

## Offentlige anskaffelser

- **Larvik kommune** -

---

**Forvaltningsrevisjonsrapport nr: 709004**

**2010**

# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag .....</b>	<b>iii</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn .....	1
1.2 Problemstillinger .....	2
1.3 Avgrensing .....	2
<b>2 Metode og kvalitetssikring.....</b>	<b>2</b>
2.1 Metodevalg .....	2
2.2 Den praktiske gjennomføringen .....	2
2.3 Pålitelighet og gyldighet.....	3
2.4 Høring.....	3
<b>3 Har kommunen en hensiktsmessig anskaffelsesstrategi og rutiner som sikrer betryggende kontroll? .....</b>	<b>3</b>
3.1 Revisjonskriterier – strategi og rutiner .....	3
3.2 Fakta og funn – strategi og rutiner .....	4
3.3 Revisors vurdering av anskaffelsesstrategi og rutiner.....	7
<b>4 Ivaretas kommunens miljø- og samfunnsansvar i anskaffelser? .....</b>	<b>8</b>
4.1 Revisjonskriterier - miljø- og samfunnsansvar .....	8
4.2 Fakta og funn – miljø- og samfunnsansvar .....	8
4.3 Revisors vurdering av miljø- og samfunnsansvar .....	10
<b>5 Blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med gjeldende krav? .....</b>	<b>10</b>
5.1 Enkeltanskaffelser .....	10
5.1.1 Revisjonskriterier – enkeltanskaffelser .....	10
5.1.2 Fakta og funn - enkeltanskaffelser .....	11
5.1.3 Revisors vurdering - enkeltanskaffelser .....	12
5.2 Bruker kommunen rammeavtalene?.....	13
5.2.1 Revisjonskriterier - rammeavtaler .....	13
5.2.2 Fakta og funn - rammeavtaler .....	13
5.2.3 Revisors vurdering – rammeavtaler .....	16
<b>6 Revisors konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>16</b>
6.1 Konklusjoner .....	16
6.1.1 Har kommunen strategi og rutiner som sikrer betryggende kontroll? .....	16
6.1.2 Ivaretas kommunens miljø- og samfunnsansvar ved anskaffelser? .....	17
6.1.3 Blir og tjenester anskaffet i samsvar med gjeldende krav? .....	17
6.2 Anbefalinger.....	17
<b>Litteratur og kildereferanser .....</b>	<b>19</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>19</b>

## **Sammendrag**

Larvik kommune forvalter betydelige midler til kjøp av varer og tjenester. I 2009 brukte kommunen over 550 millioner til kjøp av varer og tjenester til drift av kommunen, og det ble kjøpt varer og tjenester for ca 190 millioner til investeringer.

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik kommune, jf. plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av kommunestyret i sak 141/08.

På grunnlag av bestillingen og i samråd med kontrollutvalget, har vi utformet følgende problemstillinger:

1. Har kommunen en hensiktsmessig anskaffelsesstrategi og rutiner som sikrer betryggende kontroll?
2. Ivaretas kommunens miljø- og samfunnsansvar ved anskaffelser?
3. Blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med gjeldende krav?

Rådmannen har fått rapporten på høring før den ble oversendt til kontrollutvalget for behandling. Rapporten er også sendt på høring til Larvik kommunale eiendom KF. Vi har mottatt høringssvar fra rådmannen, og det skisseres adekvate tiltak på området.

## **Konklusjoner og anbefalinger**

Kommunen har ikke en egen anskaffelsesstrategi.

Kommunens kvalitetssystem inneholder dokumentasjon av rutiner, krav og forventninger på innkjøpsområdet. Rutinene er operative, og inneholder råd og maler for hele anskaffelsesprosessen. Ansvar for anskaffelser og for kontroll av anskaffelser er tydelig plassert, og kommunen har oversikt over alle som kan gjøre innkjøp.

Kommunen har ikke oversikt over kompetansen til innkjøperne, og har ikke målsetninger på dette området.

Kvalitetssystemet legger opp til at det skal gjennomføres stikkprøvekontroll med anskaffelser, men det er ikke gjennomført de siste to årene.

Informasjon om kravene til miljø og samfunnsansvar er tatt inn i veiledning og maler i kvalitetssystemet. Det finnes miljøkriteriesett for enkelte anskaffelser. Det er stilt miljøkrav i de fleste rammeavtalene kommunen er tilsluttet gjennom VOIS.

