



Vestfold
og Telemark
revisjon

Innkjøp i Kviteseid kommune

Forvaltningsrevisjon | Kviteseid kommune

Innhold

Samandrag	3
1. Innleiing.....	5
1.1. Kontrollutvalet si bestilling	5
1.2. Problemstilling og revisjonskriterium.....	5
1.3. Avgrensing.....	5
1.4. Metode og kvalitetssikring	6
1.5. Kommunedirektøren si fråsegn	6
2. Organisasjon, strategi, rutinar og tiltak	7
2.1. Revisjonskriterium	7
2.2. Organisering, strategi og rutinar	8
2.3. Revisor si vurdering.....	11
3. Bruk av rammeavtalar	13
3.1. Revisjonskriterium	13
3.2. Rammeavtalar – oversikt og oppfølging	14
3.3. Revisor si vurdering.....	15
4. Gjennomføring av innkjøp	16
4.1. Revisjonskriterium	16
4.2. Innkjøp/anskaffingar	19
4.3. Revisor si vurdering.....	23
5. Lokale leverandørar.....	26
5.1. Revisjonskriterium	26
5.2. Tilrettelegging i Kviteseid kommune	26
5.3. Revisor si vurdering.....	28
6. Konklusjonar og tilrådingar	29
6.1. Konklusjonar.....	29
6.2. Tilrådingar	29
Litteratur og kjeldereferansar	30
Vedlegg.....	31
Vedlegg 1: Kommunedirektøren si fråsegn.....	31
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	32

Samandrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Kviteseid kommune i sak 8/22.

I forvaltningsrevisjonen undersøker vi om Kviteseid kommune sikrar at innkjøp skjer etter konkurranse og i samsvar med reglane om offentlege innkjøp. Vi har sett på:

- organisering av innkjøpsarbeidet, innkjøpsstrategiar og innkjøpssamarbeid
- kommunen sine rutinar og tiltak for sikre at innkjøpsreglane følgjast
- om kommunen brukar rammeavtalene sine når dei gjer innkjøp
- om innkjøp blir gjort i samsvar med gjeldande regelverk og rutinar

Vår hovudkonklusjon er at kommunen ikkje i tilstrekkeleg grad sikra at innkjøp skjer i samsvar med reglane om offentlege innkjøp.

Kommunen deltar i innkjøpssamarbeid som inngår rammeavtaler på vegne av samarbeidskommunane. Mesteparten av kva som kommunen treng i si vanlege verksemd er omfatta av desse rammeavtalene. Unntaket er på investeringssida og teknisk sektor. Her må kommunen sjølv, ved Samfunnsutvikling og teknisk drift, gjere innkjøp og gjennomføre konkurransar.

Kommunen har vedtatt overordna innkjøpsreglement/strategi. Deltakinga i innkjøpssamarbeidet sikrar kompetanse til å inngå felles rammeavtaler. Men kommunen treng òg kompetanse i eigen organisasjon, og vi meiner at kommunen ikkje i tilstrekkeleg grad har sikra dette. Kommunen har ikkje oppdatert reglement el. som viser kven som har ansvar i innkjøpsprosessar.

I tillegg til rammeavtalene inngått av innkjøpssamarbeidet, har Samfunnsutvikling og teknisk drift inngått fleire rammeavtaler som berre gjeld for Kviteseid kommune. Kommunen har oversikt over sine rammeavtaler, men har ingen tiltak for følgje opp dei tilsette er lojale mot avtalene.

Gjennomgangen av innkjøp/anskaffingar gjort av Samfunnsutvikling og teknisk drift viste at det var manglar i fleire av innkjøpsprosessane. I eitt tilfelle var det ikkje lyst konkurranse i samsvar med regelverket.

Kommunen legg til ein viss grad, til rette for lokale næringsdrivande i sine innkjøp. Dette skjer primært gjennom utforming av rammeavtaler.

Tilråding

Vi tilrår Kviteseid kommune å sørge for

- at innkjøp/anskaffingar blir gjennomført i samsvar med regelverket
- å stille krav til løns- og arbeidsvilkår der det er pålagt
- å iverksette tiltak for at tilsette skal ha nødvendig kompetanse
- å sørge for at roller og ansvar for innkjøp/anskaffingar er avklart og skriftliggjorte
- å vurdere behov for rutinar og prosedyrar på innkjøpsområdet

Bø 28. februar 2023

1. Innleiing

1.1. Kontrollutvalet si bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Kviteseid kommune i sak 8/22. Bakgrunnen for bestillinga er plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023.

Reglane om forvaltningsrevisjon står i kommunelova § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutval og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande problemstilling:

Sikrar Kviteseid kommune at innkjøp skjer etter konkurranse og i samsvar med reglane om offentlege innkjøp? Vi vil sjå på:

- organisering av innkjøpsarbeidet, innkjøpsstrategiar og innkjøpssamarbeid
- kommunen sine rutinar og tiltak for sikre at innkjøpsreglane følgjast
- om kommunen brukar rammeavtalene sine når dei gjer innkjøp
- om innkjøp blir gjort i samsvar med gjeldande regelverk og rutinar

Kontrollutvalet ønskte at fokuset i forvaltningsrevisjonen vart retta mot teknisk eining og at det vart gjennomført ei spørjeundersøking til dei store aktørane i området om korleis dei opplevde samarbeidet med kommunen.

Revisjonskriteria¹ i denne forvaltningsrevisjonen er primært henta frå lov og forskrift om offentlege anskaffingar, forsyningsforskrifta og frå forskrift og løns- og arbeidsvilkår og dessutan frå kommunelova. Kriteria går fram under kvar problemstilling.

1.3. Avgrensing

Når det gjeld gjennomgangen av innkjøp/anskaffingar, har vi avgrensa utvalet til anskaffingar gjort av Samfunnsutvikling og teknisk drift.

¹ Det skal alltid vere revisjonskriterium i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 15 og RSK 001. Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld på det området vi skal undersøke. Revisjonskriteria er grunnlaget for revisor sine analysar, vurderingar og konklusjonar.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Lars Pedersen og Anne Hagen Stridsklev, som også har vore oppdragsansvarleg.

Vi har intervjuet tilsette i kommunen, og i Telemark Innkjøpssamarbeid. Vi har gjennomgått relevant skriftleg dokumentasjon, og dessutan gjennomgått sju innkjøp/anskaffingar gjort av Samfunnsutvikling og teknisk drift i perioden 2020-2022. Vi har også gjennomført ei spørjeundersøking retta mot næringslivet i Kviteseid kommune.

Det står meir om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Kommunedirektøren si fråsegn

Rapporten er presentert i eit møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttale, jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 14. Fråsegna frå kommunen har ikkje ført til endringar i rapporten. Kommunedirektøren si fråsegn ligger i vedlegg 1.

2. Organisasjon, strategi, rutinar og tiltak

2.1. Revisjonskriterium

Lov om offentlege innkjøp (anskaffingslova) skal fremme effektiv bruk av ressursane i samfunnet, og bidra til at det offentlege opptre med integritet, slik at allmenta har tillit til at offentlege innkjøp skjer på ein samfunnstenleg måte, jf. anskaffingslova § 1.

Lova gjeld når statlege, kommunale, fylkeskommunale myndigheiter inngår vare-, teneste eller bygge- og anleggskontraktar med ein anslått verdi som er lik eller overstig kr 100 000 ekskl. meirverdiavgift.

Dei grunnleggande prinsippa for offentlege innkjøp finn vi i anskaffingslova § 4. Oppdragsgjevar skal opptre i samsvar med grunnleggande prinsipp om *konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet*.

Det følgjer av kommunelova § 25-1 at kommunedirektøren skal ha internkontroll med verksemda til administrasjonen for å sikre at lover og forskrifter vert følgde. Dette inneber mellom anna at kommunedirektøren må ha internkontroll med at innkjøpsreglane vert følgde. Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa verksemdas storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold.

