidet med innkjøpsstrategien, kartlagt at det er nødvendig med økt fokus på kompetansehevnede tiltak for at innkjøpene skal være profesjonelle. Av kompetansehevende tiltak, har ansatte i kommunen deltatt på kurs i regi av VOIS, og kommunen har arrangert interne kurs for bestillere på enhetene i kommunen, samt gjennomført en til en opplæring av nyansatte ledere. I tillegg har innkjøpssjefen deltatt på KS sitt sertifiseringskurs på innkjøpsområdet.

Resultatene fra spørreundersøkelsen til enhetslederne viser at Horten kommune har et potensial til å gjennomføre systematisk utvikling av kompetansen innenfor anskaffelsesområdet, slik kommunen allerede er i gang med. Resultatene fra

spørreundersøkelsen tyder på at ikke alle enhetslederne har like god kjennskap til innholdet i kommunens innkjøpsreglement.

5.1.5 Rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser – fakta Horten kommune

Horten kommune har utarbeidet følgende rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, som er arkivert under en fane for *Innkjøp* i Horten kommunes intranett:

- **Innkjøpsreglement –** vedtatt i 2013, som en del av Horten kommunes Økonomireglement (kapittel 9), se vedlegg 2. Rutinen inneholder blant annet en kort beskrivelse av innkjøpsregler for kjøp:
  - under kr 100.000
  - mellom kr 100.000 og 500.000
  - over kr 500.000
  - over 1.600.000
  - over 40 mill. kroner (over EØS- terskelverdier)

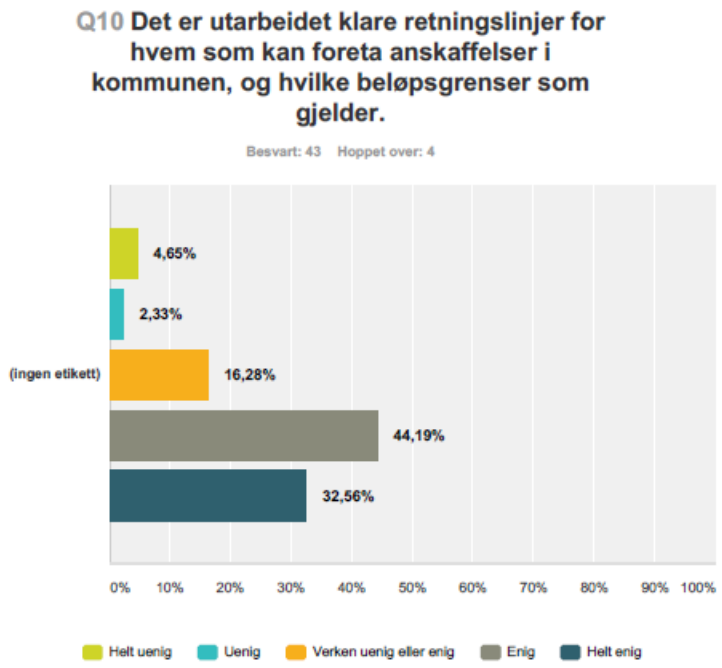
Rutinen er ikke helt oppdatert i forhold til gjeldende terskelverdier og gjeldende praksis. I innkjøpsreglementet står det at rutine 1-5 er utarbeidet og ligger i kommunens rutineportal, men rutine 1-5 foreligger ikke.

- **Skjematisk innkjøpsveiviser og huskelister for kjøp under kr 100.000 og over kr 100.000.**
- **Korte sjekklister for kjøp over kr 100.000 og kjøp over kr 500.000.**
- **Kurspresentasjonen for daglige innkjøp og kjøp over kr 500.000**
- **Innkjøpsnotat -** som beskriver samhandlingen mellom økonomiseksjonen og kommunalområdene i innkjøpssaker.

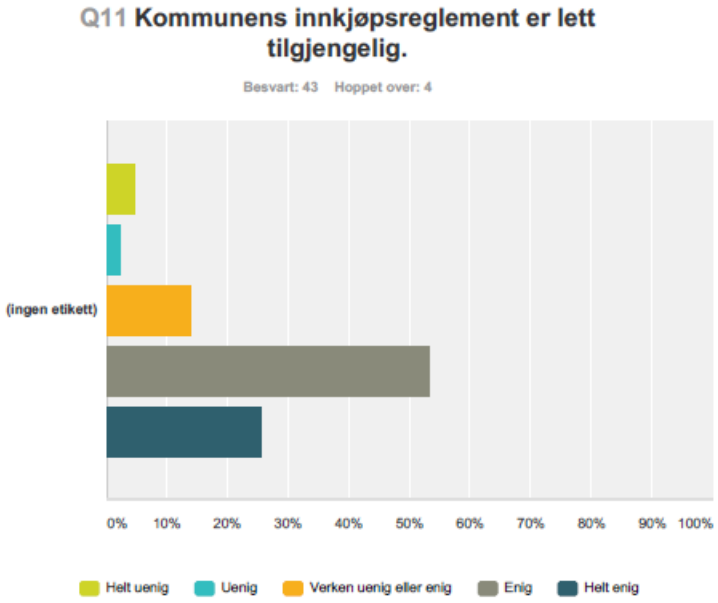
Horten kommune har i tillegg følgende rutiner, som også gjelder for offentlige anskaffelser, arkivert under den elektroniske rutineportalen til Horten kommune**:**

- **Etiske retningslinjer for Horten kommune**
  Disse retningslinjene gjelder for hele kommunen og omhandler temaene:
- Generelle bestemmelser
- Lojalitet
- Åpenhet
- Tillit til kommunen
- Faglig uavhengighet og objektivitet
- **Rekvisisjonsreglement**
- **Attestasjonsreglement**
- **Anvisningsreglement**
- **Administrative delegeringsbestemmelser 2012-2015**
- **Rutine for lagring av avtaler/innkjøp i Websak**

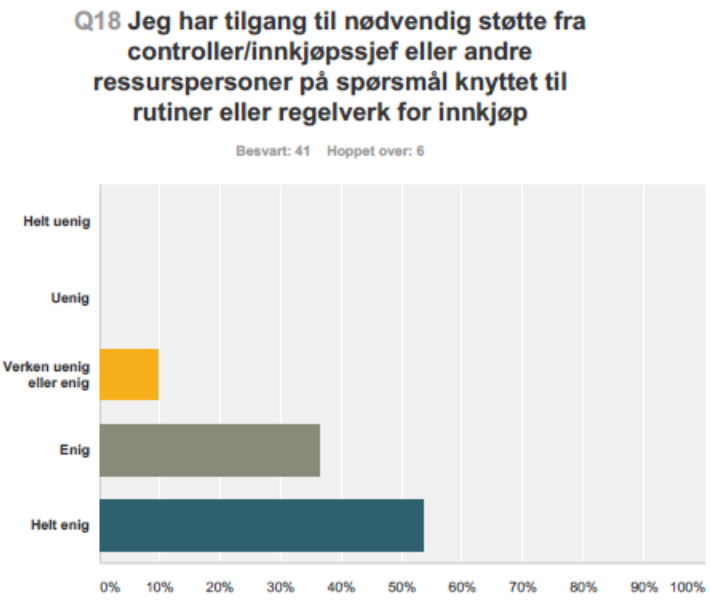
Svar fra spørreundersøkelse til enhetsledere som omhandler rutiner for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser
Vi ønsket å få enhetsledernes vurderinger knyttet til rutiner/retningslinjer/reglement:



Hovedandelen av enhetslederne er enig i det er utarbeidet klare retningslinjer for hvem som kan foreta anskaffelser i kommunen.



Hovedandelen av enhetslederne, 79%, mener innkjøpsreglementet er lett tilgjengelig.



Enhetslederne, som har svart på spørreundersøkelsen, opplever god støtte fra controller/innkjøpssjef eller andre ressurspersoner på spørsmål knyttet til rutiner og regelverk for innkjøp.

Revisors vurdering:
Horten kommune har etablert rutine/reglement, sjekklister, notat med mer for innkjøp. Innkjøpsreglementet er en del av Horten kommunes Økonomireglement (kapittel 9). Vi vurderer at dette reglementet inneholder innkjøpsregler for de viktigste kategorier av innkjøp. Terskelverdiene er imidlertid ikke oppdatert med siste gjeldende terskelverdier. Reglene i forskrift om offentlige anskaffelser er i hovedsak ikke gjentatt i rutinedokumentet. Reglementet viser imidlertid til gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser. De fleste rutiner/reglement/sjekklister med mer knyttet til innkjøp i Horten kommune er samlet under en egne fane for Innkjøp i Intranettet til Horten kommune, som er lett tilgjengelig for ansatte i Horten kommune.

Fullstendig Økonomireglementet med innkjøpsrutinen, de Etiske retningslinjene til kommunen, Rekvisisjons-, Attestasjons- og Anvisningsreglement, samt Administrative Delegeringsbestemmelser, er arkivert i Horten kommunes elektroniske rutineportal, som også er tilgjengelig for ansatte i kommunen.

Resultatene fra spørreundersøkelsen knyttet til rutiner og støtte i innkjøpsarbeidet, viser at hovedandelen mener at innkjøpsreglementet er lett tilgjengelig. Dette tyder på at regelverket er forankret i organisasjonen og med dette i tråd med revisjonskriteriet. De fleste opplever også god støtte fra controller/innkjøpssjef eller andre ressurspersoner på spørsmål knyttet til rutiner og regelverk for innkjøp.

Revisor mener at Horten kommune har tilrettelagt for innkjøpsrutiner, som skal sørge for at nødvendige handlinger utføres, slik at regelverket etterleves . De fleste av rutinene er samlet under samme fane og er tilgjengelig for alle ansatte. Dette vurderes å være i tråd med revisjonskriteriene.

5.1.6 Revisors konklusjon problemstilling 1:

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

Organisering av innkjøpsarbeidet
Revisors hovedinntrykk er at Horten kommune har tilrettelagt for en god organisering av innkjøpsarbeidet. Horten kommune har organisert innkjøpsfunksjonen under økonomiseksjonen, slik at den vurderes å være tydelig plassert i kommunen. Innkjøpsfunksjonen i Horten kommune består av en innkjøpssjef. Alle innkjøpene gjøres i enhetene. Den enkelte enhetsleder er budsjettansvarlig og ansvarlig for at anskaffelsene skjer i tråd med gjeldende lover og regler.

Innkjøpsfunksjonen har blant annet som hovedoppgave å bistå, rådgi og tilrettelegge for at lov om offentlige anskaffelser følges i kommunen og for at innkjøpene skal være effektive, gjennom maler, rammeavtaler og oppdatert intranett.

Revisor vurderer at roller og ansvarsfordeling knyttet til innkjøp er klart i Horten kommune. Dette fremgår av skriftlig dokumentasjon, som sikrer gjennomsiktighet og etterprøvbarhet, i tråd med revisjonskriteriene.

I juni 2013 vedtok kommunen en innkjøpsstrategi for perioden 2014-2017, hvor hensikten var å øke fokus på innkjøp gjennom færre bestillere, færre fakturaer og færre leverandører, fokusere på mål og gjøre de riktige prioriteringene.

Tilbakemeldinger fra enhetsledere i Horten kommune, viser at hovedandelen, av de som har svart, har oversikt over alle anskaffelser over kr 100.000 i egen enhet og verdien av disse. Hovedandelen av enhetslederne har også oversikt over rammeavtalene til kommunen, og at disse er lett tilgjengelig. Hovedandelen av enhetslederne vurderer også at kommunens innkjøpsreglement er lett tilgjengelig. Tilnærmet alle enhetslederne har oversikt over hvor mange i egen enhet som har fullmakt til å foreta innkjøp.

Kompetanse på innkjøpsområdet
Kommune har, gjennom arbeidet med innkjøpsstrategien, kartlagt at det er nødvendig med økt fokus på kompetansehevende tiltak for at innkjøpene skal være profesjonelle. Revisor vurderer at Horten kommune er godt i gang med kompetansehevende tiltak på innkjøpsområdet.

Resultatene fra spørreundersøkelsen til enhetslederne viser at Horten kommune har et potensial til å gjennomføre systematisk utvikling av kompetansen innenfor anskaffelsesområdet, slik kommunen allerede er i gang med. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at ikke alle enhetslederne har like god kjennskap til innholdet i kommunens innkjøpsreglement.

Rutiner på innkjøpsområdet
Horten kommune har etablert et innkjøpsreglement, som er en del av Horten kommunes økonomireglement, samt sjekklister, notat med mer for innkjøp. Vi vurderer at innkjøpsreglementet inneholder regler for de viktigste kategorier av innkjøp. Terskelverdiene

er imidlertid ikke oppdatert med siste gjeldende terskelverdier. De fleste rutiner/reglement/sjekklister med mer knyttet til innkjøp i Horten kommune er samlet under en egne fane for Innkjøp i Intranettet til Horten kommune, som er lett tilgjengelig for ansatte i Horten kommune.