Det framstår som kommunen har høy bevissthet på miljø- og samfunnsansvar i forbindelse med entreprise- og byggeprosjekt. En aktive i arbeidet med å utvikle kriteriesett og løsninger, og det skal alltid stilles enten kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier knyttet til miljø.

Øvrige deler av kommunen synes å ha et forbedringspotensial når det gjelder å stille miljøkrav ved anskaffelser.

Våre undersøkelser tyder på at varer og tjenester under 100 000 kroner i stor utstrekning blir anskaffet uten konkurranse. Kravet om protokoll, skatteattest og hms-erklæring etterleves i liten grad av kommunen.

Kommunen har enkelte rammeavtaler/løpende tjenesteavtaler som har løpt i inntil 20 år uten konkurranse. Lojaliteten mot rammeavtalene varierer fra tilnærmet 100 % ned til 30-40%. Kommunen har ikke rammeavtaler når det gjelder konsulent- og rådgivningstjenester.

Enkelte leverandører som ikke har rammeavtale leverer varer eller tjenester til kommunen for over 500 000 pr. år.

Vi har to hovedanbefalinger:

1. Kommunen bør treffe tiltak for å sikre at kommunens innkjøpere etterlever anskaffelsesreglene i lovverket og i kvalitetssystemet i større grad enn i dag. Dette gjelder særlig de grunnleggende kravene om konkurranse og protokoll.
2. Kommunen bør treffe tiltak for å bedre etterlevelsen etter enkelte rammeavtaler. Det bør vurderes å anskaffe rammeavtaler på enkelte større innkjøpsområder.

Vi takker for et godt samarbeid med kommunens administrasjon.

Skien, 2. juni 2010  
Telemark kommunerevisjon IKS

Kirsti Torbjørnson  
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon

Berit M. Dalvik  
ass. revisjonssjef

## 1 Innledning

Prosjektet er gjennomført som forvaltningsrevisjon. Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapittel 3.

Ifølge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.<sup>1</sup>

### 1.1 Bakgrunn

Larvik kommune forvalter betydelige midler til kjøp av varer og tjenester. I 2009 brukte kommunen over 550 millioner til kjøp av varer og tjenester til drift av kommunen, og det ble kjøpt varer og tjenester for ca 190 millioner til investeringer.<sup>2</sup>

#### Innkjøps samarbeidet VOIS

Larvik kommune har inngått samarbeid om felles rammeavtaler og innkjøpsspørsmål generelt med VOIS, og har rammeavtaler på en rekke områder, både i regi av VOIS og i egen regi.<sup>3</sup> VOIS er utpekt til knutepunkt for Vestfold i forbindelse med Regjeringens treårige handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige innkjøp.

Sandefjord kommunes innkjøpsavdeling er sekretariat for VOIS og utfører oppgaver på vegne av medlemmene. VOIS blir organisert gjennom et samarbeidsutvalg med en representant fra hvert medlem. Videre består VOIS av et arbeidsutvalg (AU) med fem medlemmer. Larvik kommune sitter i arbeidsutvalget.<sup>4</sup> AU er en støttespiller og oppdragsgiver for sekretariatet i forbindelse med drifting av VOIS.

På hvert avtaleområde er det opprettet et eget brukerutvalg (BU), som består av personer med spesifikk fagkunnskap og innkjøpsfaglig bakgrunn. Larvik kommune deltar sentralt i innkjøpssamarbeidet.

I tillegg til anskaffelse av rammeavtaler for deltakerne, arbeider VOIS med ulike prosjekter, blant annet kompetanseheving innenfor innkjøpsområdet, utvikling av miljøriktige anskaffelser og e-handel.

#### Kontrollutvalgets bestilling

Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget i Larvik kommune, jf. plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av kommunestyret i sak 141/08.

Kontrollutvalget ønsker å undersøke hvordan Larvik kommune arbeider med anskaffelser, i hvilken grad kommunen bruker etablerte rammeavtaler ved innkjøp og om innkjøpsreglene blir fulgt i innkjøp utenom rammeavtalene.

---

<sup>1</sup> RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 23. mai 2005 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

<sup>2</sup> Årsregnskapet 2009, s. 7.