KS har utarbeidd ein rettleiar om kommunedirektøren sin internkontroll – *Orden i eget hus*. I rettleiaren frå KS blir det vist til at det er viktig å utarbeide styringsdokument og etablere rutinar og system for å sikre at organisasjonen når dei måla som er sette. For å oppnå dette er det avgjerande at styringsdokument, rutinar og system er gjort kjent for dei det gjeld.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har rettleingar om innkjøpsstrategi og om roller og ansvar innanfor innkjøpsarbeidet. DFØ sin rettleier for internkontroll på innkjøpsområdet listar opp fleire viktige tiltak, mellom anna etablering av innkjøpsstrategi, rolle- og ansvarsdeling, fullmaktssystem, retningslinjer for ulike typar innkjøp, rutinar for oppfølging og nødvendig opplæring. Når det gjeld innkjøpsstrategien skal den legge til rette for strategisk leiing og vise overordna vegval og satsingar i organisasjonen.²

På dette grunnlaget har vi utleia følgjande revisjonskriterium:

- **Kommunen bør ha ein strategi for innkjøpa sine**
- **Ansvar og rollar på innkjøpsområdet må vere tydeleg definert**
- **Kommunen må ha tilgang på tilstrekkeleg kompetanse i innkjøpsområdet**

² <https://anskaffelser.no/innkjopsledelse/anskaffelsesstrategi>

- **Kommunen må ha rutinar for å sikra at innkjøp skjer i samsvar med reglane for offentlege innkjøp**

2.2. Organisering, strategi og rutinar

Innkjøpsreglement og -strategi

Kviteseid deltar i Telemark Innkjøpssamarbeid³ (TIS) saman med kommunane Nome, Midt-Telemark, Seljord, Nissedal, Tokke og Vinje. Det er laga innkjøpsreglement og innkjøpsstrategi som gjeld for kommunane som deltar i samarbeidet. Kviteseid vedtok innkjøpsreglementet/strategien i kommunestyresak 115/20. Reglementet/strategien skal reviderast hausten 2023.

I strategien er det fastsett følgjande mål for kommunen sine innkjøp:

- Kommunane skal sjå etter at alle innkjøp vert gjennomført i samsvar med gjeldande lover, forskrifter, innkjøpsreglementet og administrative rutinar
- Kommunane skal sjå etter at alle innkjøp vert gjennomført i samsvar med dei krav som gjeld til miljø og samfunnsansvar
- Kommunane skal gjennom sine innkjøp få dekt sine reelle behov til rett kvalitet og pris og til rett tid.
- Felles rammeavtaler og samordna innkjøp skal gje betre prisar, betre vilkår og meir effektive og profesjonelle innkjøpsprosessar.
- Kommunen skal gjennom sine innkjøp bidra til konkurranse og utvikling av lokalt næringsliv, og legge til rette for at lokale leverandørar kan delta i utlyste konkurransar så langt lover og reglar gir høve til.
- Dei grunnleggande prinsippa for offentleg innkjøp bør også følgast for innkjøp under kr 100 000, for å sikre konkurranse og for at alle leverandørar skal handsamast likt.

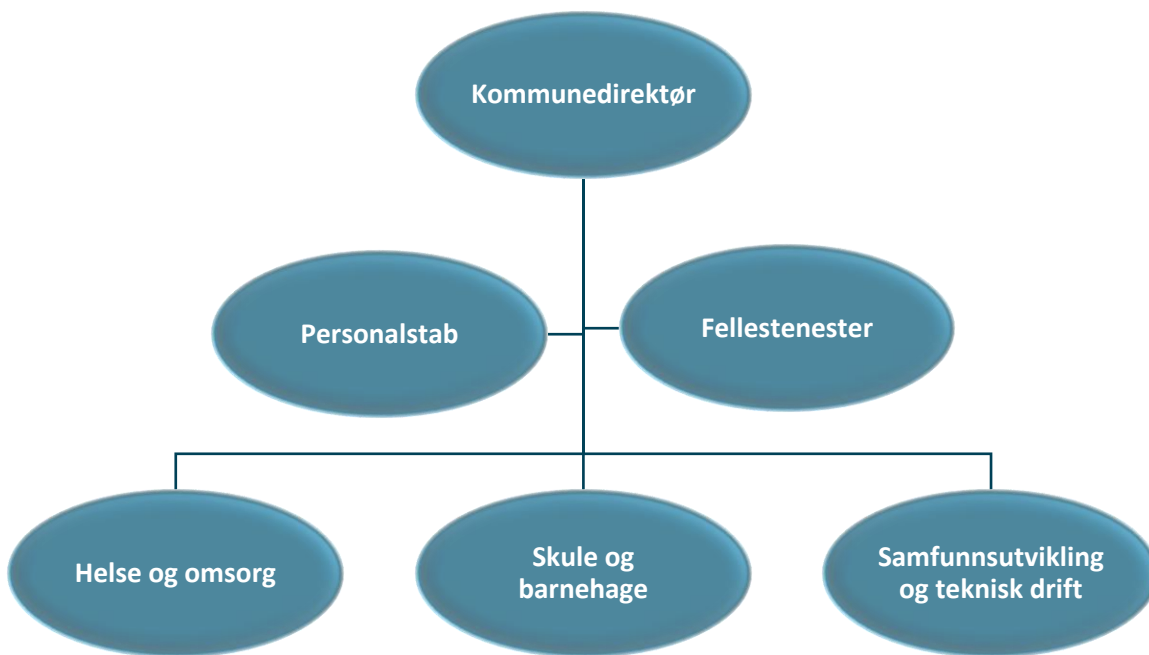
Ansvar og roller

Det går fram av innkjøpsreglementet/strategien at kommunedirektør pliktar til å sjå til at innkjøp skjer i samsvar med dei til ei kvar tid gjeldande lover, forskrifter og retningsliner, samt vilkåra i den enkelte kontrakt. Mynde til å gjere vedtak og fullmakt til å gjere innkjøp følgjer delegasjonsreglementet i den enkelte kommune.

Kviteseid har administrativt delegasjonsreglement og økonomireglement som er frå 2013. Ifølgje kommunen er desse utdaterte og skal reviderast i løpet av året. Kommunen opplyser at mynde til å gjere innkjøp er delegert frå kommunedirektør til kommunalsjefar og vidare til einingsleiarar.

³ Telemark Innkjøpssamarbeid er organisert som eit kommunalt oppgåvefelleskap som vart oppretta 1. januar 2020. Midt-Telemark kommune er vertskommune.

Einingsleiarane har budsjett- og resultatansvar på sine einingar og kan gjere innkjøp innanfor sitt budsjett. På nokre einingar har einingsleiar delegert innkjøpsmynde vidare til tilsette i eininga.



Figur 1 Organisering - Kviteseid kommune fram til 31.12.22⁴

Under Helse- og omsorg er det organisert fleire einingar, mellom anna Kviteseid omsorgssenter og heimetenestene. Under Skule og barnehage er to oppvekstsenter, ein barnehage og ein skule. Det er ingen einingar under Samfunnsutvikling og teknisk drift.

Ifølge økonomisjef er nesten berre Samfunnsutvikling og teknisk drift som gjennomfører konkurransar i kommunen. Dei andre kommunalområda nyttar rammeavtalane som omfattar det meste av det dei treng til drifta, men dei gjer også mindre innkjøp direkte frå lokale butikkar eller andre. Det har hendt at andre kommunalområde eller einingar har gjennomført konkurransar, men då helst om konsulenttenester.

⁴ Kommunen har ny organisering frå 1.1.23. Kommunen har no to kommunalområde Velferd (tidligere Helse og omsorg og Skule og barnehage) og Tekniske tenester (tidlegare Samfunnsutvikling og teknisk drift).

Samfunnsutvikling og teknisk drift gjennomfører konkurransar, mellom anna når kommunen skal i gang med større investeringsprosjekt. Då er det teknisk sjef og spesialrådgjevar som gjennomfører innkjøpsprosessane, og dei leiger inn ekstern hjelp dersom dei har behov for ekstra kompetanse.

TIS er ei fageining for offentleg innkjøp, og koordinerer felles rammeavtaler for samarbeidskommunane i samsvar med vedtatt årshjul. Årshjulet er vedtatt av styret i innkjøpssamarbeidet.

Ved gjennomføring av felles innkjøp for fleire kommunar, har vertskommunen (Midt-Telemark) mynde til ta avgjersler og fullmakt til å signere kontraktar på vegne av samarbeidskommunane.

TIS kan også gje råd eller gjennomføre konkurransar for enkeltkommunar om kapasiteten tillét det. Slike oppdrag vert fakturert særskilt. Det følgjer av samarbeidsavtalen for innkjøpssamarbeidet at entreprisekontraktar og IKT-systeminnkjøp fell utanfor føremålet til samarbeidet. Innkjøps-samarbeidet er difor lite involvert i anskaffingar innanfor teknisk sektor.

TIS har ei ny prosjektstilling⁵ som skal jobbe med miljø- og klimakrav i anskaffingar, og det skal mellom anna vere fokus på slike krav i anskaffingar innanfor teknisk sektor. TIS skal utarbeide ei sjekklister for miljø- og klimakrav for teknisk sektor.

Kompetanse

Innkjøpsreglementet/strategien seier at kommunedirektør må sjå til at tilsette som gjer innkjøp på vegne av kommunen, set seg grundig inn i gjeldande regelverk og at dei utfører innkjøpsarbeidet i samsvar med dette. Det går fram av reglementet/strategien at TIS i samarbeid med kommunane, har ansvar for å arrangere kurs om offentlege innkjøp ved behov.