Resultatene fra spørreundersøkelsen knyttet til rutiner og støtte i innkjøpsarbeidet, viser at hovedandelen mener at innkjøpsreglementet er lett tilgjengelig. Dette tyder på at regelverket er forankret i organisasjonen og med dette i tråd med revisjonskriteriet. De fleste opplever også god støtte fra controller/innkjøpssjef eller andre ressurspersoner på spørsmål knyttet til rutiner og regelverk for innkjøp.

Revisor mener at Horten kommune har tilrettelagt for innkjøpsrutiner, som skal sørge for at nødvendige handlinger utføres, slik at regelverket etterleves. De fleste av rutinene er samlet under samme fane og er tilgjengelig for alle ansatte. Dette vurderes å være i tråd med revisjonskriteriene.

5.2 Problemstilling 2:

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

Hovedmålsettingen med denne problemstillingen har vært å finne ut om Horten kommune overholder regelverket for offentlige anskaffelser. Undersøkelsen ble avgrenset til å se på anskaffelser i perioden 2013 til og med medio mai 2015. Revisor har tatt utgangspunkt i følgende spørsmål for å belyse om Horten kommune etterlever regelverket om offentlig anskaffelser:

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

Horten kommune har et internt regelverk for arkivering av dokumenter i forbindelse med offentlig anskaffelser. Revisor har gjennomført kontroll av om arkiveringen i utvalgte anskaffelser er i tråd med Horten kommunes interne regelverk.

5.2.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er satt til denne problemstillingen:

- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Horten kommunes innkjøpsreglement - vedtatt i 2013 – som en del av Horten kommunes Økonomireglement
- Andre interne styringsdokumenter, prosedyrer og retningslinjer
- Rutine for arkivering i websak

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 etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Det er ikke anledning til å dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at lovbestemmelser kommer til anvendelse. Horten kommune har et innkjøpsreglement som i hovedsak samsvarer med gjeldende lovverk. Horten kommune anbefaler imidlertid noe strengere krav enn regelverket for kjøp under kroner 100.000.

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

5.2.2 Valg av metode

Med utgangspunkt i liste over leverandører fra kommunens regnskap, ble leveranser under 100 000, mellom 100 000 og 500 000, over kr 500 000, samt leveranser over EØS-terskelverdier, valgt ut for kontroll. Vi har valgt ut til sammen 13 bilag i driftregnskapet.

Disse er hentet fra ulike enheter i kommunen, slik at en stor del av kommunen ble dekket i kontrollen. To av bilagene gikk ut av utvalget, da det viste seg at disse anskaffelsene ikke kunne vurderes opp mot regelverket om offentlig anskaffelser. I tillegg ble tre anskaffelser i investeringsprosjekter valgt ut for kontroll. I tabellen under er de utvalgte anskaffelsene fra driftsregnskapet listet opp.

	Type anskaffelse	Ansvar	Beløp utvalgt faktura	2013	2014	2015 *
1	Psykologtjenester	3200 Barnevern	68 870	115 614	965	0
2	Suge og spyletjenester	8109 Kommunaltekisk drift - Selvkost	71 111	1 365 690	1 701 114	867 423
3	Vikartjenester helse	5904 Ø-hjelp	26 236	266 976	519 145	143 395
4	Asbestsanering	4599 Kommunalområde oppvekst	178 929	169 244	347 963	1 519 715
5	Apotek/medisin	5299 Enhet for sykehjem, adm.	32 261	0	888 342	471 775
6	Advokattjenester	3200 Barnevern	30 000	361 000	214 000	24 000
7	KS advokat	2260 HR-seksjonen	38 963	121 900	98 840	18 750
8	Plogskjær	8100 Kommunalteknisk drift	80 658	0	80 658	0
9	Lønnssystem	2260 HR-seksjonen	39 550	1 043 419	2 982 863	703 532
10	Vikartjenester	2220 Økonomiseksjonen	23 525	0	180 070	145 739
11	Mat	3070 Rørehagen barnehage	24 238	888 383	1 383 669	665 247
	Type anskaffelse	**Investeringsprosjekt**		**2013**	**2014**	**2015 ***
12	Entreprenør	Påkostning gamle fergekai		0	0	6 882 266
13	Konsulent	Utvidelse Granly skole		0	2 513 198	1 328 412
14	Entreprenør	Ledningssanering		0	6 452 740	408 635

* 2015 er pr 19.05.2015

Tabell 2 – Anskaffelser fra driftsregnskapet

Tallene i tabellen er eksklusiv mva for nr 1-13. Investeringsprosjektene viser inklusiv mva. Første tallkolonne viser beløp for de utvalgte fakturaene. Videre viser tabellen hvor mye Horten kommune har blitt fakturert for av samme leverandør for årene 2013, 2014 og 2015.

Regelverket sier at man ikke kan splitte opp anskaffelser slik at lov og forskrift om offentlig anskaffelse ikke skal anvendes. Dette betyr at dersom en enhet har samme type anskaffelse fra samme leverandør flere ganger i løpet av 12 måneder, må man vurdere disse under ett, for å se hvilke terskelverdier man samlet kommer over. Horten kommune kan ha flere desentraliserte enheter, innenfor samme juridiske enhet, som gjør innkjøp. En skole kan gjøre innkjøp av samme art som andre skoler. Spørsmålet er om anskaffelser, som de ulike enhetene gjør, skal sees under ett når terskelverdiene beregnes. Forskriften gir ikke svar på denne problemstillingen, mens veileder angir noen retningslinjer, blant annet om enheten har et selvstendig budsjett og om kommunen har en avdeling som koordinerer innkjøp for flere enheter.

I forbindelsen 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
- Leverandørenes tilbud
- Evalueringsskjema med dokumenterte underliggende vurderinger på leverandørenes "score"
- Meddelelse om tildeling av kontrakt (til samtlige tilbydere)
- Anskaffelsesprotokoll

- Kontrakt med leverandøren

5.2.3 Kontroll av anskaffelser

5.2.3.1 Psykologtjenester

Fakta
For dette oppdraget oppnevnte fylkesnemnda en psykolog som sakkyndig i en sak underlagt barnevern. Kommunen hadde ikke anledning til å velge hvilken psykolog som skulle bistå i saken eller holde konkurranse. Dokumenter i saken bekrefter at dette ikke var en anskaffelse hvor lov og forskrift om offentlig anskaffelser anvendes.

Revisors vurdering
Anskaffelsen var et innkjøp hvor lov og forskrift om offentlig anskaffelser ikke skulle anvendes. Årsaken var et vedtak fra fylkesnemnda.

Konklusjon
Ingen avvik avdekket.

5.2.3.2 Suge og spyletjenester

Fakta
Horten kommune har inngått en rammeavtale med en leverandør av rensing av rør og tanker. Rammeavtalen har en avtale på fire år og varer fra 15.03.12 til 14.03.16. Konkurransen ble lagt ut på Doffin og TED og hadde en anslått verdi på 4,5 mill kroner. Forskriftens del I og III ble anvendt. Utlysningen oppga åpen anbudskonkurranse som anskaffelsesprosedyre. Det var to leverandører som ga tilbud. Et av disse ble avvist på grunn av opplysninger i revisjonsberetning og manglende referanser. Tildelingskriterier var laveste pris for kombibil (70 % vekt) og timepris på hjelpemannskap (30 %). Protokoll for anskaffelse ble fylt ut.

Revisors vurdering
Revisor vurderer at lov og forskrift om offentlig anskaffelse for utlysning, anskaffelses-prosedyre, tildelingskriterier og protokollføring ble fulgt.

Konklusjon
Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

5.2.3.3 Vikartjenester helse

Fakta
Anskaffelsen gjaldt kjøp av vikartjeneste sykepleier for ansvar "Øyeblikkelig hjelp" for en periode på 14 uker i 2014. For denne anskaffelsen ble det forespurt tre vikarbyrå hvor kommunen har rammeavtale. Ingen av de forespurte leverandørene i rammeavtale kunne levere oppdraget, og rammeavtalen ble derfor ikke benyttet. Dermed måtte kommunen gjøre en henvendelse til andre vikarbyrå for å gjennomføre denne anskaffelsen. Helse og

sosialtjenester er uprioriterte tjenester etter FOA som medfører at del I og II skal følges. Protokoll for anskaffelsen ble ikke utarbeidet.

Revisors vurdering
Ingen av leverandørene som kommunen har rammeavtale med kunne levere tjenesten. Dermed måtte kommunen gjøre en henvendelse til andre vikarbyrå for å gjennomføre anskaffelsen. Revisor anser at det i forbindelse med denne anskaffelsen er avholdt konkurranse. Det ble gjennomført en anskaffelse på over 100 000 kr som medfører protokollplikt. Det ble ikke ført protokoll for denne anskaffelsen og det er et brudd på lov om offentlige anskaffelser.

Konklusjon
Revisor fant brudd på lov om offentlig anskaffelser for manglende protokoll for anskaffelsen. For de andre kontrollpunktene ble det ikke funnet avvik.

5.2.3.4 Asbestsanering

Fakta
Leveransen gjaldt kartlegging og sanering av asbest ved Holtan ungdomsskole. Horten kommune har inngått en rammeavtale med leverandør av byggmestertjenester. Rammeavtalen skal sikre kommunale bygg mot vanninntrenging, godt inneklima samt energiøkonomiske løsninger. Doffin-utlysningen oppga lengde på fire år. Kontrakten skulle vare fra 10.10.12 til 01.11.16. Konkurransen ble lagt ut på Doffin og TED og hadde en anslått verdi på 8 mill. kroner. Utlysningen oppga åpen anbudskonkurranse som anskaffelsesprosedyre. Tildelingskriterier var timepris for ledelse for diverse type stillinger (60 % vekt), timepris for omlegging av takstein (10 %) og %-sats påslag for materiell og underentreprenører (30 %). Horten kommune har inngått avtale med tre leverandører som ble rangert. Leverandør som ble rangert nr. 1 skulle, for oppdrag under 500 000, skulle få forespørsel først. Dersom de ikke har kapasitet, skulle oppdraget gå videre til nr. 2. I dette tilfelle ble leverandør nr. 1 forespurt først, men tok ikke på seg oppdraget grunnet manglende kompetanse. Deretter ble leverandør nr. 2 forespurt som påtok seg oppdraget.

Revisors vurdering
Revisor vurderer at lov og forskrift om offentlig anskaffelse for utlysning, anskaffelses-prosedyre, tildelingskriterier og protokollføring ble fulgt.

Konklusjon
Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

5.2.3.5 Apotek/medisin

Fakta
Anskaffelsen gjaldt medisiner og multidoser. Dette var et avrop på en avtale via VOIS. Horten kommune var deltaker på avtalen og anskaffelsen ble gjort hos leverandøren som vant oppdraget.

Revisors vurdering
Revisor vurderer at regelverket ble fulgt. Revisor har ikke sett på dokumentasjon hos VOIS.

Konklusjon
Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

5.2.3.6 Advokattjenester

Fakta
Barnevernstjenesten i Horten kommune har brukt en advokat i saker der kommuneadvokat ikke har hatt kapasitet. Totale anskaffelser per år i kontrollert periode er under kr 500.000. Horten kommune oppga at det ikke ble holdt konkurranse for dette oppdraget. Kommunen opplyser at det er en høyt prioritert oppgave å inngå rammeavtale for advokattjenester innenfor flere områder (barnevern, personal, kontrakter) og Horten kommune er nå i gang med dette arbeidet, men rammeavtalene er foreløpig ikke på plass. Juridiske tjenester er en uprioritert tjeneste og skal følge forskriftens del I og del II.

Revisors vurdering
Det er ikke holdt konkurranse for denne anskaffelsen. Revisor vurderer at det er brudd på regelverk om offentlig anskaffelser ved manglende konkurranse for denne type anskaffelser.

Konklusjon
Regelverk om offentlig anskaffelser ble ikke fulgt for denne anskaffelsen.

5.2.3.7 Tjenester fra KS

Fakta
KS tilbyr en del tjenester som blant annet advokattjenester og konsulenttjenester. Disse tjenestene blir fakturert kommunen. KS fakturerer for møter med kommunen og bistand i rettssaker. Bistand pr telefon eller e-post blir ikke fakturert.

I 2004 fikk KS advokatfirmaet Wiersholm oppdraget for å avklare om tjenester produsert til medlemmer, herunder advokattjenester, var omfattet av regelverket for offentlig anskaffelser. Den gang kom Wiersholm til at KS var styrt av sine medlemmer, leverte tjenester til offentlige organer og var dermed omfattet av unntaket for egenregi.

Revisor kontaktet KS advokatene for deres vurdering av om egenregi fortsatt var gjeldende, men revisor har ikke fått noen endelig tilbakemelding.

Revisors vurdering
Siden 2004 kan regelverket og måten KS blir styrt på ha endret seg. Det er derfor usikkert om unntaket om egenregi fortsatt gjelder.

Spørsmålet om tjenester fra KS er omfattet av unntak for regelverk om offentlig anskaffelser, eller om regelverket gjelder på vanlig måte, bør ha stor interesse for alle kommuner og andre medlemmer av KS. Vurderingen for dette bør gjøres på et bredere grunnlag enn denne rapporten omfatter.

Konklusjon
Revisor anbefaler at Horten kommune, i samarbeid med andre kommuner, får avklart om tjenester fra KS er unntatt regelverk om offentlig anskaffelse, eller om regelverket gjelder på vanlig måte.