<sup>3</sup> VOIS: Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid

<sup>4</sup> Kilde: [www.vois.no](http://www.vois.no)

## 1.2 Problemstillinger

På grunnlag av bestillingen og i samråd med kontrollutvalget, har vi utformet følgende problemstillinger:

1. Har kommunen en hensiktsmessig anskaffelsesstrategi og rutiner som sikrer betryggende kontroll?
2. Ivaretas kommunens miljø- og samfunnsansvar ved anskaffelser?
3. Bli r varer og tjenester anskaffet i samsvar med gjeldende krav?

## 1.3 Avgrensing

Prosjektet dekker innkjøp som er regnskapsført i 2009. Vi har i hovedsak fokusert på innkjøp som er ført i driftsregnskapet, men har også sett på enkelte fakturaer fra investeringsregnskapet.

Vi har tatt utgangspunkt i regnskapet til Larvik kommune ved utplukk av innkjøp og ved kontroll av rammeavtaler. Undersøkelsen dekker dermed ikke de kommunale foretakene, bortsett fra at vi har undersøkt hvordan Larvik kommunale eiendom KF vurderer miljøkrav- og kompetanse i sine anskaffelser.

Vi har ikke sett på anskaffelser gjort av innkjøpssamarbeidet VOIS. Det innebærer at vi ikke har undersøkt anskaffelse av rammeavtaler hos VOIS. Vi har heller ikke undersøkt om priser og andre avtalevilkår i rammeavtalene faktisk er overholdt.

## 2 Metode og kvalitetssikring

### 2.1 Metodevalg

Metodebruken har bestått av regnskapsanalyse, dokumentanalyse, møter og intervju med administrasjonen i Larvik kommune. Vi har stilt spørsmål til rådmannen, innkjøpsleder og omtrent en fjerdedel av lederne for resultatenehetene i Larvik kommune (RE-lederne).

### 2.2 Den praktiske gjennomføringen

For å undersøke problemstilling 1, har vi tatt for oss kommunens styrende dokumenter og kvalitetssystemet.

For å undersøke problemstilling 2 har vi undersøkt om miljøkrav er ivaretatt i rutiner og maler i kvalitetssystemet. Videre har vi sett på om det er stilt miljøkrav i kommunens rammeavtaler. Vi har også etterspurt kravspesifikasjoner og tildelingskriterier for enkelte anskaffelser kommunen har gjort.

For å undersøke problemstilling 3 har vi gjennomgått relevante konti i regnskapet for 2009, og gjort et mindre utplukk av fakturaer over 10 000 kroner u/mva og over 100 000 kroner u/mva. Vi undersøkt om anskaffelsen knyttet til de utvalgte fakturaene er kunngjort eller har vært gjenstand for konkurranse i samsvar med anskaffelsesrutinene i kommunens kvalitetssystem. Vi har etterspurt protokoll som tilfredsstillende regelverket, og vi har bedt om dokumentasjon av hms-erklæring, skatteattest og skriftlig kontrakt, jf. kommunens anskaffelsesrutiner.

Under problemstilling 3 har vi også undersøkt kommunens lojalitet til rammeavtalene gjennom ulike søk i regnskapet. Vi har også gjort søk for å se om det er leverandører som har store samlede leveranser til kommunen uten å ha rammeavtale.<sup>5</sup>

Samarbeidet med kommunen har vært godt.

### 2.3 Pålitelighet og gyldighet

Våre undersøkelser er i hovedsak stikkprøvebasert. Utplukket av de anskaffelsene i har undersøkt bygger på regnskapsførte utgifter, og er derfor pålitelig. Utplukket dekker de fleste av kommunens områder, og er derfor representativt, men antallet er for lavt til å gi statistisk informasjon.

Utvelgelsen av hvilke rammeavtaler vi undersøker er basert på en samlet vurdering av risiko og vesentlighet, basert på kjøpsvolum, mange eller få innkjøpere, bredde i organisasjonen.

### 2.4 Høring

Rådmannen har fått rapporten på høring før den ble oversendt til kontrollutvalget for behandling. Rapporten er også sendt på høring til Larvik kommunale eiendom KF. Vi har mottatt høringssvar fra rådmannen, der han skisserer adekvate tiltak på området. Høringssvaret ligger som vedlegg til rapporten.

## 3 Har kommunen en hensiktsmessig anskaffelsesstrategi og rutiner som sikrer betryggende kontroll?

### 3.1 Revisjonskriterier – strategi og rutiner

I følge kommuneloven § 23 nr. 2 skal administrasjonssjefen se til at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for ”betryggende kontroll”. Det framgår av forarbeidene til kommuneloven at ansvaret for slik kontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar, og at det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt.<sup>6</sup>

St.meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp* handler om tiltak for å forbedre offentlig innkjøpsvirksomhet. Ledelsens ansvar for offentlige innkjøp er omhandlet i kap. 5 i stortingsmeldingen.