Ifølgje økonomisjefen, har ikkje kommunen særskilde rutinar for å gje tilsette opplæring på dette området. Tilsette og leiarar som gjer innkjøp, må tileigne seg kompetanse på området sjølve.

TIS set ned faggrupper med fagpersonar frå kommunane dersom dei treng ekstra fagkompetanse i samband med at det skal lysast ut ein ny rammeavtale. Det blir ikkje sett slike grupper for alle utlysingar som innkjøpssamarbeidet gjer, men for ganske mange. Økonomisjefen meiner at deltaking i slike grupper kan gje tilsette meir kompetanse på området.

Tilsette på Samfunnsutvikling og teknisk drift gir utrykk for at det hadde vore nyttig med fagleg påfyll og kurs på innkjøpsområdet. Dei hentar elles bistand frå eksterne konsulentar ved behov.

Innkjøpsrutinar

Kommunen har ikkje andre rutinar enn innkjøpsreglementet/strategien. Det følgjer av reglementet/strategien at TIS skal gjere tilgjengeleg generelle malar for konkurransegrunnlag,

⁵ Miljødirektoratets Klimasats-prosjekt

protokollføring og kontraktsvilkår. Kommunane har sjølve ansvar for å utarbeide malar etter forsynings-forskrifta, konsesjonskontraktsforskrifta og innanfor området bygg og anlegg.

På heimesida til TIS ligg det ulike sjekklister for anskaffingar, og link til nettstaden Anskaffelser.no. TIS seier at dei viser til malane som ligg på denne nettstaden om nokon spør.

I reglementet/strategien er gitt føringar for:

- korleis kommunen skal ivareta samfunnsansvar ved innkjøp
 - o Telemarksmodellen ligg som vedlegg til reglementet, og modellen skal nyttast i alle bygg- og anleggskontraktar. Føremålet med modellen er motarbeide svart arbeid og sosial dumping
- innkjøpsprosessen
 - o avklare behov og planlegge innkjøp
 - o gjennomføring av konkurranse
 - o oppfølging av kontraktar
- konkurranseprofil
 - o formulering av krav
 - o tildelingskriterium
 - o leverandørstrategi
- risikoprofil

Særskilt om Samfunnsutvikling og teknisk drift

Det er ikkje utarbeidd egne innkjøpsrutinar som gjeld for Samfunnsutvikling og teknisk drift. Det er heller ikkje skriftlege rutinar for oppfølging av kontraktar. Compilo er kommunen sitt kvalitetssystem, og Samfunnsutvikling og teknisk har planar om å utarbeide innkjøpsrutinar som skal leggst der.

Samfunnsutvikling og teknisk drift brukar Mercell til innkjøp/anskaffingar som må lysast ut. Mercell er eit skybasert anbodsverktøy. Rettleiingar og malar frå Anskaffelser.no vert også brukt.

Samfunnsutvikling og teknisk drift seier at dei nyttar Telemarkmodellen som leverandørkrav i innkjøp som ligg over nasjonal terskelverdi og må lysast ut på Doffin. Mindre innkjøp går som regel til mindre leverandørar som kommunen kjenner godt og veit at har ordna forhold. Då er ikkje Telemarksmodellen så relevant.

Løns- og arbeidsvilkår blir følgd opp og kontrollert i større kontraktar. Kommunalområdet seier dei ber om å få sjå lønsslippar og arbeidsavtalar i slike oppdrag. Slike kontrollar blei sist gjort i 2019 i samband med bygging av ny skule.

2.3. Revisor si vurdering

Kommunen har vedtatt innkjøpsstrategi som sett overordna mål for kommunen sine innkjøp.

Kommunen har ikkje reglement eller liknande, der det går klart fram kven som har ansvar på innkjøpsområdet. Både administrativt delegasjonsreglement og økonomireglement er utdaterte.

Kommunen har gjennom å delta i eit innkjøpssamarbeid sikra tilgang på kompetanse når det gjeld å inngå felles rammeavtalar. Samfunnsutvikling og teknisk drift er den eininga i kommunen som inngår dei største kontraktane. Det er difor særleg viktig at kommunalområdet har tilgang på nødvendig kompetanse. Kommunen seier at den enkelte tilsette har ansvar for å tileigne seg kompetanse på området. Det kviler stort ansvar på den enkelte tilsette som skal gjere innkjøp. Ifølgje innkjøpsstrategien skal kommunedirektør sjå til at tilsette har nok kunnskap om regelverket. Vi meiner at innkjøpsstrategien ikkje er følgd opp på dette punktet. Vi meiner at kommunen bør iverksette tiltak for å sikre at tilsette har nødvendig kompetanse på innkjøpsområdet.

Kommunen har ikkje meir detaljerte rutinar enn det som følgjer av det overordna innkjøpsreglementet. Det er planar om å utarbeide slike, men det er foreløpig ikkje gjort.

3. Bruk av rammeavtalar

3.1. Revisjonskriterium

Ein rammeavtale er ein avtale som er inngått mellom ein eller fleire oppdragsgivarar og ein eller fleire oppdragstakarar. Avtalen har som føremål å fastsetje vilkår for dei kontraktane som skal tildelast i ein periode, særleg med omsyn til pris og volum. Rammeavtalar er særleg formålstenlege der kommunen ofte kjøper ei vare eller teneste, og der det samla beløpet i løpet av eit år overstig kr 100 000 (ekskl. MVA). Ein rammeavtale kan gje fleksibilitet og lettar det administrative arbeidet med anskaffingar, fordi kommunen kan gjere kjøp frå avtalen (avrop) utan å gjennomføre full anbudsprosess.

Oppdragsgjevar må følgje reglane i innkjøpsforskrifta når han inngår rammeavtalar, og ein rammeavtale kan som hovudregel ikkje inngåast for meir enn fire år, jf. anskaffingsforskrifta § 11-1 og § 26-1.

I avtaleperioden er det viktig at kommunen er lojal til avtalen, dvs. at avtalen blir brukt ved kjøp av varer og tenester. Det kan vere brot på avtalen dersom kommunen ikkje gjer dette, og dessutan kan kommunen ende opp med å betale meir for varer og tenester enn det som er framforhandla i avtalane. Dette fordrar at dei tilsette i kommunen er kjende med rammeavtalane til kommunen og korleis desse skal brukast.

I rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunesektoren* (Rapport frå arbeidsgruppe 15. desember 2009, Kommunal- og regionaldepartementet, H-2245) heiter det:

Kommunen bør laga eit system for oppbevaring av rammeavtalar, og avtalane må vere tilgjengelege.

DFØ beskriv fleire viktige punkt for internkontrollen på innkjøpsområdet. Eitt av desse punkta er at det blir etablert eit system for oppbevaring og tilgjengeleggjing av rammeavtalar.⁶

Kravet om internkontroll i kommunelova § 25-1 betyr at kommunen bør ha tiltak og rutinar for å sikre at rammeavtalene vert brukt.

På dette grunnlaget har vi utleia følgjande revisjonskriterium:

- **Kommunen bør ha ei oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtalar**
- **Kommunen bør følgje opp at rammeavtalane vert brukt.**

⁶ <https://anskaffelser.no/nn/innkjopsledelse/internkontroll-offentlege-innkjop>

3.2. Rammeavtaler – oversikt og oppfølging

Oversikt over rammeavtaler

Kommunen har rammeavtaler som anten er inngått av TIS på vegne av samarbeidskommunane eller av Samfunnsutvikling og teknisk drift. Dei rammeavtalane som Samfunnsutvikling og teknisk drift har inngått, gjeld berre for Kviteseid kommune.

TIS har inngått rammeavtaler om:

- møblar
- bøker, leiker og formingsmateriell
- næringsmiddel
- juridisk bistand til offentlege anskaffingar
- vikartenester i helse og omsorg
- medisin, medisinsk forbruksmateriell og utstyr
- kontorrekvisita
- køyretøy
- IKT

Det følgjer av innkjøpsreglementet/strategien at TIS har ansvar for at kommunane til ei kvar tid har tilgang til oppdatert informasjon om rammeavtalane. Kommunen opplyser at oversikt om alle rammeavtaler ligg på intranettet til kommunen. Oversikt over rammeavtaler ligg også på heimesida til TIS.