5.2.3.8 Plogskjær

Fakta
Kommunalteknisk drift anskaffet plogskjær. Anskaffelsen var under kr 100 000 eksklusiv mva og etter reglementet om offentlig anskaffelser var det ikke plikt til å utarbeide anskaffelsesprotokoll. Oppdragsgiver må imidlertid følge de grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket, jf. lovens § 5 og forskriftens § 3 -1. Dette innebærer blant annet et krav om konkurranse så langt det er mulig, at en skal følge god forretningsskikk, likebehandle leverandører, og sikre forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet. Videre følger det av forholdsmessighetsprinsippet at konkurransen skal gjennomføres på en måte som står i forhold til anskaffelsen. Forskriftens del 1 gjelder.

Kommunen oppga at det er kvaliteten på stålet som var avgjørende for valg av leverandør. God kvalitet gjør at plogskjæret varer flere brøyteturer enn ved dårlig kvalitet. Kommunen var ikke i kontakt med andre leverandører av plogskjær i forbindelse med denne anskaffelsen. Innkjøpsreglementet til Horten kommune er i tråd med LOA og FOA. På intranettet har kommunen retningslinjer som er å betrakte som huskeliste ved anskaffelser. Her er det oppgitt at det bør innhentes minimum tre tilbud (hvis mulig). Det er ikke protokollplikt, men det anbefales protokoll på kjøp over kr 50 000.

I Difis veileder heter det følgende;
Antall leverandører som inviteres bør være tilstrekkelig til å sikre en reell konkurranse. En måte å gjøre dette på er at oppdragsgiver plukker ut et hensiktmessig utvalg av leverandører som sikrer reell konkurranse, og at oppdragsgiver i utgangspunktet ikke er forpliktet til å invitere alle leverandører som potensielt sett vil kunne være interessert i å delta. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det vil kunne være i strid med likebehandlingsprinsippet å velge ut noen leverandører, mens en utelater andre. Dette vil for eksempel kunne være tilfelle der markedet er lite, og utestengelse av noen leverandører vil fremstå som brudd på likebehandlings-prinsippet med mindre oppdragsgiver har objektive saklig grunner for det. Under konkurransen må oppdragsgiver likebehandle de inviterte leverandørene.

For kjøp under kr 100 000 kan det være tilstrekkelig å sjekke priser i markedet og ringe tre leverandører om pris og andre kriterier for valg av leverandør. Dette kan dokumenteres med å lage et notat med vurderinger.

Revisors vurdering
De generelle prinsippene om konkurranse, ikke-diskriminering, gjennomsiktighet og likebehandling gjelder også for anskaffelser under kr 100 000. Revisor vurderer at Horten kommune kunne sjekke med andre leverandører om pris og om andre leverandører kunne levere tilsvarende kvalitet.

Det er ikke plikt til protokollføring for anskaffelsen, men kommunens interne ”huskeliste” anbefaler at det skal utarbeides protokoll for anskaffelser over 50 000.

Konklusjon
Revisor vurderer at regelverk om offentlige anskaffelser, knyttet til konkurranse under kr 100.000, ikke er fulgt ved denne anskaffelsen. Revisor gjør oppmerksom på at det har kommet en regelendring fra 1.7. 2015 hvor anskaffelser under kr 100.000 kan unntas fra regelverket.

5.2.3.9 Lønnssystem

Fakta
I løpet av 2014 har Horten kommune byttet lønns- og personalsystem.
Konkurranse ble utlyst på Doffin og TED og anskaffelsesprosedyren var konkurranse med forhandling. Forskriftens del I og III skal følges og her er det anledning til konkurranse med forhandling. Tildelingskriterier var pris (20 %) og kvalitet (80 %). Kvalitet ble delt inn i flere underkriterier. Det ble ikke opplyst om vekting av disse, noe det ikke er plikt til i konkurranser gjennomført etter forskriftens del III. Protokoll for anskaffelse ble fylt ut.

Revisors vurdering
Det ble holdt konkurranse. Kunngjøringen og prosedyre var i henhold til regelverk. Tildelingskriteriene var lovlige. Protokoll for anskaffelse ble fylt ut.

Konklusjon
Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

5.2.3.10 Vikartjenester

Fakta
Økonomi-seksjonen i kommunen har både i 2014 og 2015 brukt mer enn kr 100 000 til kjøp av vikartjenester. Det ble sendt forespørsel til to vikarbyrå. Internt regelverk sier at det skal forespørres minimum tre leverandører så langt det er mulig. Det er foretatt en anskaffelse etter forskriftens del I.

I Veileder til reglene for offentlig anskaffelser heter det følgende;
Det som karakteriserer anskaffelsesprosedyren etter forskriftens del I er at det foreligger få eksplisitte krav til hvordan oppdragsgiver skal foreta en anskaffelse. Det er blant annet ikke krav om kunngjøring. Oppdragsgiver har derfor betydelig fleksibilitet med hensyn til hvordan konkurransen kan gjennomføres, men må blant annet sørge for å overholde de grunnleggende kravene til konkurranse, likebehandling, forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet.

Kommunen oppga kvalitet og pris som tildelingskriterier, men det ble ikke oppgitt vekting. Protokoll for anskaffelse ble fylt ut og her ble det oppgitt at det ene vikarbyrået vant på grunn av *"lavest pris og kvalitet".*

Revisors vurdering
Det kan stilles spørsmål ved om det var tilstrekklig å invitere kun to vikarbyrå i denne konkurransen. Forskriften og veileder kommer ikke med et klart utsagn her, men i mange

andre prosedyrer må det inviteres minimum tre. Ifølge internt regelverk i kommunen skal det forespørres minst tre leverandører hvis mulig.

Konklusjon
Det ble kun forespurt to vikarbyrå, noe som er brudd på kommunens interne regelverk. Ut over dette er det ikke funnet brudd på FOA eller LOA.

5.2.3.11 Levering av matvarer til barnehage/SFO

Fakta
Konkurransen ble utlyst på Doffin og TED. Det var en åpen anbudskonkurranse. Tildelingskriterier var pris (40 %) og kvalitet/service (60 %). Underkriterier ble vurdert for begge tildelingskriterier. Alle tildelingskriterier og underkriterier ble vurdert. Fire leverandører ble avvist på grunn av manglende tilbud på hele sortimentet. Protokoll for anskaffelse ble fylt ut.

Revisors vurdering
Det ble holdt konkurranse og kunngjøring og prosedyre var korrekt. Tildelingskriteriene var lovlige og det ble fylt ut protokoll for anskaffelsen.

Konklusjon
Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

5.2.3.12 Påkostning gamle fergekai

Fakta
Kunngjøring ble utlyst på Doffin. Åpen anbudskonkurranse ble holdt. Tildelingskriterier var økonomisk mest fordelaktig tilbud vurdert ut fra:

- Anbudssum, enhetspriser
- Kvalitet/referanseprosjekter/funksjonalitet
- Forbehold mot/avvik fra kravspesifikasjonen
- Leveringstid

Tildelingskriteriene ovenfor var, ifølge konkurransereglene, ikke opplistet i prioritert rekkefølge. Det ble heller ikke angitt vekting i noen av dokumentene som revisor har mottatt. I forskriften § 13-2 (2) er det anmerket følgende: *Der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioriteringen eller vektingen av kriteriene skal dette angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.* Denne bestemmelsen gjelder for forskriftens del II. Kunngjøringen var etter forskriftens del I og II. Det forelå en skriftlig tilbudsevaluering og en protokoll for anskaffelse. Firma med lavest anbud vant oppdraget.

Revisors vurdering
Konkurransen ble utlyst etter forskriftens del I og II. Det var snakk om en bygge- og anleggskontrakt hvor anslått verdi var under EØS- terskelverdien for denne type kontrakter. Anslått verdi var 20 mill. kroner. Det var korrekt å anvende forskriftens del I og II. Det ble ikke angitt vekting eller prioritering av tildelingskriteriene. Ved bruk av forskriftens del I og II sier forskriften at det ikke er et krav at vekting er angitt dersom oppdragsgiver ikke har bestemt seg. Det var gjort tydelig oppmerksomhet på at tildelingskriteriene ikke stod i prioritert rekkefølge. Difi/anskaffelser.no anbefaler at tildelingskriterier, som kvalitet, ikke

brukes uten underkriterier. Det er et upresist tildelingskriterium, men ikke ulovlig. Etter det revisor kan se, ble det ikke redegjort for hvordan kvalitet skal vurderes.

Konklusjon
Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller, forutsatt av at vekting/prioritering av tildelingskriterier ikke var bestemt på forhånd.

5.2.3.13 Utvidelse Granly skole – kjøp av rådgivningsgruppe

Fakta
Anskaffelsen gjaldt kjøp av arkitekt – og relaterte tjenester over EØS terskelverdi. Konkurransen var en åpen anbudskonkurranse og ble kunngjort på Doffin og TED etter forskriftens del I og III. I konkurransedokumentet var det beskrevet at oppdragsgiver vil velge den tilbyder som har gitt det mest fordelaktige tilbud ved kontraktstildeling. Følgende kriterier og vekting var lagt til grunn: (1) *Kvalitet og kompetanse* (60 %) og (2) *Honorar* (40 %).

Tildelingskriteriet 1 – Kvalitet og kompetanse ble vurdert i tråd med konkurransedokumentet.

Tildelingskriteriet 2 - Honorar ble beskrevet med følgende underkriterier i konkurransedokumentet; *budsjettpris (totalkostnad), timerate* og *opsjon*. Det ble i konkurransedokumentet ikke angitt en nærmere vekting av underkriteriene. Ved evaluering av tilbudene ble underkriteriet timepris vektet til 100 %, mens de øvrige underkriteriene ble vektet til 0 %. Dette var en vurdering som ble gjort på grunn av store forskjeller ved beregning av tidsbruk i tilbudene, som igjen gjorde det vanskelig å sammenligne tilbudene knyttet til dette underkriteriet. I vurderingen ble det også lagt vekt på at timepris var det mest relevante underkriteriet, da fakturering av kostnader til anskaffelsen ville skje etter faktisk medgått tid.

I forbindelse med denne vurderingen innhentet kommunen en ekstern vurdering som beskrev at den juridisk sett beste løsningen ville være å avlyse konkurransen og utlyse ny konkurranse. En ny konkurranse ville muliggjøre og rette opp uklarheter i konkurransegrunnlaget, for så å kunne evaluere tilbudene på en mer korrekt måte. På grunn av tidspress ble dette alternativet ikke videre vurdert. Det neste alternativet juristen vurderte, var å vekte timepris mer enn de øvrige underkriteriene. I den avsluttende vurderingen ble det vurdert at siden beregnet timeforbruk ikke var sett på som velegnet til å avgjøre hvilke tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige for kommunen, ble det anbefalt kommunen og ikke legge vekt på dette underkriteriet ved tilbudsevalueringen.

Offentlige anskaffelser skal være forutberegelige, jfr. lov om offentlige anskaffelser § 5. Spørsmålet er om det er forutberegelig for leverandør at underkriteriet timepris vektes 100 %, og at det sees bort ifra øvrige underkriterier som budsjettpris (totalkostnad) og opsjon ved vurdering av tildelingskriteriet (2) *Honorar*? Det følger av KOFA 2009/4, premiss 34 og 2009/98, premiss 28 flg. at: "Av kravet til forutberegnelighet i loven § 5 følger det at oppdragsgiver må evaluere tilbudene i samsvar med de opplysninger som er gitt i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget".

Begrunnelse for valg i anskaffelsesprotokoll: I anskaffelsesprotokoll ble konkurransen beskrevet og leverandører som har levert tilbud listet. Protokollen beskriver vurdering av valg

av leverandør, hvor begge tildelingskriteriene (1) *Kvalitet og kompetanse* (60 %) og (2) *Honorar* (40 %), ble korrekt vektlagt ved evaluering av tilbuden. To av underkriteriene til tildelingskriteriet (2) *Honorar* ble derimot ikke vurdert ved evalueringen, som beskrevet ovenfor.

Revisors vurdering
Tilbudene ble evaluert og valg av leverandør ble begrunnet med begge tildelingskriteriene; (1) *Kvalitet og kompetanse* (60 %) og (2) *Honorar* (40 %). Ved kommunens vurdering av tildelingskriteriet (2) *Honorar* var det satt følgende underkriterier; *budsjettpris (totalkostnad), timerate* og *opsjon*. To av disse underkriteriene, *budsjettpris (totalkostnad)* og *opsjon*, ble imidlertid ikke vurdert ved evalueringen av tilbudene. Revisor vurderer at alle underkriterier burde vært vurdert, for å sikre at anskaffelsesprosessen var i tråd med regelverket.

Utover dette vurderer revisor at konkurranse, kunngjøring og anskaffelsesprotokoll var i henhold til regelverket.

Konklusjon
Revisor konkluderer med at alle underkriterier burde vært vurdert, for å sikre at anskaffelsesprosessen var i tråd med regelverket. Det er imidlertid ikke funnet andre avvik for denne anskaffelsen for de øvrige kontrollpunktene.