Kviteseid kommune v/Samfunnsutvikling og teknisk drift har inngått rammeavtaler om:

- brøyting
- elektrikartenester
- maskinarbeid – tre parallelle rammeavtaler
- transport av masser - to parallelle rammeavtaler

Bruk og oppfølging av rammeavtaler

Rammeavtalen om næringsmiddel gjeld den for storkjøkkenet dvs. einingar i kommunen som kjøper mykje mat. Einingar som har mindre forbruk, som til dømes barnehagar og SFO er ikkje omfatta. Ifølgje kommunen kjøper desse einingane det dei treng på lokale matbutikkar. Kommunen meiner elles at einingane brukar dei rammeavtalane som gjeld.

Innkjøpsstrategien/reglementet seier at TIS i samarbeid med kommunane er ansvarleg for at det blir etablert rutinar for å følgje opp dei felles rammeavtalane. Det går fram av strategien at TIS saman med representantar frå kommunane bør gjennomføre jamlege statusmøte med leverandørane. Kommunens tilsette bør kontrollere leverte varer og tenester opp mot krava i kontrakten, og dei tilsette skal melde frå til TIS om ein leveranse eller delar av ein leveranse ikkje samsvarar med kontraktsvilkåra. TIS seier at dei har fått beskjed frå kommunane om slike manglar, men det har ikkje skjedd ofte. TIS har i desse høva tatt kontakt med aktuell leverandør. TIS har også på eige initiativ gjort noko kontrakt-oppfølging, og har mellom anna funne at

leverandører har brukt feil prisar. Dette er feil som er oppdaga meir eller mindre tilfeldig, TIS har ikkje hatt system for kontraktsoppfølging. Årsaka til dette er ifølgje TIS, manglande ressursar. TIS er no i gang med å tilsette i ei 40 % prosjektstilling som skal ha ansvar for avtaleforvaltning og kontraktsoppfølging. Kontroll av avtalelojalitet inngår i ansvaret. TIS har fått tilgang til rekneskapssystema til dei fleste samarbeidskommunane.

Kviteseid kommune meiner at oppfølging av rammeavtalane er TIS sitt ansvar, og kommunen har ikkje eigne rutinar for dette.

Når det gjeld rammeavtalene som Samfunnsutvikling og teknisk drift har inngått, er fleire av desse parallelle, dvs. at det er inngått rammeavtaler med fleire leverandører om same vare eller teneste. Ifølgje kommunalrådet vert det ikkje gjennomført minikonkurransar i dei høve der det er parallelle rammeavtaler. Kommunalrådet seier at dei prøver å fordele oppdraga mellom leverandørane mest mogleg rettferdig. I tillegg ser dei på pris. Til dømes har ein av entreprenørane rimelegare timepris på gravemaskiner, medan den andre er rimelegare på transport. Ved oppgrusing av ein veg, vil det då vere naturleg å velje den som har lågast pris på transport.

Det er ikkje regulert i rammeavtalane om maskinsentreprenørtenester og elektrikartenester korleis avrop frå rammeavtalane skal skje, sjå meir om dette i Kap.4.

3.3. Revisor si vurdering

Kommunen har oversikt over rammeavtalane sine på intranettet.

Kommunen meiner at avtalane blir brukte, men har ikkje særskilte rutinar for å følgje opp om det blir gjort innkjøp utanom rammeavtalane. TIS har heller ikkje følgt opp rammeavtalar i særleg grad, men innkjøpsarbeidet får ein ny tilsett som skal ha dette som ei av sine arbeidsoppgåver.

Kommunen meiner at TIS har ansvaret for å følge opp dei felles rammeavtalane. Her vil vi legge til at kommunen har ansvaret for at eigne tilsette brukar og er lojale mot rammeavtalane.

Andre merknader

Samfunnsutvikling og teknisk drift har rammeavtalar med fleire leverandører, jf.

anskaffingsforskrifta § 11-1 (Del II) og anskaffingsforskrifta § 26-3 (Del III). Vi har gjort greie for reglane for tildeling kontraktar under rammeavtaler i punkt 4.1. Det er ikkje alltid er rom for å tildele oppdrag under parallelle rammeavtalar utan minikonkurransen, men dersom kommunen meiner at det er føremålstenleg å tildele oppdrag utan minikonkurransen, bør dei sikre at framtidige rammeavtalar gir rom for det.

4. Gjennomføring av innkjøp

4.1. Revisjonskriterium

Hovudreglar

Kva reglar som gjeld for eit innkjøp, avhenger kor mykje innkjøpet er berekna til å koste, og til dels av kva som skal kjøpast. Lov om offentlege anskaffingar (anskaffingslova) gjeld for innkjøp/anskaffingar som kostar kr 100 000 eks. mva eller meir. Dei grunnleggande prinsippa om «konkurransen, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet» gjeld for alle innkjøp som er omfatta av lova.

Forskrift om offentlege anskaffingar (anskaffingsforskrifta) regulerer korleis innkjøpsprosessar skal gjennomførast. Generelt vert krava meir detaljerte jo større verdien på innkjøpet er. Vi gjer greie for hovudreglane i anskaffingsforskrifta i tabellen under:

Berekna verdi ⁷	Regelverk
Kr 100 000 – 1,3 mill. kr.	Del I i forskrifta gjeld for desse anskaffingane. Det er krav om konkurranse, men ikkje krav om utlysing av konkurranse. Alle vesentlege avgjerder innkjøpsprosessen skal dokumenterast.
Vare- og tenestekontraktar 1,3 mill. kr – 2.2 mill. kr Bygg og anleggsarbeid 1,3 mill. kr – 56 mill. kr	Del I og II i forskrifta gjeld. Konkurranse skal lysast ut nasjonalt (Doffin). Oppdragsgjevar kan bruke open eller avgrensa tilbodskonkurranse som konkurranseform. Oppdragsgjevar kan ha dialog i med leverandør i tilbodskonkurransar. Oppdragsgjevar må føre protokoll for gjennomføringa av anskaffinga.
Vare- og tenestekontraktar for 2,2 mill. kr eller meir Bygge- og anleggskontraktar for 56 mill. kr eller meir	Del I og III i forskrifta gjeld. Konkurranse må lysast ut nasjonalt og i EØS-landa (Doffin og TED). Oppdragsgjevar kan bruke open eller avgrensa anbodskonkurranse som konkurranseform. Oppdragsgjevar kan gjennomføre konkurranse med forhandling, konkurransepreget dialog eller konkurranse om innovasjonspartnerskap, som konkurranseform under visse vilkår. Oppdragsgjevar må føre protokoll for gjennomføring av anskaffinga.

⁷ Alle tal er utan meirverdiavgift.

Berekning av verdi på innkjøpet

For å vurdere kva reglar som gjeld, må oppdragsgjevar berekne verdien på innkjøpet. Reglane for dette står i anskaffingsforskrifta § 5-4. Hovudreglane for dette er som følgjer:

- Verdien på kontrakten skal bereknast på grunnlag av eit anslag over den samla betalinga eks. mva. Eventuelle opsjonar skal medreknast.
- Ved rammeavtalar skal ein legge til grunn den maksimale verdien av alle kjøp som ein ventar å gjere frå avtalen, i den tida den skal gjelde for.
- Ved bygge- og anleggskontraktar skal ein ta omsyn til både bygge- og anleggsarbeida og alle varene og tenestene som oppdragsgjevar stiller til rådvelde for leverandøren, og som er nødvendige for å utføre arbeidet.
- For vare- og tenestekontraktar som oppdragsgjevar inngår regelmessig, skal kontraktsverdien bereknast ut i frå den samla verdien av slike kontraktar inngått i dei siste 12 månadene, ev. verdien dei kontraktane som vil bli tildelt i løpet av 12 månader frå den fyrste leveransen.

Dersom kontrakten inneheld minst to typar ytingar (varer, tenester eller bygge- og anleggsarbeid), skal kontrakten, ifølgje forskrifta § 6-1, inngåast etter reglane som gjeld for den ytinga som er hovudelementet i kontrakten, det seie den ytinga som har den høgaste verdien.

Dersom kontrakten inneheld ytingar som delvis er omfatta av anskaffingsforskrifta og delvis omfatta av forsyningsforskrifta (sjå under), seier forskrifta § 6-3, at oppdragsgjevar må følgje reglane som gjeld for den aktiviteten anskaffinga i hovudsak er berekna for. Alternativt kan oppdragsgjevar inngå separate kontraktar.