5.2.3.14 Ledningssanering

Fakta
Konkurranse ble lyst ut på Doffin og det var en åpen anbudskonkurranse. Anslått verdi var mellom 6-8 mill. kroner. Det var en bygge- og anleggskontrakt. Forskriftens del I og II skal anvendes. Tildelingskriterier var 95 % pris og 5 % byggetid. Evalueringsskjema og anskaffelsesprotokoll ble fylt ut.

Revisors vurdering
Konkurranse ble holdt og korrekt prosedyre og kunngjøring var brukt. Tildelingskriteriene var anvendt og korrekte. Protokoll for anskaffelse ble fylt ut.

Konklusjon
Revisor har ikke funnet avvik fra regelverk om offentlig anskaffelser for sine utvalgte kontroller.

5.2.4 Lagring av avtaler/innkjøp i Websak

Fakta
Kommunen har i rutine for lagring av avtaler/innkjøp sagt at følgende dokumenter skal være lagret i Websak;

- Konkurransegrunnlag
- Anskaffelsesprotokoll
- Alle mottatte tilbud
- Evaluering med innstilling
- Brev med tildeling/innstilling

- Signert avtale

Revisor testet alle de utvalgte innkjøpene over kr 100 000, som i tråd med intern rutine skal lagres i Websak. Resultatet kommer frem i tabellen under.

	Type anskaffelse	Konkurranse-grunnlag	Protokoll for anskaffelse	Mottatte tilbud	Evaluering m innstilling	Brev med tildeling	Signert avtale
1	Psykologtjenester	Ikke aktuelt					
2	Suge og spyletjenester						
3	Vikartjenester helse						
4	Asbestsanering						
5	Apotek/medisin	Konkurranse gjennomført av VOIS					
6	Advokattjenester	Ikke aktuelt pga manglende konkurranse					
7	KS advokat	Ikke aktuelt					
8	Plogskjær	Ikke aktuelt					
9	Lønnssystem						
10	Vikartjenester						
11	Mat						
12	Påkostning gamle fergekai	Konkurranse gjennomført av Horten havnevesen KF					
13	Utvidelse Granly skole						
14	Ledningssanering						

Tabell 3 – Arkivering av dokumenter i websak
Grønt: intern rutine er fulgt. Gult: brudd på intern rutine.

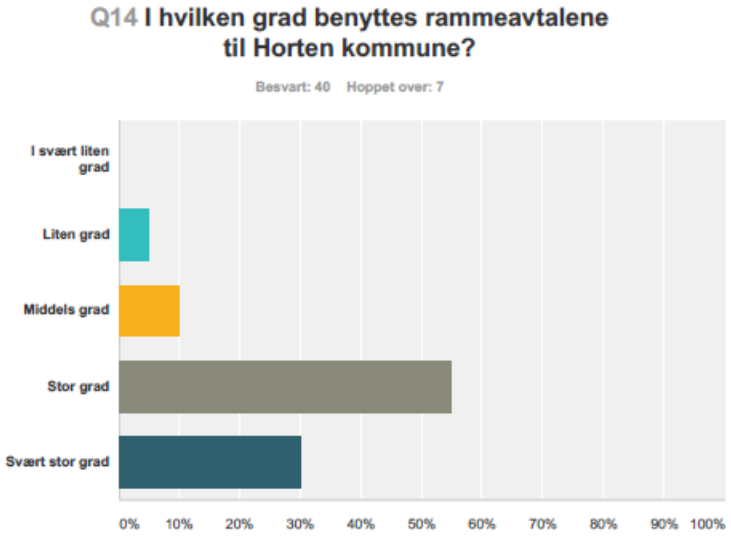
For Lønnssystem var evaluering med innstilling og signert avtale ikke lagret i websak, men på et annet fellesområde i kommunens nettverk.

For Ledningssanering lå det et dokument med en oversikt over sluttsummen på alle tilbud lagret i websak. Selve tilbudene lå lagret på et annet fellesområde i kommunens nettverk.

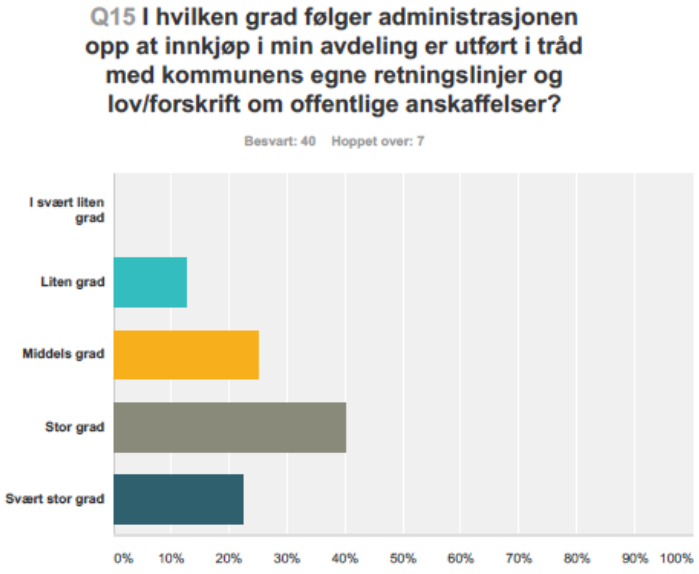
Påkostning gamle fergekai ble gjennomført av Horten Havnevesen KF og ble derfor ikke lagret i websak.

Revisors vurdering og konklusjon
Horten kommune følger i stor grad sin egen rutine for lagring av avtaler/innkjøp i Websak. Revisor fant imidlertid to anskaffelser med delvis avvik fra intern rutine, da dokumentene var lagret på et annet fellesområde i kommunens nettverk og ikke i websak.

Resultater fra spørreundersøkelsen knyttet til problemstilling 2:



Grafen viser at enhetene i stor grad bruker rammeavtalene. 85 % svarer at de bruker rammeavtaler jevnlig.



De fleste enhetene mener de blir fulgt opp av administrasjonen vedrørende offentlig anskaffelser. Det er også en betydelig andel som mener de i liten eller middels grad får oppfølging (38 %).

5.2.5 Revisors konklusjon problemstilling 2:

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

Revisors hovedinntrykk, etter en kontroll av utvalgte offentlige anskaffelser, er at Horten kommune i hovedsak etterlever regelverket om offentlige anskaffelser.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser stiller krav til at innkjøp i offentlig sektor skal baseres på konkurranse så langt dette er mulig. Dette er et av hovedelementene i regelverket. Revisor vurderer at regelverket ble fulgt for de fleste kontrollerte anskaffelsene, men to av de kontrollerte anskaffelsene ble ikke konkurranseutsatt. Den ene av disse var anskaffelse under kr 100.000.

Det er også et generelt krav i lov om offentlige anskaffelser om at offentlige oppdragsgivere skal sikre at hensyn til etterprøvbarhet og gjennomsiktighet ivaretas i offentlige innkjøp. I forskrift om offentlige anskaffelser presiseres det at oppdragsgiver fortløpende skal sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføring av konkurransen er skriftliggjort i en anskaffelsesprotokoll. Vår gjennomgangen viser at det manglet anskaffelsesprotokoll ved en av de kontrollerte anskaffelsene.

Reglene om offentlige anskaffelser gir også krav til at konkurransen skal gjennomføres i tråd med konkurransedokumentene og krav til forutberegnelighet for leverandør står her sentralt. Basert på vår gjennomgang har revisor, for en anskaffelse, konkludert med at alle underkriterier burde vært vurdert, for å sikre at anskaffelsesprosessen var i tråd med regleverket.

Revisors kontroll av kommunens etterlevelse av egen rutine for lagring av innkjøpsdokumentasjon, viste at de fleste dokumentene, som skulle lagres i websak, var å finne i dette arkivsystemet. Revisor avdekket imidlertid delvis avvik fra rutinen for to av anskaffelsene, da dokumentasjonen var lagret under et annet fellesområde i kommunens nettverk.

Tabellen på neste side viser resultatet av revisors kontroll.

Nr	Type anskaffelse	Holdt konkurranse	Korrekt prosedyre	Korrekt kunngjøring	Vurdering tildelings-kriterier	Protokoll for anskaffelse	Arkivering i Websak
1	Psykologtjenester	Ikke aktuell for konkurranse					Ikke aktuelt
2	Suge og spyletjenester						
3	Vikartjenester helse						
4	Asbestsanering						
5	Apotek/medisin						Ikke aktuelt
6	Advokattjenester						Ikke aktuelt
7	KS advokat	Uavklart					Ikke aktuelt
8	Plogskjær						Ikke aktuelt
9	Lønnssystem						
10	Vikartjenester						
11	Mat						
12	Påkostning gamle fergekai						Ikke aktuelt
13	Utvidelse Granly skole						
14	Ledningssanering						

Tabell 4 – oppsummering

Forklaring til tabellen:
Grønn: fulgt regelverk, Gul: brudd på intern anbefaling, Rød: ikke fulgt regelverk

6. REVISORS ANBEFALINGER

Oppsummert har revisjonen følgende anbefalinger:

- Horten kommune bør fortsette det gode kompetanseutviklingsarbeidet på innkjøpsområdet og blant annet sørge for at de som har fullmakt til å gjøre innkjøp får økt kjennskap til innholdet i kommunens innkjøpsreglement.
- Innkjøpsreglementet bør justeres i tråd med gjeldende EØS-terskelverdier.
- Horten kommune bør sørge for fortsatt fokus på etterlevelse av regleverket om offentlige anskaffelser, og vil spesielt trekke fram etterlevelse av regelverket knyttet til gjennomføring av konkurranse, protokollføring og riktig bruk av tildelingskriterier.
- Horten kommune bør sørge for lagring av fullstendig dokumentasjon i Websak ved alle offentlige anskaffelser, i tråd med kommunens rutine for lagring av avtaler/innkjøp.

Borre, 8. september 2015
Vestfold kommunerevisjon

Linn Therese Bekken
Revisjonssjef/statsautorisert revisor

Hanne Britt Nordby Sveberg
Leder forvaltningsrevisjon

Eivind Finstad
Revisor

7. ADMINISTRASJONSSJEFEN UTTALELSE

Administrasjonssjefen har mottatt forvaltningsrevisjonsrapporten "Etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser".

Rapporten redegjør på en grundig måte revisjonens funn i forhold til to definerte problemstillinger hvor fire anbefalinger gis. Administrasjonssjefen mener rapporten gir Horten kommune et godt grunnlag for videre utvikling av kommunens innkjøpsarbeid. De nødvendige forbedringer som er avdekket skal følges opp med tiltak av administrasjonen.

Ragnar Sundklakk
Administrasjonssjef

Vedlegg 1 – Innkjøpsstrategi for Horten kommune 2014-2017

HORTEN KOMMUNE

Innkjøpsstrategi for Horten kommune 2014-2017

24.06.2013

Innholdsfortegnelse

1. Hensikt ... 3
1.1. Bakgrunn ... 3
2. Mål for perioden 2014-2017 ... 4
3. Nå-situasjonen ... 5
3.1. Generelt ... 5
3.2. Nå-situasjonen knyttet til effektive innkjøp ... 6
3.3. Nå-situasjonen knyttet til profesjonelle innkjøp ... 8
3.4. Nå-situasjonen knyttet til kommunens kostnader til innkjøp ... 9
4. Strategisk videreutvikling ... 10
4.1. Mål 1 – Horten kommune skal ha effektive innkjøp ... 10
4.2. Mål 2 – Horten kommune skal ha profesjonelle innkjøp ... 11
4.3. Mål 3 – Horten kommune skal redusere sine kostnader til innkjøp ... 12
5. Etikk og miljø ... 13

1. Hensikt

Innkjøpsstrategien er utarbeidet for å gi strategiske føringer for innkjøpsarbeidet i Horten kommune for perioden 2014 – 2017. Innkjøpsstrategien gjelder hele kommunen og så langt det passer kommunale foretak.

Innkjøpsstrategien etableres for å:

- Øke fokus på innkjøp
- Få en helhetlig tilnærming gjennom overordnede mål.
- Bidra til riktigere prioritering (redusere ad hoc)
- Bruke riktig strategi for de enkelte produkter/tjenesteområder

En helhetlig tilnærming til innkjøp skal bidra til effektive-, profesjonelle- og kostnadsreduserende innkjøp.

På bakgrunn av vedtatt innkjøpsstrategi vil retningslinjer, rutiner og fullmakter revideres i økonomireglementet som fremmes for politisk behandling høsten 2013.

1.1. Bakgrunn

Forutsetninger for strategien:

- Sikre at lov om offentlige anskaffelser med forskrifter blir fulgt i alle ledd i organisasjonen
- Likebehandling av leverandører
- Sikre at anskaffelser skjer kun ut fra kommunens interesser og ikke personlig vinning
- Sikre kommunens omdømme gjennom og være en krevende og profesjonell kunde.
- Sikre at hensyn til etikk og miljø blir ivaretatt ved anskaffelser

2. Mål for perioden 2014-2017

I tabell 1 er mål for innkjøp i planperioden utarbeidet med eksempler på indikatorer. Dette vil være en del av kommunens mål- og resultatstyringssystem som fremmes i forbindelse med administrasjonssjefens økonomi og handlingsplan 2014 – 2017.

Bedre innkjøp - bedre tjenester	Ønsket resultat	Akseptabelt resultat	Ikke godkjent
Horten kommune skal ha effektive innkjøp			
- Antall ansatte med bestillingsfullmakt			
- Redusere antall fakturaer			
- Redusere antall leverandører			
- Øke antall E-faktura			
- Utrede og innføre e-handel			
Horten kommune skal ha profesjonelle innkjøp			
- Økt kompetanse			
• Gjennomført kurs for bestillere			
- Økt avtaledekning			
Horten kommune skal ha kostnadsreduserende innkjøp			
- Reduserte kostnader til innkjøp			

Tabell 1, mål og indikatorer for innkjøp

3. Nå-situasjonen

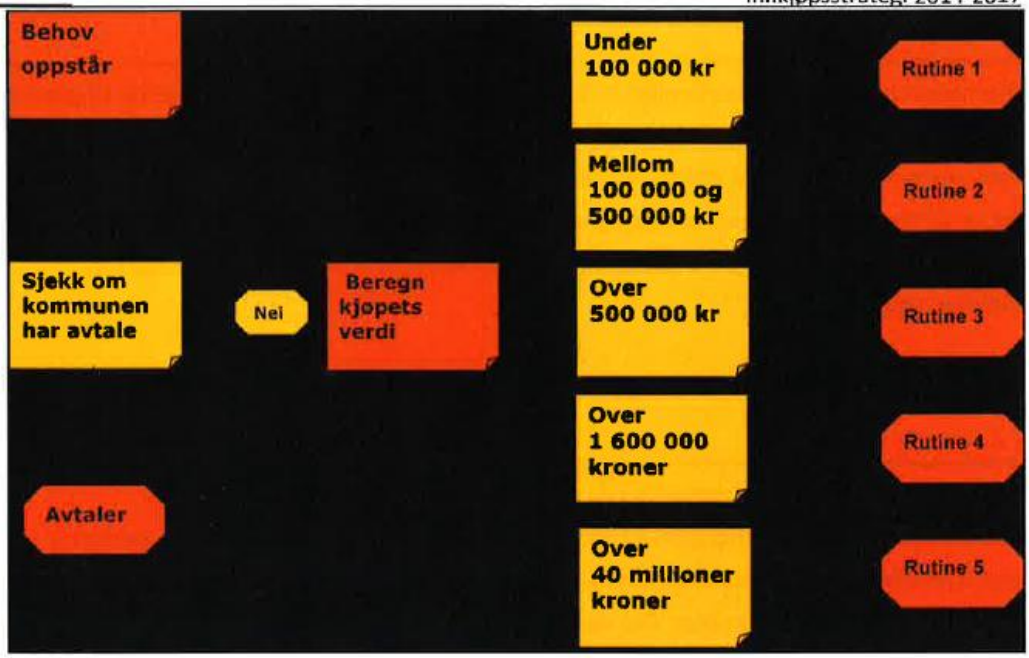
Økonomiseksjonen har gjennomført en kartlegging innen innkjøpsområdet med en tilhørende presentasjon for ledergruppen i Horten kommune. Økonomiseksjonen har igangsatt et innkjøpsprosjekt med et kortsiktig- og langsiktig perspektiv. Det kortsiktige perspektivet setter fokus på den grunnleggende innkjøpspraksisen, mens det langsiktige tar utgangspunkt i innkjøpsstrategien og målsettinger for hvor Horten kommune ønsker å være med sitt innkjøpsarbeid i 2017.

3.1. Generelt

Det vurderes at dagens organisering av innkjøp i Horten kommune i hovedsak er hensiktsmessig. Alle innkjøp gjøres i enhetene. Den enkelte leder er budsjettansvarlig og eier anskaffelsen. Rammeavtaler koordineres av innkjøpssjefen med bistand fra brukergrupper med fagpersoner. For varer og tjenester som kjøpes gjentatte ganger er det hensiktsmessig med rammeavtaler for å få mest mulig effektive innkjøp.

Horten kommune er med i VOIS (Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid). Dette er et formalisert samarbeid som omfatter alle kommunene i Vestfold, fylkeskommunen og Høgskolen i Vestfold. Formålet er å inngå best mulige innkjøpsavtaler, forvalte avtaleporteføljen, sørge for innkjøpsfaglig utvikling og samarbeide med andre offentlige virksomheter og innkjøpssammenslutninger.

Figur 1 viser innkjøpsveiviseren til Horten. Den tar utgangspunkt i terskelverdiene som regelverket er inndelt etter. Dersom varen/tjenesten man skal kjøpe er dekket av kommunens rammeavtaler, er priser, kvalitet og vilkår stort sett avtalt på forhånd. Dersom varen/tjenesten ikke er omfattet av rammeavtale avgjør summen på anskaffelsen hvilke regler og prosedyrer som gjelder.



Figur 1, kommunens innkjøpsveiviser

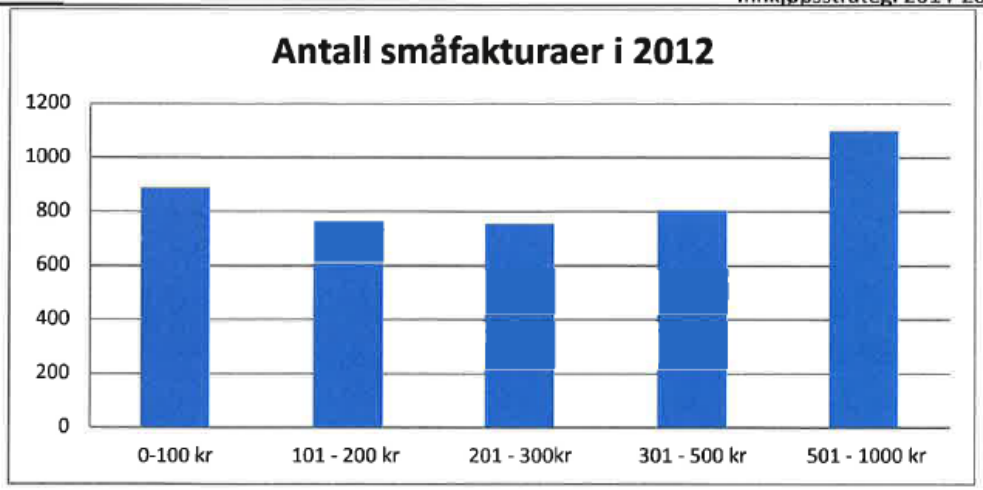
Basert på en gjennomgang av kommunens innkjøpspraksis høsten 2012, synes følgende som de største forbedringsområdene for Horten kommune:

- Behov for opplæring og strukturering av innkjøpsarbeidet i kommunalområdene
- Hvert kommunalområde har noen større kategorier uten avtale
- Det er for mange unike leverandører og for mange fakturaer
- Antall leverandører og fakturaer tyder på for lav avtaledekning eller lojalitet
- Behov for bedre rutiner knyttet til dokumentasjon av anskaffelsene.

3.2. Nå-situasjonen knyttet til effektive innkjøp

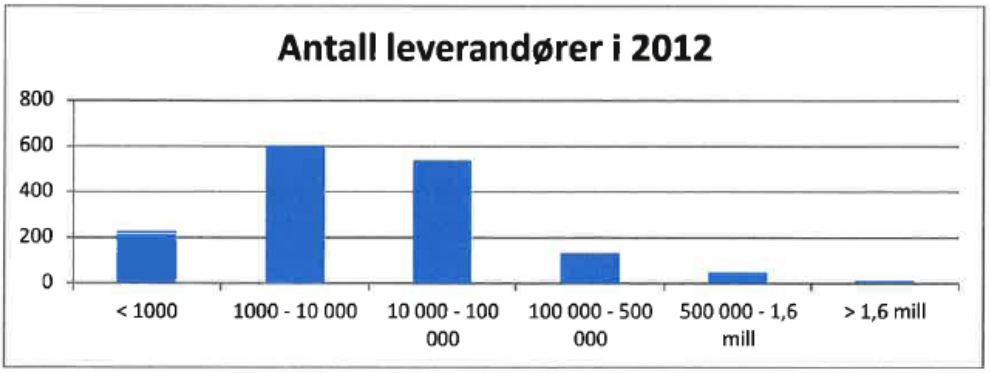
Innkjøpspraksisen i kommunen i dag er fragmentert. Innkjøpene preges av for mange innkjøpere og for mange småkjøp hos for mange leverandører. Kommunen kjøpte varer og tjenester for 153 mill kr, fordelt på 1573 leverandører og ca 21 000 fakturaer. Hver faktura og hver nye leverandør innebærer en del arbeid. Mange kommuner beregner ca 400 kr pr kjøp/ faktura i behandlingskostnader[1]. Figur 2 viser antall fakturaer fordelt på fakturasummene.

[1] Summen av tidsbruk og kostnader for bestilling og betaling av varer og tjenester.



Figur 2, antall småfakturaer i 2012

Figur 3 viser antall leverandører fordelt på omsetning i 2012.



Figur 3, antall leverandører fordelt på omsetning

Som eksempel kan nevnes at samlet omsetning for de 831 leverandørene under 10 000 utgjør 2,6 mill kr. Omsetning for alle leverandørene der vi kjøper for under 100 000 utgjorde i 20 mill kr 2012.

7

Tabell 2 viser omfanget av fakturaer og leverandører per kommunalområde for drift.

akk. Des 2012	Antall fakturaer	Antall leverandører	samlet kjøp art 1100 - 1299
1 ADMINISTRASJON	1796	212	23 487 466
2 HELSE OG VELFERD	4338	425	27 443 598
3 OPPVEKST	6640	646	28 247 507
4 KULTUR OG SAMFUNN	1682	406	8 464 833
5 TEKNISK	6396	488	65 585 682
totalt	**20852**	**2177**	**153 229 086**
samlet unike lev		**1573**	

Tabell 2, oversikt pr kommunalområde

Det ble brukt 183 mill fordelt på 193 leverandører over investeringsregnskapet i 2012.

- 30 leverandører med leveranser over 500 000 kr.
- 42 leverandører med leveranser mellom 100 000kr og 500 000kr.
- 118 leverandører med leveranser under 100 000kr.

3.3. Nå-situasjonen knyttet til profesjonelle innkjøp

Med profesjonelle innkjøp mener vi innkjøp som er i hht godt innkjøpsfaglig skjønn, god forretningsskikk, inngåtte avtaler og gjeldende regelverk.

Anskaffelsesregelverket og omfanget av avtaler i kommunen er komplekst. Kartleggingen viser at det er nødvendig med økt fokus på kompetansehevende tiltak.

Horten kommune har rammeavtaler som dekker et bredt spekter av varer og tjenester, men det er behov for flere avtaler. For mange leverandører kan være ett utrykk for manglende rammeavtaler på flere områder og at det skjer "lekkasjer" til leverandører uten avtale.

Horten kommune er tilknyttet flere rammeavtaler inngått via VOIS. Noen avtaler inngås også i regi av BTV samarbeidet (Buskerud/Telemark og Vestfold). I tillegg inngår Horten kommune noen rammeavtaler og enkeltanskaffelser selv over drifts- og investeringsregnskapet.

3.4. Nå-situasjonen knyttet til kommunens kostnader til innkjøp

Tabell 3 viser kjøpene for kommunen i 2012 fordelt på typer varer og tjenester.

Samlet kjøp fordelt på Kostragrupper	2012
100 - 105 Kontor og undervisningsmateriell	6 345 604
110 -114 Medisinsk forbruksmateriell og medikamenter	5 494 840
115 Matvarer	11 481 148
120 Annet forbruksmateriell og tjenester	9 748 322
130 - 165 Post, bank, telefoni, annonser, opplæring, reisegodtgjørelser	10 195 448
170 Transportutgifter og drift av egne og leide transportmidler (herunder anleggsmaskiner ol.)	17 792 667
180 - 183 Strøm og oppvarming	17 864 974
185 Forsikringer og utgifter til vakthold og sikring	6 140 338
190 Leie av lokaler og grunn	11 192 550
195 Avgifter, gebyrer, lisenser o.l.	6 195 793
200 - 230 Kjøp og leasing av driftsmidler, medisinsk utstyr, transportmidler	7 876 114
230 - 250 Vedlikehold, serviceavtaler og materialer	22 849 894
260 - 270 Andre tjenester	20 051 394
Totalt	**153 229 086**

Tabell 3, kjøp i 2012, fordelt på varegrupper

4. Strategisk videreutvikling

I dette kapitlet vil vi beskrive hvordan innkjøpsfunksjonen skal videreutvikles på de tre målområdene som er valgt. Målområdene er effektive, profesjonelle og kostnadsreduserende innkjøp. Tiltakene administrasjonen foreslår er basert på en analyse av nå-situasjonen.

4.1. Mål 1 – Horten kommune skal ha effektive innkjøp

Med effektive innkjøp mener vi lavere administrative kostnader og sikrere innkjøp[2]. Mange småkjøp er lite effektive, og kommunen bør kunne utnytte vår markedsposisjon som en stor kunde på en bedre måte ved bedre koordinering av innkjøpsbehov mellom virksomheter og avdelinger.