Rammeavtaler

Ifølgje anskaffingsforskrifta § 11-1 og § 26-1 skal oppdragsgjevar følgje forskrifta når han inngår ein rammeavtale. Hovudreglane for rammeavtaler er:

- Oppdragsgjevar skal ikkje inngå rammeavtaler som meir enn fire år, med mindre ligg føre særlege forhold, jf. foa § 11-4 og § 26-1.
- For rammeavtaler med ein leverandør som er omfatta av forskrifta del III, skal oppdragsgjevar tildele kontraktar på grunnlag av kontraktsvilkåra i rammeavtalen, jf. forskrifta § 26-3.
- For parallelle rammeavtaler⁸ som er omfatta av forskrifta del III, skal oppdragsgjevar, ifølgje forskrifta § 26-3, fastsette fordelingsnøkkel for tildeling av kontraktar under rammeavtalen. Slik fordelingsnøkkel skal stå i anskaffingsdokumenta. Dersom det ikkje er fastsett alle kontraktsvilkår i rammeavtalen, skal oppdragsgjevar tildele kontraktar etter ny konkurranse mellom leverandørane.

⁸ Parallell rammeavtaler er rammeavtaler med flere leverandører om dei same varene eller tenestene.

- For rammeavtaler som er omfatta av forskrifta del II, seier § 11-1 at oppdragsgjevar skal tildele kontraktar under rammeavtalen på grunnlag av objektive reglar som sikrar likebehandling av leverandørane. Reglane skal stå i anskaffingsdokumenta.

Dokumentasjon/protokoll

Oppdragsgjevar må dokumentere korleis konkurransen er gjennomført. For innkjøp som er omfatta av anskaffingsforskrifta del I, er det krav i § 7-1 om at oppdragsgjevar skal ha dokumentasjon som er tilstrekkeleg til å grunngi viktige avgjerder i innkjøpsprosessen.

For innkjøp som er omfatta av forskrifta del II eller III, er det krav protokoll. Protokoll skal ifølgje anskaffingsforskrifta § 10-5 (del II) mellom anna innehalde

- beskriving og verdi av det som skal kjøpast
- namnet på leverandørar som har bedt om å få delta i konkurransen
- namnet på leverandørar som har levert tilbod
- namnet utvalt leverandør grunngjeving for valet.

For innkjøp som er omfatta av del III i forskrifta, står reglane om protokoll i anskaffingsforskrifta § 25-5. Krava er i stor grad dei same som dei som går fram av § 10-5.

Krav til leverandørar

Oppdragsgjevar skal krevje at den valte leverandøren må levere attest for skatt og meirverdiavgift for anskaffingar over kr 500 000, jf. anskaffingsforskrifta § 7-2.

Det følgjer av forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar at oppdragsgjevar ved tildeling av tenestekontraktar eller bygge- og anleggsarbeidskontraktar over 1,3 mill. kr, skal stille krav om at tilsette hos leverandør og eventuelle underleverandørar, har løns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort eller landsomfattande tariffavtale.

Oppdragsgjevar skal i kontrakten krevje at leverandøren på førespurnad må dokumentere at krav til løns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Oppdragsgjevar skal også i kontrakten forbehalde seg retten til å gjennomføre sanksjonar dersom krava ikkje blir oppfylt.

Det skal gå fram av konkurransegrunnlaget at kontrakten vil innehalde krav om løns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjonar.

I innkjøpsreglementet/strategien til kommunen står det at Telemarksmodellen skal nyttast i alle bygge- og anleggskontraktar, og i vare- og tenestekontraktar så langt det passar.

Forsyningsforskrifta

Forsyningsforskrifta gjeld for innkjøp i forsyningssektoren. I kommunen vil anskaffingar til utbygging/drift av vatn- og avløpsnettete vere regulert av forsyningsforskrifta. Den største forskjellen frå anskaffingsforskrifta er terskelverdiane og kravet om utlysing av konkurransar.

Forsyningsforskrifta krev ikkje utlysing av konkurransar før innkjøpet har ein verdi som overstig EØS-terskelverdi. EØS-terskelverdiane i forsyningsforskrifta er:

- 4,1 mill. kroner ekskl. mva for vare- og tenestekontraktar og plan- og designkonkurransar
- 51,5 mill. kroner ekskl. mva for bygge- og anleggskontraktar

Dette betyr at for forsyningsinnkjøp med verdi under EØS-terskelverdiane gjeld dei grunnleggande krava om «*konkurransen, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet*». Andre krav til anskaffingane, til dømes forskrift om løns- og arbeidsvilkår, gjeld også her.

På dette grunnlaget har vi utleia følgjande revisjonskriterium:

- **Kommunen skal sørge for konkurranse ev. kunngjere innkjøpet i samsvar med regelverket**
- **Kommunen skal bruke rett prosedyre/konkurransesform**
- **Kommunen skal dokumentere innkjøpet i samsvar med regelverket**
- **Kommunen må krevje attest for skatt og meirverdiavgift frå leverandørar som får tildelt kontrakt med verdi over kr 500 000**
- **Kommunen må stille krav til løns- og arbeidsvilkår i teneste- og bygge- og anleggskontraktar over 1,3 mill. kr.**
- **Kommunen skal følgje anskaffingsforskrifta ved anskaffing av rammeavtalar**

4.2. Innkjøp/anskaffingar

For stikkprøvekontroll har vi valt ut sju innkjøp/anskaffingar gjort av Samfunnsutvikling og teknisk drift i perioden 2020-2022. Vi gjennomgår anskaffingane under.

4.2.1. Anskaffingar handsama etter anskaffingsforskrifta del III

Rammeavtale om maskinentreprenørteneste

Anskaffinga av rammeavtalen er lyst ut som teneste på Doffin og TED som ein open anbodskonkurranse. Verdien er sett til 10 mill. kr.

Av utlysinga går det fram at arbeidet vil vere på det kommunale vass- og avløpsnett, på kommunale vegar og grøntareal og rundt kommunale bygg. Det er høve å gje tilbud på delar av oppdraget. Kommunen seier i utlysinga at avtalar med tre leverandørar på maskinar og mannskap, og to avtalar på levering av masser vil vere hensiktsmessig.

Ifølgje konkurransegrunnlaget vert konkurransen gjennomført som ein open tilbodskonkurranse i samsvar med forskrifta § 8-3 og reglane forskrifta del I og II, og dessutan reglane i forsyningsforskrifta. Vidare seier konkurransegrunnlaget at oppdragsgjevar planlegg å tildele

kontrakt utan dialog med leverandørane, men at oppdragsgjevar kan gjennomføre dialog gjennom forhandlingar etter at tilboda er mottatt, dersom han finn det formålstenleg.

Fordelingsnøkkel for tildeling av kontraktar under rammeavtala går ikkje frå av utlysing eller konkurransevilkår.

Det går fram av konkurransegrunnlaget at det vil bli stilt krav om løns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjonar i samsvar med forskrift om løns- og arbeidsvilkår. Telemarksmodellen ligg som vedlegg til konkurransegrunnlaget. Det er stilt krav om skatteattestar for skatt og mva.

Telemarksmodellen inneheld m.a. følgende punkt:

- *Tilbydar skal dokumentere at han har gyldig yrkesskedeforsikring for alle tilsette, og gjev oppdragsgjevar rett til å kontrollere opplysningane.*
- *Byggherren kan krevje dagbøter av tilbydaren dersom han sjølv eller nokon av hans underentreprenørar nyttar ulovleg eller ikkje kontraktmessig arbeidskraft og tilhøvet ikkje er blitt retta innan ein frist gjeven ved skriftleg varsel frå byggherren. Bota gjeld frå utløpet av fristen til tilhøva er retta opp. Bota skal utgjere ein promille av kontraktsummen, men ikkje mindre enn kr. 1000,- pr. kvardag.*
- *Tilbydar skal sørge for at tilsette i eigen organisasjon og tilsette hjå eventuelle underentreprenørar ikkje har dårlegare løn- og arbeidstilhøve enn det som fylgjer av landsomfattande tariffavtale eller det som elles er normalt for vedkommande stad og yrke, jfr. §5 i forskrift om løn- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar.*
- *Tilbydar skal på oppmoding leggje fram dokumentasjon om løns- og arbeidsvilkår for dei tilsette. Alle avtaler tilbydar inngår og som inneber utføring av arbeid under denne kontrakten, skal innehalde tilsvarende dokumentasjon. Dersom tilbydar ikkje etterlever desse pliktene og tilhøva ikkje er retta innan ein fastsett frist, har oppdragsgjevar rett til å krevje dagbøter. Bota gjeld frå utløpet av fristen og til tilhøva er retta opp att, og storleiken på bota blir fastsett på same måte som i punkt 11.*
- *Tilbydar plikter å sørge for at likelydande retningslinjer (punkt 1-13/14) blir med i kontraktar med underentreprenørar.*
- *Dersom ein konstaterer brot på denne avtala, og entreprenøren ikkje har retta feilen innan utløpet av fristen, kan byggherren heve kontrakten*

Tildelingskriterium er pris (vekt 70 %), kvalitet (vekt 15 %) og miljø (vekt 15 %).

Det er ikkje skrive protokoll frå anskaffinga.