Strukturere innkjøp

Ett av de viktigste virkemidlene for å øke effektiviteten er å strukturere innkjøpene i Horten kommune. Eksempler på indikatorer kan være

1. Færre bestillere:

Definere hvem som har myndighet til å kjøpe varer og tjenester. Dette bør være ett begrenset antall per enhet.

2. Færre fakturaer

Enhetene bør jobbe for mer samlede og planlagte innkjøp for å redusere småkjøp. Dette vil redusere fakturamengden.

3. Færre leverandører

Reduksjon av småkjøp vil også redusere antall leverandører. I tillegg må det fokuseres på avtalelojalitet og avtaledekning.

Elektroniske verktøy

Kommunen ønsker i planperioden å videreutvikle bruk av elektroniske verktøy som forbedrer prosessene knyttet til innkjøp. Eksempler på dette kan være

1. E-handel

[2] Med sikrere innkjøp mener vi færre feil og bedre kontroll.

Målet med bruk av E-handel er at dette skal være ett virkemiddel for å effektivisere bestillingsrutinene og sikre:

- Bedre priser
- Økt lojalitet til rammeavtalene
- Økt kompetanse hos bestillerne
- Reduserte transaksjonskostnader

2. Øke antall E-faktura

Elektroniske fakturaer vil si at all informasjon kommer inn til fakturamottaket korrekt med "bildet" av fakturaen. Flere av kommunens leverandører leverer i dag fakturaer elektronisk. En målsetting er å få flest mulig av fakturaene elektronisk. Dette arbeidet pågår, og vil fortsette parallelt med innføring av e-handel. Økt mottak av e-faktura vil øke effektiviteten ved at manuell jobbing med sortering, skanning og arkivering reduseres.

4.2. Mål 2 – Horten kommune skal ha profesjonelle innkjøp

Kontinuerlig opplæring i kombinasjon med god praksis og rutiner gir en profesjonell aktør.

Viktige indikatorer for å vurdere grad av måloppnåelse kan være:

1. Kompetansehevende tiltak

Kompetansen blant innkjøperne bør styrkes på god innkjøpspraksis, rammeavtaler og regler. Innkjøpsregler og avtaler revideres og gjøres lett tilgjengelig.

2. Samarbeid

Horten kommune skal være aktiv i VOIS-samarbeid gjennom kurs, rådgivning og avtaleinngåelse. Innkjøpssamarbeidet bør utvikles og forvaltes i en balanse mellom markedsmakt og samfunnsansvar. For å være en profesjonell innkjøper skal Horten kommune ta en kvalifisert vurdering av ønsket strategi for den forestående konkurransen. Kommunen vil i hovedsak delta på fellesavtalene i regi av VOIS. I tillegg bør Horten kommune være pådriver for å vurdere hvilke avtaler som er hensiktsmessig at inngås i regi VOIS, hvilke avtaler bør den enkelte kommune inngå selv, og er det noen avtaler noen av kommunen kan samarbeide om.

3. Øke avtaledekningen

Kommunen skal etablere jevnlige målinger for avtaledekning. Avtaledekningen viser hvor mye av kommunens kjøp som er knyttet til avtaler og ikke. Dette kan være en indikator for å vurdere grad av profesjonalitet i det innkjøpsfaglige arbeidet. Videre skal det tilstrebes å øke avtaledekning ved å inngå gunstige rammeavtaler på områder det er naturlig.

4.3. Mål 3 – Horten kommune skal redusere sine kostnader til innkjøp

Omfanget og variasjonen på varer og tjenester som kjøpes i kommunen er stort. Hvilken strategi som er hensiktsmessig for anskaffelsen varierer avhengig av produktområde og omfang. En metode for å vurdere strategiene er å plassere produktgruppene vi kjøper inn i Innkjøpsmatrisen (Kraljic's matrise). Med produkt menes også tjeneste.

Figur 4, innkjøpsmatrisen

For å oppnå målet om reduserte kostnader er det bl.a viktig å:

- sikre rammeavtaler på produktgrupper innenfor "volumprodukter" og "ikke kritiske produkter"
- å etablere målerutiner/prosedyrer for beregninger av kostnadsreduksjoner
- ha økonomisk fokus på anskaffelser og kontraktsoppfølging

5. Etikk og miljø

Etikk:

I formålsparagrafen i Lov om offentlige anskaffelser (LOA) §1 understrekes det at offentlige anskaffelser skal være *"... basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte."*

Horten kommune har etablert etiske retningslinjer som er vedlegg til konkurransegrunnlag i større anskaffelser.

Gjennom samarbeidet i VOIS skal Horten kommune søke å anskaffe produkter der produksjonen tilfredsstiller de grunnleggende ILO[3]-konvensjonene.

Innføre krav om land til land rapportering fra 01.01.2014 i jf politisk vedtatt sak om skatteparadisfri sone i Horten kommune.

Miljø:

I kommunestyresak 208/12 om grønne innkjøp ble det bl.a vedtatt: "*Horten kommune skal så langt det lar seg gjøre velge det mest miljøvennlige alternativet ved innkjøp, i tråd med prinsippene for grønne innkjøp*".

Horten kommune vil følge opp regelverkets utfordring ved at man under planleggingen av den enkelte anskaffelse skal ta hensyn til livssykluskostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser. Kommunenes fokus på å innføre elektroniske innkjøpssystem og e-faktura er også et miljøfremmende tiltak. Anskaffelser kan planlegges slik at det blir færrest mulig transporter og færre papirfakturaer. Enheter i Horten kommune er miljøfyrtårnsertifisert, og rapporterer årlig på miljøparametre knyttet til bl.a innkjøp.

[3] International Labour Organisation

Vedlegg 2 – Horten kommunes innkjøpsreglement – som er en del av kommunens Økonomireglementet – vedtatt 23.09.2013

9. INNKJØP

9.1. BAKGRUNN

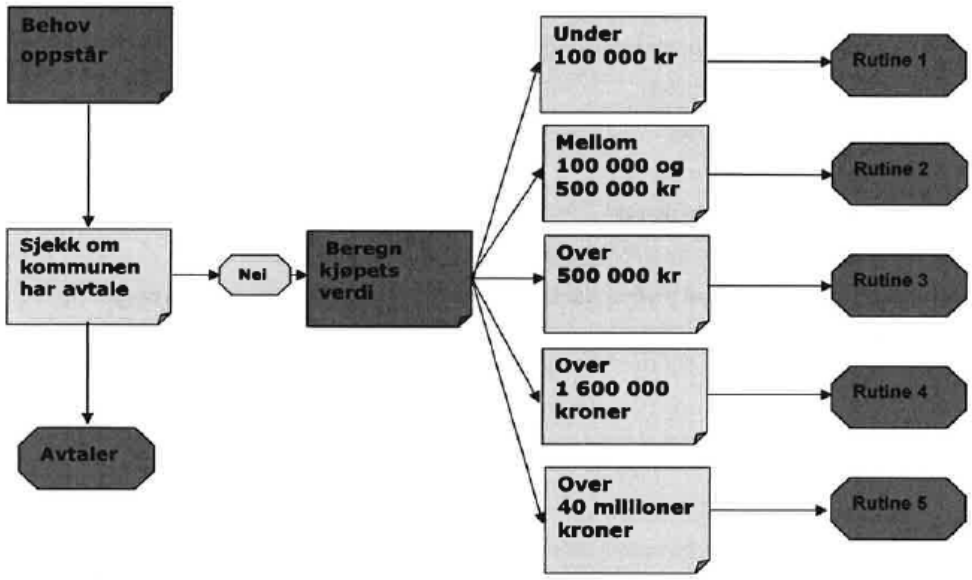
- Alle innkjøp i Horten kommune skal være i hht Lov om offentlige anskaffelser med forskrifter (LOA / FOA).
- Horten kommune har en vedtatt innkjøpsstrategi der bl.a hensyn til miljø, etikk og skatteparadisfri sone omtales.

9.2. MÅL

Overordnede målsettinger for innkjøp i Horten kommune er effektive-,profesjonelle-, og kostnadsreduserende innkjøp.

9.3. INNKJØPSREGLER

I figur 1 er innkjøpsveiviseren til kommunen. Denne baserer seg på terskelverdiene2 i LOA/FOA.



Figur 1, innkjøpsveiviser

Forskriftene omtaler tillatte anskaffelsesprosedyrer og hvordan disse gjennomføres. Reglene i forskriftene gjentas i hovedsak ikke i dette dokumentet. Del I i forskriftene er generelle og gjelder alle anskaffelser. Del II i forskriftene regulerer kjøp mellom 500 000 og EØS terskelverdien og uprioriterte tjenester. Del III regulerer kjøp over EØS terskelverdien. Dette innebærer at kjøp under 500 000 er omfattet av generelle prinsipper i regelverket, men ikke detaljerte regler. Viktige prinsipper for anskaffelsene er ikke-diskriminering og likebehandling

[2] EØS terskelverdien er fra 01.07.2012 1,6 mill for varer og tjenester og 40 mill for bygg og anlegg. Terskelverdiene justeres hvert andre år.

av leverandører, forholdsmessighet og god anbuds- og forretningsskikk ved gjennomføring av konkurranser.

Rutine 1- 5 er utarbeidet og ligger i kommunens rutineportal.

Dersom kommunen har etablerte rammeavtaler, skal disse brukes ved kjøp av varer, tjenester og bygg og anlegg. Horten kommune deltar på rammeavtaler gjennom Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid (VOIS). I tillegg utarbeider kommunen egne rammeavtaler.

9.4. KJØP UNDER 100 000 KR:

Innkjøp under 100 000 kroner skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Det skal helst forespørres minimum 3 leverandører. Det er ikke protokollplikt for kjøp under 100 000 kroner.

9.5. INNKJØP MELLOM 100 000 OG 500 000 KR:

Innkjøp mellom 100 000 og 500 000 kroner skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Det skal forespørres minimum 3 leverandører.
Alle anskaffelsesmetoder er tillatt:

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurranse med forhandlinger
- Direkte anskaffelse (det skal forespørres minimum 3 leverandører)

Ved innlevering av tilbud skal leverandørene legge ved skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt, i tillegg skal det for arbeid som skal utføres i Norge fremlegges HMS egenerklæring.

Det er protokollplikt for kjøp mellom 100 000 og 500 000 kroner.

9.6. INNKJØP OVER 500 000 KR:

Alle anskaffelser over 500 000 kroner eks mva skal kunngjøres i Doffin. Anskaffelsene skal kvalitetssikres av økonomiseksjonen før kunngjøring.
Tillatte anskaffelsesmetoder:

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurranse med forhandlinger
- I visse unntakstilfeller er det adgang til å foreta direkte anskaffelse.

Det er protokollplikt for kjøp over 500 000 kroner.
Ytterligere detaljer reguleres i del II i FOA.

ØKONOMIREGLEMENT HORTEN KOMMUNE

9.7. INNKJØP OVER EØS TERSKELVERDIENE:

Alle anskaffelser over EØS terskelverdiene skal kunngjøres i Doffin og TED. Anskaffelsene skal kvalitetssikres av økonomiseksjonen før kunngjøring.

Tillatte anskaffelsesmetoder:

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurranse med forhandlinger og konkurransepreget dialog kan kun benyttes i visse unntakstilfeller.

Det er protokollplikt for kjøp over EØS terskelverdiene.

Ytterligere detaljer reguleres i del III i FOA.

Vedlegg 3 – Notat – samhandling økonomiseksjonen og kommunalområdene i innkjøpssaker

Samhandling økonomiseksjonen og kommunalområdene i innkjøpssaker

Bakgrunn:

I innkjøpsregelverket står det at alle kjøp over 500 000 kr skal være kvalitetssikret av økonomiseksjonen. For de fleste kommunalområder gjennomføres innkjøp over 500 000 av innkjøpssjefen i samarbeid med kommunalområdet. Men for bl.a Teknisk, som gjennomfører flere anskaffelser selv er kun kvalitetssikring aktuelt. Under er en forklaring på hva denne kvalitetssikringen betyr i praksis.

Rammeavtaler:

Alle rammeavtaler som inngås for Horten kommune skal innkjøpssjefen være involvert i. Med involvering menes informert/involvert gjennom hele prosessen. Minimum det samme som nevnt under kvalitetssikring. Må i tillegg ha tilgang til nødvendig informasjon knyttet til innhold i avtale og valg av leverandør. Dette av hensyn til avtaleoversikt, målinger, koordinering av informasjon.

Enkeltanskaffelser:

Der det er hensiktsmessig og ønskelig er innkjøpssjefen involvert gjennom hele prosessen.

Der kommunalområdet gjennomfører anskaffelsen selv, skal denne kvalitetssikres av innkjøpssjefen.

Kvalitetssikring kan minimum bety:

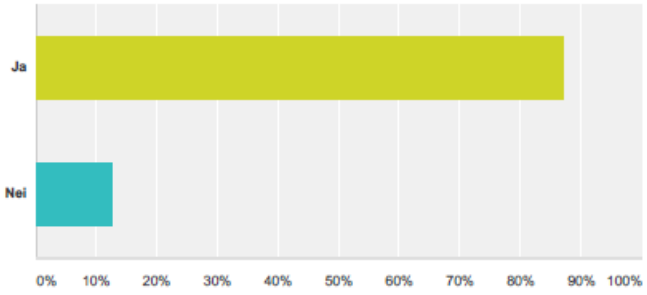
- Fellesmøte for prosjektledere knyttet til planlegging av årets vedtatte investeringsliste.
- Oppstartsmøte før hver anskaffelse med gjennomgang av bl.a
  - Regelverk: vare, tjeneste bygg og anlegg
  - Kunngjøring over eller under EØS terskelverdi
  - Prosedyre
  - Aktuelt malverk
- Kvalitetssikring av deler av dokumentet før kunngjøring
  - Sortering av krav og kriterier (kvalifikasjonskrav kontra øvrige krav)
  - Gjennomgang av tildelingskriterier
  - Ved forhandlinger – gjennomgang av formuleringer knyttet til gjennomføringen.
- Evt. Kvalitetssikring av formaliteter ved
  - Gjennomføringen av konkurransen
  - Tildeling av kontrakt
  - Ved begjæring om innsyn
  - Inngåelse av kontrakt

Vedlegg 4 – Spørreundersøkelse til enhetsledere i Horten kommune

Spørreundersøkelse til enhetsledere Horten kommune - prosjekt Offentlige anskaffelser

Q1 Er du leder med personalansvar?

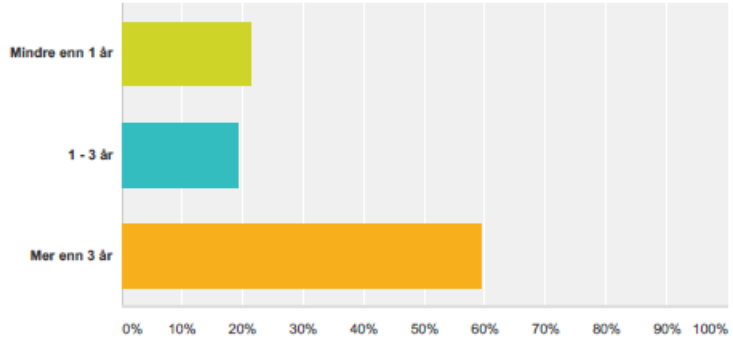
Besvart: 47 Hoppet over: 0



Svarvalg	Svar	
Ja	87,23%	41
Nei	12,77%	6
Totalt		47

Q2 Hvor lenge har du hatt din nåværende stilling?

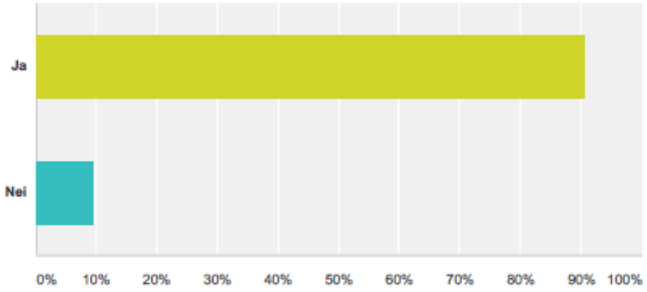
Besvart: 47 Hoppet over: 0



Svarvalg	Svar	
Mindre enn 1 år	21,28%	10
1 - 3 år	19,15%	9
Mer enn 3 år	59,57%	28
Totalt		47

Q3 Har du oversikt over alle anskaffelser (over kr 100.000) som din enhet har utført hittil i 2015?

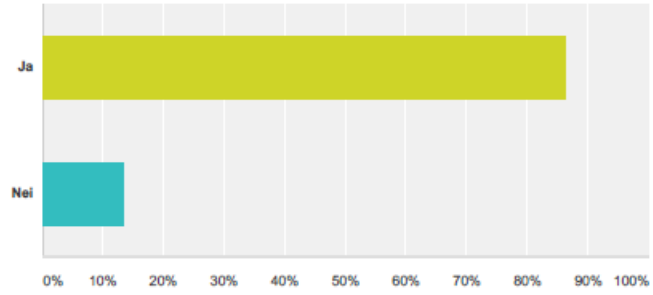
Besvart: 43 Hoppet over: 4



Svarvalg	Svar	
Ja	90,70%	39
Nei	9,30%	4
Totalt		43

Q4 Har du oversikt over samlet verdi av anskaffelser (over kr 100.000) utført i din enhet hittil i 2015?

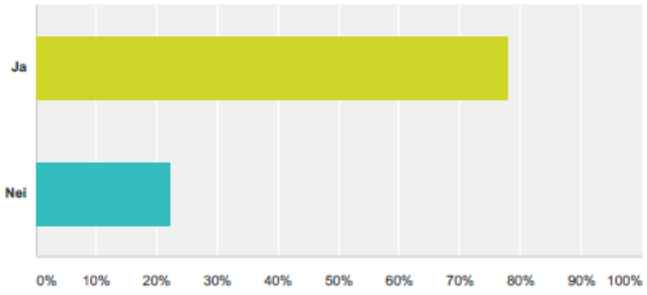
Besvart: 44 Hoppet over: 3



Svarvalg	Svar	
Ja	86,36%	38
Nei	13,64%	6
Totalt		44

Q5 Har du oversikt over rammeavtalene til Horten kommune?

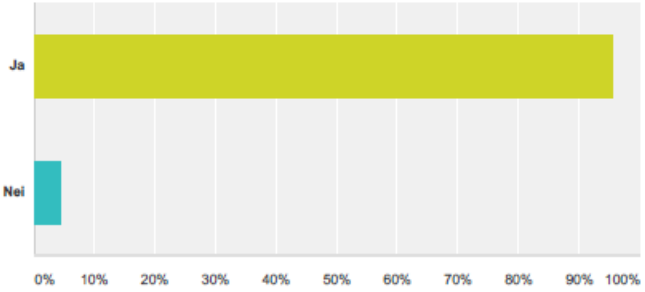
Besvart: 45 Hoppet over: 2



Svarvalg	Svar	
Ja	77,78%	35
Nei	22,22%	10
Totalt		45

Q6 Har du oversikt over hvor mange i din enhet som har fullmakt til å foreta innkjøp?

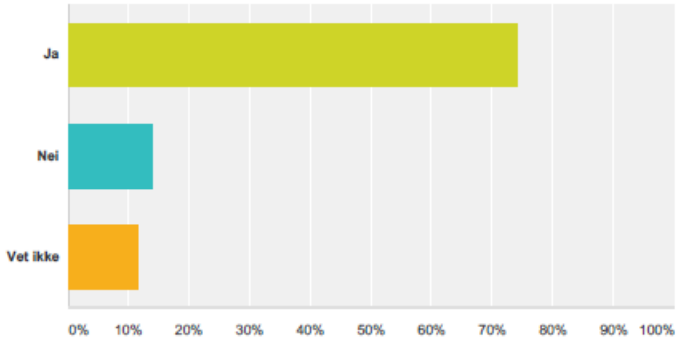
Besvart: 46 Hoppet over: 1



Svarvalg	Svar	
Ja	95,65%	44
Nei	4,35%	2
Totalt		46

Q7 Er fullmaktene til å foreta innkjøp på din avdeling delegert skriftlig?

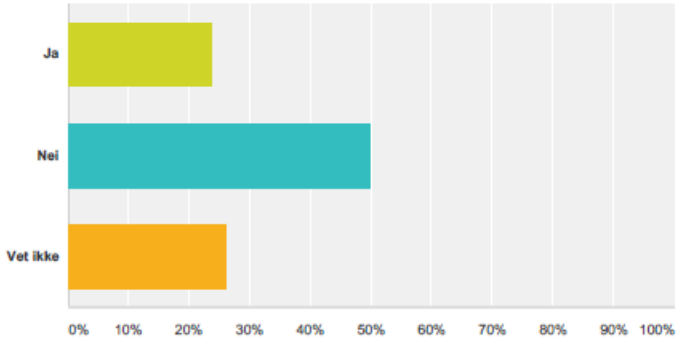
Besvart: 43 Hoppet over: 4



Svarvalg	Svar	
Ja	74,42%	32
Nei	13,95%	6
Vet ikke	11,63%	5
Totalt		43

Q8 Følger det en beløpsgrense med fullmaktene?

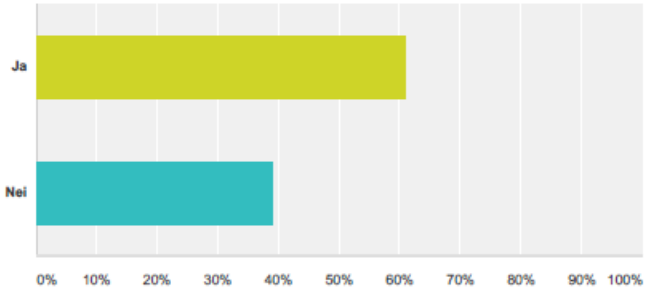
Besvart: 42 Hoppet over: 5



Svarvalg	Svar	
Ja	23,81%	10
Nei	50,00%	21
Vet ikke	26,19%	11
Totalt		42

Q9 Har du tilbudt kurs eller annen opplæring til den eller de som foretar innkjøp i din enhet?

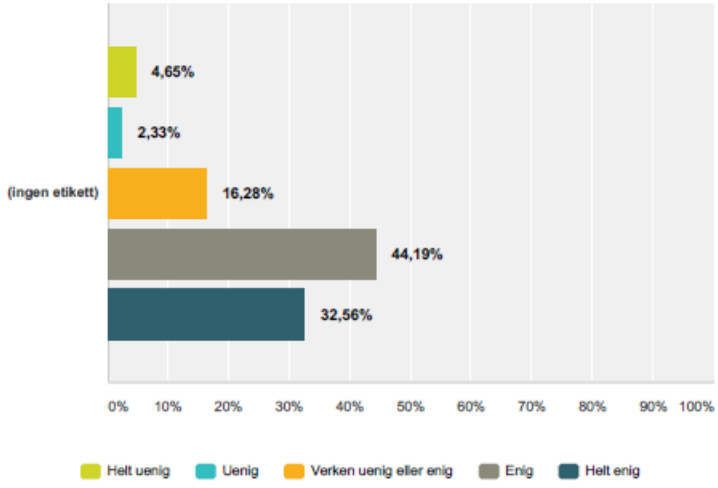
Besvart: 41 Hoppet over: 6



Svarvalg	Svar	
Ja	60,98%	25
Nei	39,02%	16
Totalt		41

Q10 Det er utarbeidet klare retningslinjer for hvem som kan foreta anskaffelser i kommunen, og hvilke beløpsgrenser som gjelder.

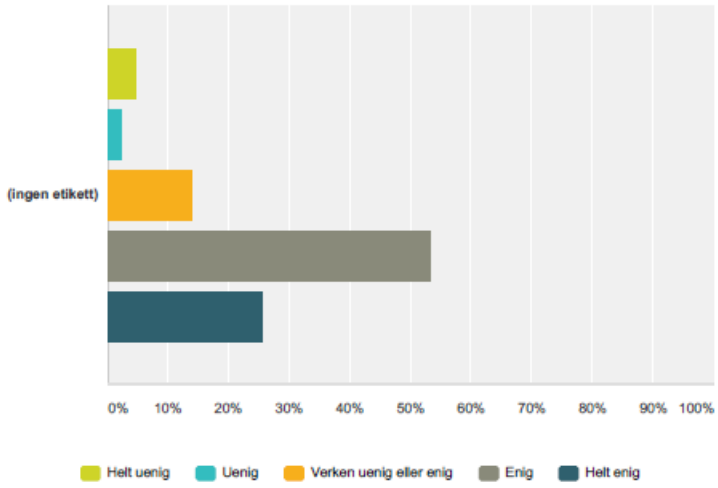
Besvart: 43 Hoppet over: 4



	Helt uenig	Uenig	Verken uenig eller enig	Enig	Helt enig	Totalt	Vektet gjennomsnitt
(ingen etikett)	4,65% 2	2,33% 1	16,28% 7	44,19% 19	32,56% 14	43	3,98

Q11 Kommunens innkjøpsreglement er lett tilgjengelig.

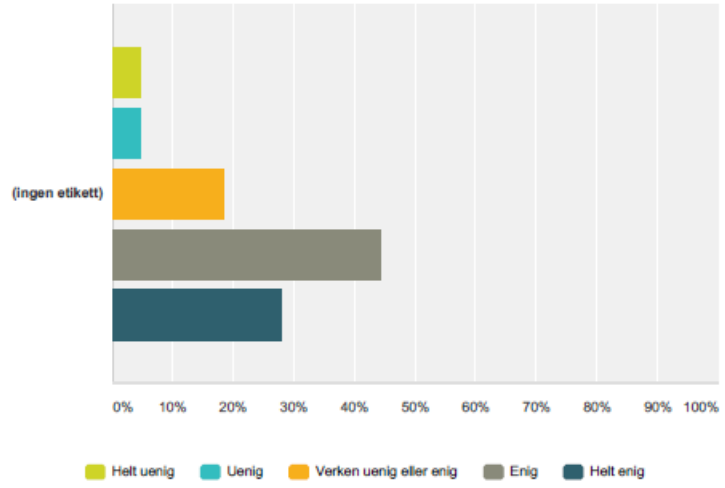
Besvart: 43 Hoppet over: 4



	Helt uenig	Uenig	Verken uenig eller enig	Enig	Helt enig	Totalt	Vektet gjennomsnitt
(ingen etikett)	**4,65%** 2	**2,33%** 1	**13,95%** 6	**53,49%** 23	**25,58%** 11	43	3,93

Q12 Det er enkelt å finne informasjon om kommunens inngåtte avtaler og rammeavtaler.