Kommunen inngjekk rammeavtale med tre leverandørar om kjøp av maskinarbeid og tenester innan graving/masseforflytting/VA, og to rammeavtalar om levering av masser og transport. Rammeavtalane gjeld for fire år.

Ifølgje kommunen har dei ikkje vurdert kor stor del avtalane som vil bli brukt på VA.

4.2.2. Anskaffingar handsama etter anskaffingsforskrifta del II

Utskifting av vindauge på kommunehuset (bygge- og anleggsarbeid)

Utskifting av vindauge er lyst på Doffin. Verdien på anskaffinga er sett til 1,5 mill. kr. Det går fram av konkurransegrunnlaget at anskaffinga er lyst ut som anbodskonkurranse med forhandling, og dessutan at anskaffinga blir gjennomført etter anskaffingsforskrifta del I.

Det går fram av konkurransegrunnlaget at det er krav om at leverandør er kvalifisert for prosjektet, og dessutan at Kviteseid kommune har vedtatt retningsliner for å hindre svart arbeid og arbeidslivskriminalitet som ligg som vedlegg. Ifølgje kommunen er det Telemarksmodellen det visast til her. Leverandørar må levere skatte- og mva-attest og eigenerklæring om SHA/KS-arbeid (hms-internkontroll/kvalitetsstyring).

Tildelingskriterium er ifølgje utlysinga pris, i konkurransegrunnlaget blir tildelingskriteriet omtalt både mest fordelaktig tilbod basert på kvalitet og byggetid og som mest fordelaktig tilbod basert på pris og løysing.

Det er skrive protokoll frå konkurransen. I protokollen er det beskrive kva som skal anskaffast, kven som har deltatt i konkurransen/levert tilbod, og kven som fekk tildelt kontrakten. Grunngeving for valet går ikkje fram, men det var berre eit tilbod i denne konkurransen. Ifølgje protokollen er konkurransen gjennomført etter forskrifta del I og III.

Omsorgsbustadar på Lundenjordet

Bygginga av omsorgsbustader er utlyst på Doffin som ein open tilbodskonkurranse. I utlysinga vert verdien på bygginga sett til 12 mill. kr. Det er stilt krav til leverandøren i konkurransegrunnlaget.

Det er mellom anna krav om

- løns- og arbeidsvilkår i samsvar med Telemarksmodellen
- skatteattest for skatt
- skaffeattest for meirverdiavgift
- HMS-attest

Tildelingskriterium er lågaste pris.

Det er skrive protokoll frå anskaffinga. I protokollen går det fram verdi og kva som skal anskaffast, kva for leverandørar som levert tilbod og at leverandørane oppfyller kvalifikasjonskrava. Det går også fram kva leverandør som fekk tildelt oppdraget, og grunngevinga for dette (lågast pris).

4.2.3. Anskaffingar handsama etter anskaffingsforskrifta del I

Opprusting av uteområde på Kviteseid skule

Det er to anskaffingar som inngår i dette prosjektet. Kjøp av leike- og treningsapparat (varekjøp) til uteområdet på Kviteseid skule og asfaltering av gang- og sykkelveg (bygge- og anleggsarbeid).

Anskaffingane er ikkje utlyst.

Leike- og treningsapparat

Det er utarbeidd konkurransegrunnlag for kjøp av leike- og treningsapparat. Det går fram av konkurransegrunnlaget at forskrifta del I gjeld for anskaffinga. Tildelingskriterium er

- pris
- kvalitet
- miljø
- utløyning av tippemidlar
- leveranse

Det går fram av konkurransegrunnlaget at leverandørar må levere skatteattest for skatt og mva.

Det er skrive protokoll frå anskaffinga. Der går det fram at tre leverandørar blei spurt om å levere tilbod, noko dei også gjorde. Val av leverandør og grunngjeving for valet går fram av protokollen. Verdien på kontrakten er kr 728 673.

Asfaltarbeid

Det ligg føre konkurransegrunnlag for asfaltarbeida. Her går det fram at det er del I i forskrifta som gjeld for anskaffinga. Tildelingskriterium er lågast pris. I konkurransegrunnlaget står det at den leverandøren som vinn konkurransen, må levere skatteattest. Ifølgje kommunen låg Telemarksmodellen som vedlegg til konkurransegrunnlaget. Det går ikkje fram av konkurransegrunnlaget at dette ligg som vedlegg eller at dette er eit krav til leverandør.

Det er skrive protokoll frå anskaffinga. Det går fram av protokollen av tre leverandørar hadde blitt spurt om tilbod. Val av leverandør og grunngjeving for valet går fram av protokollen. Verdien på kontrakten er kr 362 500.

Utbetring av Tveitgrendvegen

Det er utarbeidd konkurransegrunnlag for anskaffinga. Her går det fram at anskaffinga er omfatta av anskaffingsforskrifta del I. Ifølgje kommunen blei fem lokale leverandørar bedt om å gi tilbod. Telemarksmodellen var ikkje eit leverandørkrav i denne anskaffinga. Det var berre lokale leverandørar som ble bedt om tilbod, og kommunen meinte at dei kjente desse godt. Det er heller ikkje stilt krav om skatte- eller mva-attestar frå leverandørane.

Tildelingskriterium er lågast pris. Kontraktsummen er kr 500 000 eks. mva.

Rammeavtale for elektrikertjenester

Anskaffinga er ikkje utlyst. Kommunen har berekna verdien på anskaffinga ut ifrå tidlegare årleg forbruk av elektrikertjenester, og multiplisert med to. Kommunen meinte at verdien på rammeavtalen var 1,2 mill. kr.

I konkurransegrunnlaget blir konkurranseforma omtalt både som anbodskonkurranse mellom førehandsutvalde verksemder og som konkurranse med forhandling. Tre leverandørar blei bedt om å gi tilbod. Rammeavtalen skal vere for to år, med opsjon for forlenging eitt pluss eitt år.

Reglar for tildeling av oppdrag, står ikkje i konkurransegrunnlaget.

I konkurransegrunnlaget blir det stilt krav til leverandør om

- dokumentasjon på godkjenning
- skatte- og avgiftsattest
- HMS/KS-erklæring
- egenerklæring om responstider

Ifølgje kommunen, låg Telemarksmodellen som vedlegg til konkurransegrunnlaget. Vi kan ikkje sjå av konkurransegrunnlaget at det var stilt krav til løns- og arbeidsvilkår eller at Telemarksmodellen låg som vedlegg.

Kommunen inngjekk rammeavtale med ein leverandørar.

4.3. Revisor si vurdering

Konkurranse, konkurranseform og rammeavtaler

Kommunen har søruga for konkurranse og brukt rett konkurranseform i dei fleste anskaffingane som vi har undersøkt. Men vi har funne feil og manglar anskaffingsprosessane:

- **Rammeavtale på elektrikertjenester:** Kommunen har berekna verdien på kontrakten feil. Opsjonar (høve til å forlenge kontrakten) skal reknast med når ein bereknar verdien, jf. anskaffingsforskrifta § 5-4 nr. 5 og nr. 12. Det betyr at verdien på rammeavtalen er dobbelt så høg som det som kommunen har lagt til grunn. Kontraktsverdien kan ha betydning for om leverandørar ynskjer å delta i konkurransen.

Kommunen har ikkje fastsett reglar for tildeling av oppdrag i anskaffingsdokumenta. Dette er eit krav i anskaffingsforskrifta § 11-1.

- **Rammeavtalen maskinentreprenørtjenester:** Rammeavtalen er lyst ut som ei del III-anskaffing, mens den ifølgje konkurransegrunnlaget er ei del II-anskaffing. Konkurransegrunnlaget seier at konkurransen skal gjennomførast som ei open

tilbudskonkurranse. Dette er ei konkurranseform som gjeld for del II-anskaffingar. Konkurransesgrunnlaget seier også at oppdragsgjevar skal gjennomføre dialog med leverandørar (forhandlingar) dersom ein meiner det er formålstenleg. Dialog/forhandlingar er som hovudregel ikkje tillate i del III-anskaffingar. Denne feilinformasjonen gjer at anskaffingsprosessen blir lite føreseieleg for leverandørane.

Fordelingsnøkkel for tildeling av oppdrag under rammeavtalen, går ikkje fram av anskaffingsdokumenta. Dersom det ikkje er fastsett slike fordelingsnøklar, må oppdragsgjevar gjennomføre konkurranse mellom rammeavtaleleverandørane før tildeling av oppdrag, jf. forskrifta § 26-3 (evt. § 11-1).

- **Utskifting av vindauge:** Anskaffinga er lyst ut som ei del II-anskaffing. Ifølgje konkurransegrunnlaget er anskaffinga omfatta av forskrifta del I. Konkurransforma blir opplyst å vere open anbodskonkurranse med forhandling. Anbudskonkurranse er ei konkurranseform som gjeld for del III-anskaffingar.

Det er uklart kva som er tildelingskriterium i denne anskaffinga. Kommunen har beskrive tildelingskriteriet på tre ulike måtar.

Dokumentasjon

Kommunen har i alt det vesentlegaste dokumentert anskaffingane i samsvar med regelverket. Unntaket er anskaffinga av rammeavtalen for maskinentreprenørtenester. Der er det ikkje skrive protokoll. Kommunen har også skrive i protokollen til anskaffing av nye vindauge, at det er ei del III-anskaffing. Det er feil. Det er ei del II-anskaffing.

Krav til leverandørar

Så langt vi kan, sjå er det stilt krav om skatteattestar for skatt og mva i alle anskaffingar, unntatt i konkurransen om utbetring av Tveitgrendvegen. Denne kontrakten er på kr 500 000. Det er krav om skatteattestar i anskaffingar over kr 500 000.

For teneste- og bygge- og anleggskontraktar over 1,3 mill. kr skal kommunen stille krav til løns- og arbeidsvilkår for dei tilsette. Det vil seie at kommunen må stille krav om dette i kontraktane om omsorgsbustader, utskifting av vindauge og i rammeavtalane om maskinentreprenørtenester og elektrikartenester. Kommunen stiller slike krav ved å vise til Telemarksmodellen på ulike måtar i konkurransegrunnlaget.

Vi meiner at det må gå klart fram av konkurransegrunnlag og kontraktar som gjeld tenester og bygge- og anleggsarbeid over 1,3 mill. kr., at krav til løns- og arbeidsvilkår i samsvar med forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar vil gjelde for leverandør og eventuelle underleverandørar. Formuleringane i forskrifta kan gjerne brukast direkte. Dessutan bør gå klart fram at Telemarksmodellen også er eit krav til leverandøren.

Andre merknader

Det ser ut som om anskaffinga av maskinentreprenørtenester inneheld fleire typar ytingar (varer, tenester, bygge- og anleggsarbeid). Rammeavtalen skal også nyttast på VA. I slike høve skal oppdragsgjevar følgje det regelverket som gjeld den ytinga som er hovudelementet i kontrakten, eller den aktiviteten som anskaffinga i hovudsak er berekna for. Kommunen har ikkje vurdert dette. Anskaffinga er lyst ut som ei teneste omfatta av forsyningsforskrifta del III, dvs. at kommunen har følgd dei strengaste anskaffingsreglane. Det er ikkje feil, men det kan vere at anskaffinga kunne vore gjennomført etter andre og enklare delar av regelverket dersom kommunen hadde vurdert verdien på dei ulike ytingane som inngår anskaffinga.

5. Lokale leverandører

5.1. Revisjonskriterium

Kviteseid kommune har som mål i innkjøpsreglement/strategi at kommunen gjennom sine innkjøp skal bidra til konkurranse og utvikling, og dessutan legge til rette for at lokale leverandører kan delta i utlyste konkurransar så langt lovar reglar gjev høve til.

Eksempel⁹ på tiltak som oppdragsgjevar kan vurdere for å legge til rette for lokalt næringsliv:

- Kunngjere anskaffing og/eller kontakte tilstrekkeleg mange leverandører
- Sørge for god nok tid for leverandørane til å utarbeide tilbod
- Dele anskaffinga opp i delkontrakter slik at mindre leverandører kan gje tilbod, jf. anskaffingsforskrifta § 19-4.
- Bruke tildelingskriterium som vektlegg service, ikkje berre pris
- Sette krav om responstid, deltaking i jamlege møte el.
- Leverandørkurs

Vi har utleia følgjande revisjonskriterium:

- **Kommunen bør legge til rette for at lokale leverandører kan delta i utlyste konkurransar.**

5.2. Tilrettelegging i Kviteseid kommune

Kommunen

Kommunen har ikkje gjort analysar, definert delmål, planar, etablert tiltak, rutinar eller liknande for å følgje opp målet i innkjøpsstrategien om tilrettelegging for at lokale leverandører kan delta i konkurransen.

Kommunen meiner at dei brukar lokale leverandører i stor grad, til dømes kjøper einingane i kommunen kjøper mykje daglegvarer lokalt.

⁹ Eksempla er henta frå PWC sin skatteblogg [Hvordan tilrettelegge for lokale leverandørers deltagelse i offentlige konkurranser \(pwc.no\)](#) og frå Anskaffelser.no [Microsoft PowerPoint - Innkjøpsledernetterverk konkurranse presentasjon 5 april 2022 \(anskaffelser.no\)](#)

Større byggeprosjekt blir som regel gjennomført som totalentreprise, dvs. at disse anskaffingane ikkje blir delt opp.

Samfunnsutvikling og teknisk drift meiner dei gjer mykje for å legge til rette for lokalt næringsliv. Dei har inngått rammeavtalar, i staden for å lyse ut enkeltanskaffingar. Då bruker kommunen timepris som tildelingskriterium. Det er enklare for lokale leverandørar å levere tilbod på timepris, enn å levere pris på eit ferdig prosjekt ved ei enkeltutlysing. I nokre høve har kommunen sett krav om responstid. I slike konkurransar vil lokale leverandørar ha ein fordel. Dette er til dømes gjort i anskaffinga av rammeavtaler om elektrikuttenester og maskinentreprenørtenester.

Samfunnsutvikling og teknisk drift erfarer ofte at dei lokale leverandørane er konkurransedyktige på pris, og difor ofte vinn oppdrag.

Innkjøpssamarbeidet TIS

TIS har ikkje gjort systematiske analysar, definert delmål, planar eller andre tiltak for å legge til rette for lokalt næringsliv i konkurransane. TIS meiner likevel at dei er opptatt av å legge til rette for lokalt næringsliv, og nemner rammeavtalen på næringsmiddel som eit eksempel på dette. Denne avtalen er innretta slik at den berre gjeld for store kjøken/storbrukarane i kommunen. SFO, barnehage og liknande som kjøper mindre mat, kan handle maten lokalt utanom avtalen.

TIS har erfart at store nasjonale aktørar er meir profesjonelle til å levere anbod. Kravet om å ha nettbutikk kan vere ei årsak til at lokale leverandørar ikkje leverer tilbod. Klima og miljøkrav (eks. nullutsleppskøyretøy) kan også vere ei årsak. I nokre høve kan også manglande digital dugleik eller verktøy, vere ei årsak til at det ikkje kommer anbod frå lokale.

TIS nemner at Nome- og Midt-Telemark næringsutvikling har gjennomført kurs om innkjøpsreglane for det lokale næringslivet. Vi er ikkje kjent med at det har vore tilsvarende opplæringstiltak retta mot næringslivet i Vest-Telemark.

Lokale leverandørar

Vi har sendt ut ei spørjeundersøking til 79 verksemder med adresse i Kviteseid kommune.

Svarprosenten er svært låg, berre 12 svarte på undersøkinga. Av desse har 11 selt varer eller tenester til kommunen, dei fleste utan konkurranse, ved direktekjøp. Vi spurte verksemdene om kva dei meinte om innkjøpsarbeidet i kommunen. Svara går fram av tabellen under.

	Heilt ueinig/ litt ueinig	Litt einig/ heilt einig	Veit ikkje
Kviteseid kommune er flinke til å bruke lokale leverandørar.	4	8	0
Kviteseid kommune legg godt til rette for at lokale leverandørar kan levere tilbod i konkurransar.	8	2	2

Kviteseid kommune spelar ei viktig rolle for det lokale næringslivet.	3	9	0
Kviteseid kommune legg for stor vekt på pris i sine anbod/konkurransar.	0	7	5
Kviteseid kommune bør i større grad dele opp større anskaffingar slik at mindre bedrifter lettare kan levere tilbod.	2	8	2
Kviteseid kommune stiller for strenge eller for omfattande krav til at vår bedrift kan levere konkurransedyktige tilbod.	4	2	6

På grunn av den låge svarprosenten, må resultatene i spørjeundersøkinga tolkast med varsemd. Dei som har svart, meiner i hovudsak at Kviteseid kommune

- spelar ei viktig rolle for det lokale næringslivet
- er flinke til å bruke lokale leverandørar
- legg for stor vekt på pris i anbod/konkurransar
- bør i større grad dele opp større anskaffingar slik at mindre bedrifter lettare kan levere tilbod

Vi har også snakka med representant frå Kviteseid Næringslag. Kviteseid Næringslag organiserer i hovudsak verksemdar som driv med detaljhandel, og ikkje entreprenørverksemd, bygg og anlegg, handverkar tenester eller liknande.