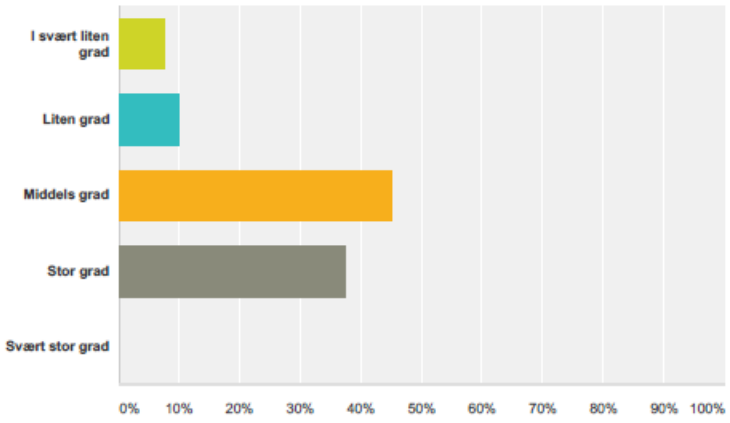
Besvart: 43 Hoppet over: 4



	Helt uenig	Uenig	Verken uenig eller enig	Enig	Helt enig	Totalt	Vektet gjennomsnitt
(ingen etikett)	**4,65%** 2	**4,65%** 2	**18,60%** 8	**44,19%** 19	**27,91%** 12	43	3,86

Q13 I hvilken grad gjennomføres det systematisk utvikling av kompetanse (kurs ol.) innenfor anskaffelsesområdet?

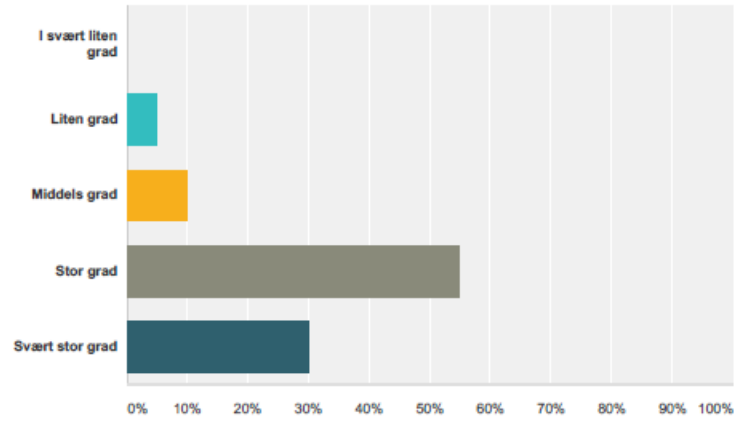
Besvart: 40 Hoppet over: 7



Svarvalg	Svar	
I svært liten grad	7,50%	3
Liten grad	10,00%	4
Middels grad	45,00%	18
Stor grad	37,50%	15
Svært stor grad	0,00%	0
Totalt		40

Q14 I hvilken grad benyttes rammeavtalene til Horten kommune?

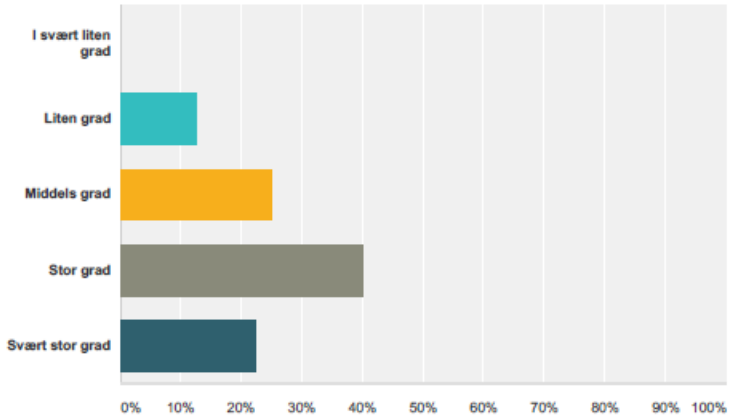
Besvart: 40 Hoppet over: 7



Svarvalg	Svar	
I svært liten grad	0,00%	0
Liten grad	5,00%	2
Middels grad	10,00%	4
Stor grad	55,00%	22
Svært stor grad	30,00%	12
Totalt		40

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?

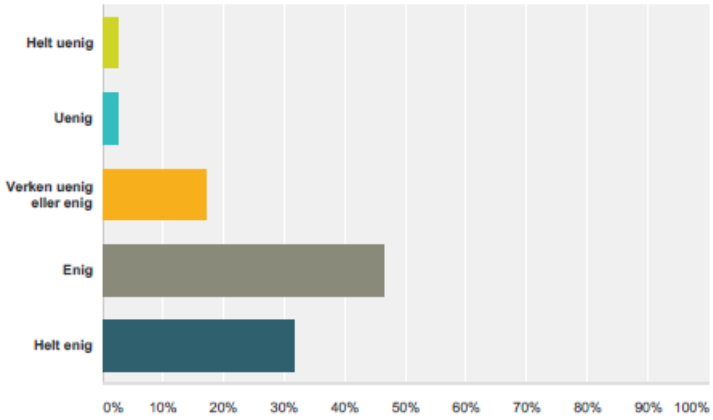
Besvart: 40 Hoppet over: 7



Svarvalg	Svar	
I svært liten grad	0,00%	0
Liten grad	12,50%	5
Middels grad	25,00%	10
Stor grad	40,00%	16
Svært stor grad	22,50%	9
Totalt		40

Q16 På min enhet har de med fullmakt for innkjøp tilstrekkelig kompetanse innen anskaffelsesområdet

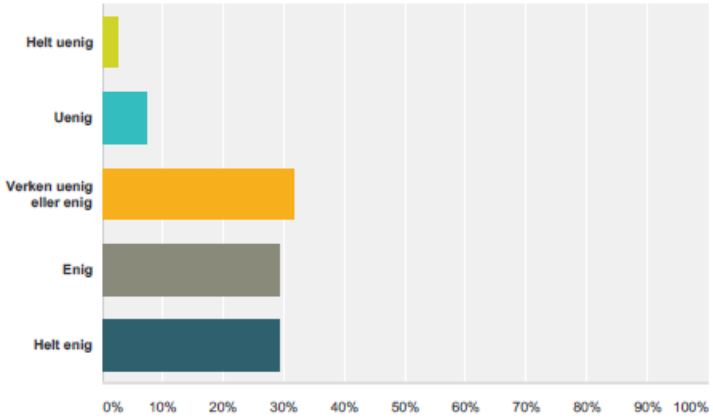
Besvart: 41 Hoppet over: 6



Svarvalg	Svar	
Helt uenig	2,44%	1
Uenig	2,44%	1
Verken uenig eller enig	17,07%	7
Enig	46,34%	19
Helt enig	31,71%	13
Totalt		41

Q17 Jeg har god kjennskap til innholdet i kommunens innkjøpsreglement

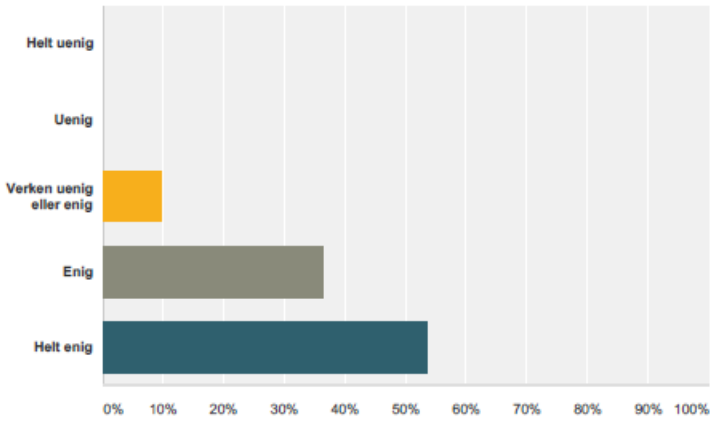
Besvart: 41 Hoppet over: 6



Svarvalg	Svar	
Helt uenig	2,44%	1
Uenig	7,32%	3
Verken uenig eller enig	31,71%	13
Enig	29,27%	12
Helt enig	29,27%	12
Totalt		41

Q18 Jeg har tilgang til nødvendig støtte fra controller/innkjøpssjef eller andre ressurspersoner på spørsmål knyttet til rutiner eller regelverk for innkjøp

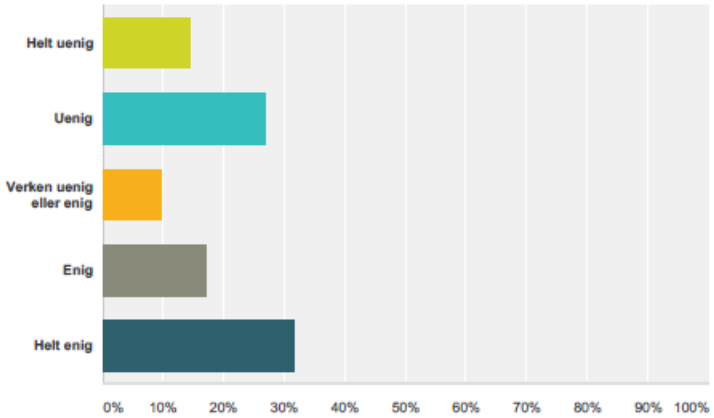
Besvart: 41 Hoppet over: 6



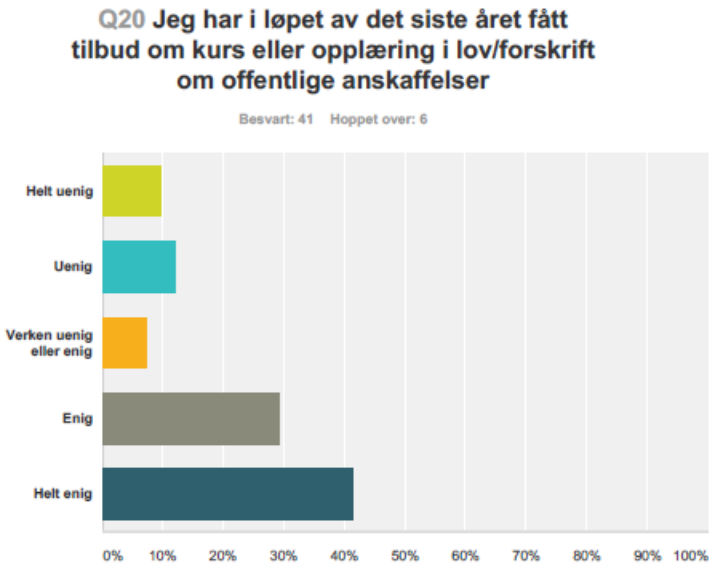
Svarvalg	Svar	
Helt uenig	0,00%	0
Uenig	0,00%	0
Verken uenig eller enig	9,76%	4
Enig	36,59%	15
Helt enig	53,66%	22
Totalt		**41**

Q19 Jeg har deltatt på kurs om offentlige anskaffelser

Besvart: 41 Hoppet over: 6



Svarvalg	Svar	
Helt uenig	14,63%	6
Uenig	26,83%	11
Verken uenig eller enig	9,76%	4
Enig	17,07%	7
Helt enig	31,71%	13
Totalt		**41**



Svarvalg	Svar	
Helt uenig	9,76%	4
Uenig	12,20%	5
Verken uenig eller enig	7,32%	3
Enig	29,27%	12
Helt enig	41,46%	17
Totalt		41

Vedlegg 5 – Litteratur og kilder

Regelverk, lover, forskrifter og veiledere

Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999
Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006
Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser, utarbeidet av Direktorat for forvaltning og IKT (DIFI), desember 2011
KOFA 2009/4, premiss 34 og 2009/98, premiss 28

Dokumenter fra Horten kommune

Horten kommunes innkjøpsreglement – vedtatt i 2013 – som en del av Horten kommunes Økonomireglement
Innkjøpsstrategi for Horten kommune 2014-2017
Notat – Samhandling økonomiseksjonen og kommunalområdene i innkjøpssaker
Skjematisk innkjøpsveiviser og huskelister for kjøp under kr 100.000 og over kr 100.000
Korte sjekklister for kjøp over kr 100.000 og kjøp over kr 500.000.
Kurspresentasjonen for daglige innkjøp og kjøp over kr 500.000
Rekvisisjonsreglement
Attestasjonsreglement
Anvisningsreglement
Administrative delegeringsbestemmelser 2012-2015, vedtatt 10.12.2012
Etiske retningslinjer for Horten kommune – av 25.05.2012
Rutine for lagring av avtaler/innkjøp i Websak