Kviteseid næringslag seier at kommunen er ein viktig aktør for enkelte av deira medlemsbedrifter, men ikkje nødvendigvis for alle. Når kommunen kjøper varer frå medlemsbedriftene, skjer det som direktekjøp, utan konkurranse. Næringslaget meiner det er viktig at kommunen kjøper frå lokale næringsdrivande.

5.3. Revisor si vurdering

Kommunen har ikkje handlingsplanar, skriftlege rutinar eller liknande for å følgje opp målet i innkjøpsstrategien. Det kunne ha vore eit nyttig verkemiddel dersom kommunen ville satse meir systematisk på tilrettelegging for lokalt næringsliv.

Det blir til ein viss grad tatt omsyn til lokalt næringsliv i TIS sitt arbeid med felles rammeavtaler. Rammeavtala på næringsmiddel er eit eksempel på dette. Kommunalområde Samfunnsutvikling og teknisk drift i Kviteseid kommune innrettar også delar av innkjøpa sine slik at det skal vere enklare for lokalt næringsliv å delta i konkurransar.

6. Konklusjonar og tilrådingar

6.1. Konklusjonar

Sikrar Kviteseid kommune at innkjøp skjer etter konkurranse og i samsvar med reglane om offentlege innkjøp?

Vi meiner at Kviteseid kommune ikkje i tilstrekkeleg grad sikra at innkjøp skjer i samsvar med reglane om offentlege innkjøp.

Kommunen har vedtatt overordna innkjøpsreglement/strategi, og deltar i innkjøpsamarbeid som sikrar kompetanse til å inngå felles rammeavtalar. Men kommunen treng òg kompetanse i eigen organisasjon, og vi meiner at kommunen ikkje i tilstrekkeleg grad har sikra dette. Kommunen har ikkje oppdatert reglement el. som viser kven som har ansvar i innkjøpsprosessar.

Kommunen har oversikt over sine rammeavtalar, men har ingen tiltak for følgje opp at dei tilsette er lojale mot avtalene.

Vår gjennomgang av innkjøp/anskaffingar som Samfunnsutvikling og teknisk drift har gjennomført, viste at det var manglar i fleire av innkjøpsprosessane. I eitt tilfelle var det ikkje lyst konkurranse i samsvar med regelverket.

Kommunen legg til ein viss grad, til rette for lokale næringsdrivande i sine innkjøp. Dette skjer primært gjennom utforming av rammeavtaler.

6.2. Tilrådingar

Vi tilrår Kviteseid kommune å sørge for

- at innkjøp/anskaffingar blir gjennomført i samsvar med regelverket
- å stille krav til løns- og arbeidsvilkår der det er eit krav
- å iverksette tiltak for at tilsette skal ha nødvendig kompetanse
- å sørge for at roller og ansvar for innkjøp/anskaffingar er avklart og skriftleggjorte
- å vurdere behov for rutinar og prosedyrar på innkjøpsområdet

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova)

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelseslova)

Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffingsforskrifta)

Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Elektroniske kjelder

- Anskaffelser.no, rettleiar om anskaffelsesstrategi, nettside 23.1.23
https://anskaffelser.no/sites/default/files/anskaffelsesstrategi_veileder.pdf
- Anskaffelser.no, artikkel, Internkontroll for offentlege innkjøp, nettside 1.2.23, [Internkontroll for offentlege innkjøp | Anskaffelser.no](#)
- PWC's skatteblogg, artikkel om tilrettelegging for lokale leverandørar, nettside 30.1.23, [Hvordan tilrettelegge for lokale leverandørers deltakelse i offentlige konkurranser \(pwc.no\)](#),
- Anskaffelser.no, presentasjon for innkjøpsleiarnettverk, nettside 30.1.23, [Microsoft PowerPoint - Innkjøpsledernettverk konkurranse presentasjon 5 april 2022 \(anskaffelser.no\)](#),

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektøren si fråsegn

Fra: Laila Thorsen <Laila.Thorsen@kviteseid.kommune.no>

Sendt: mandag 27. februar 2023 16:42

Til: VTRev-Post <post@vtrevisjon.no>

Kopi: Tore Åsland <tore.asland@kviteseid.kommune.no>; Laila Thorsen <Laila.Thorsen@kviteseid.kommune.no>

Emne: VS: Høyring - forvaltningsrevisjon om innkjøp

Hei

Takk for fin og godt skrive revisjon av innkjøp i Kviteseid kommune. Denne har vore oppe til behandling i leiargruppa, samt ute til høyring til alle einingsleiarane og andre med ansvar for innkjøp til kommunen.

Her er høyringssvar frå Kviteseid kommune:

***Kommunedirektøren tek høyringsutkastet til vitande.
Kviteseid kommune vil sørgja for opplæring av innkjøpsansvarlege,
slik at innkjøp blir gjort i tråd med gjeldande regelverk.
Kommunen vil på lengre sikt vurdere å samla slik kompetanse på færre personar.***

Med venleg helsing

Laila Thorsen
Kommunedirektør

Kviteseid kommune
Kviteseidgata 13
3850 Kviteseid
Mobil: 995 35719
<https://kviteseid.kommune.no/>



Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen starta med oppstartsbrev 18. mai 2022 og oppstartsmøte 21. juni 2022. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillingar, kjelder for revisjonskriterium og plan for gjennomføringa.

Forvaltningsrevisjonar skal gjennomførast på ein måte som sikrar at informasjonen i rapporten er relevant og påliteleg. Data er relevante (gyldige/valide) dersom dei skildrar dei forholda som problemstillingane handlar om. Om data er pålitelege (reliabilitet) handlar om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mogleg og at det ikkje har skjedd systematiske feil undervegs.

Nedanfor gjer vi greie for datagrunnlaget vårt og kva metodar vi har brukt for å svare på problemstillingane. Vi vil også beskrive kva tiltak som er brukt for å sikre at vi har relevante og pålitelege data.

Innsamling av relevante og pålitelege data

Datainnsamling og rapportskriving har gått føre seg haust og vinter 22/23.

For å undersøke problemstillinga har vi intervju

- Økonomisjef
- Kommunalsjef Samfunnsutvikling og teknisk drift
- Seniorrådgjevar Samfunnsutvikling og teknisk drift
- Leiar av Telemark innkjøpssamarbeid

Det er skrive referat frå alle intervju som intervjuobjekta har bekrefta i etterkant.

Vi har også kartlagt og gjennomgått relevante dokument og rutinar på innkjøpsområdet.

Vi har valt ut og gjennomgått sju innkjøp/anskaffingar gjort av Samfunnsutvikling og teknisk drift i perioden 2020-2022. I gjennomgangen har vi særskilt sett etter om det er gjennomført konkurranse, val av konkurranseform og dokumentasjon av konkurransen. I samband med gjennomgangen har fått dokumentasjon om innkjøpsprosessane frå kommunen, og frå Doffin.no.

Etter ønske frå kontrollutvalet, har vi gjennomført ei spørjeundersøking retta mot næringsdrivande i kommunen. Føremålet med undersøkinga var å få informasjon om kva næringsdrivande meinte om Kviteseid kommune som innkjøpar. Spørjeundersøkinga vart sendt til 79 verksemder med adresse i Kviteseid. Informasjonen om verksemdene vart henta ut frå Proff Forvalt med bistand frå kommunen. Det var bare 12 verksemder som svarte på undersøkinga. Dette gir svært låg svarprosent. Svara i undersøkinga kan difor ikkje reknast som representative for alle næringsdrivande i kommunen. Svara representarar berre synspunkta til dei 12 som har svart på undersøkinga.

Vi har også kontakta Kviteseid Næringslag for å få deira synspunkt på kommunen som innkjøpar.

Vi har sjekka ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Kommunedirektøren har fått høve til å kome med fråsegn til rapporten, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Fråsegna ligg i vedlegg 1.

Personopplysningar

I samband med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandla personopplysningar som namn og epostadresse til tilsette i kommunen og til næringsdrivande i kommune.

Vårt rettslege grunnlag for å behandle personopplysningar er kommunelova § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandlar personopplysningar slik det er sagt i vår personvernerklæring. Personvernerklæringa er tilgjengeleg på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast, dokumenterast, kvalitetssikrast og rapporterast i samsvar med kommunelova og god kommunal revisjonsskikk.¹⁰

Kvalitetssikringa skal sikre at undersøkinga og rapporten har nødvendig fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.¹¹ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med krava i RSK 001.

¹⁰ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll kjem til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eigarskapskontroll. Gjeldande standardar er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre hausten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

¹¹ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



Vestfold
og Telemark
revisjon

På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er laga av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

23: 3821 402