Det framgår av meldingen at lederfokus og god forankring av innkjøpsaktiviteten i kommunen er sentrale forutsetninger for profesjonelle og korrekte innkjøp.

Meldingen sier videre at innkjøpsarbeidet bør settes inn i en strategisk sammenheng, og det må utarbeides mål og strategier. Anskaffelsesstrategien bør sikre at publikum har tillit til kommunen, ved at fellesmidlene utnyttes best mulig, at etiske og moralske verdier styrkes og at kommunen fremstår som en seriøs og redelig forretningspartner/avtalepart. Strategien for

---

<sup>5</sup> Oversikt over rammeavtaler 2. Se også oversikt over rammeavtaler: [www.vois.no](http://www.vois.no)

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) s. 105.

innkjøp må settes i sammenheng med kommunens ressurser, både personellmessige, faglige og økonomiske.

Ifølge St.meld. nr. 36 må ledelsen sørge for effektive rutiner, og sørge for at de følges. Det må avklares konkret hvem som skal ha ansvar innkjøp, og det må gis tydelige mandat om hvem som har ansvar for de ulike fasene i en innkjøpsprosess.

Det er en ledelsesoppgave å sørge for at kommunen har den nødvendige merkantile, tekniske og juridiske kompetansen til å gjøre gode innkjøp. Ledelsen har videre et ansvar for å skape et miljø der det er høy bevissthet og fokus på risiko og risikohåndtering på innkjøpsområdet. Det må være etablert rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik.

På grunnlag av kommuneloven og stortingsmeldingen har vi utledet følgende revisjonskriterier knyttet til det å ha en hensiktsmessig anskaffelsesstrategi:

- Kommunen bør ha en anskaffelsesstrategi.
- Anskaffelsesstrategien bør omhandle
  - ledelsens ansvar, mål og strategier for innkjøp
  - ansvar, oppgaver og kompetansebehov hos medarbeidere
  - strategier for å forebygge, avdekke og rette opp avvik

### 3.2 Fakta og funn – strategi og rutiner

#### Strategidokument

Larvik kommune har ikke noe eget strategidokument for anskaffelser.

Kommunen har et strategidokument for kommunen. Strategidokumentet har et tidsperspektiv på fire år og vedtas årlig av kommunestyret. Dokumentet består av flere styringsdeler. Strategidokumentene som ble behandlet i 2009 og 2010 inneholder ingen særskilt omtale av anskaffelsesområdet.

Kommunen har policyer og reglement for ulike områder og temaer, bl.a. kvalitetspolicy og miljøpolicy.<sup>7</sup> Miljøpolicyen skal være ledende for miljøarbeidet i kommunen, og gi rammeverk for å etablere og revidere miljømålene. Det framgår som et mål i policyen at Larvik kommune skal ha et bevisst miljøperspektiv på egen drift og tjenesteproduksjon, og ha fokus på kontinuerlig miljøforbedring også ut over det å tilfredsstille gjeldende miljøkrav. Innkjøp er ikke nevnt som fokusområde i miljøpolicyen.

Kommunens kvalitetssystem inneholder dokumentasjon av rutiner på innkjøpsområdet.<sup>8</sup> Rådmannen er prosesseier, og rutinene er behandlet av kommunens ledergruppe. Rutinene er omfattende og operative, med instruksjer, råd og maler for hele anskaffelsesprosessen; fra behovsvurdering til betaling.

---

<sup>7</sup> Dokumentene kan sees på [www.larvik.kommune.no](http://www.larvik.kommune.no) under Sentrale dokumenter

<sup>8</sup> Larvik kommune er ISO-sertifisert, og har et kvalitetssystem som skal tilfredsstille ISO 9001, ISO 14001 og ISO 27001. Alle de nevnte dokumentene inngår i kommunens kvalitetssystem.



Administrasjonen viser til at Larvik kommune har en god plattform for innkjøpsrutiner og verktøy i kvalitetssystemet. Det er en generell forutsetning at kravene i kvalitetssystemet skal følges. Administrasjonen mener at det derfor vil være begrenset nytte av et eget strategidokument for innkjøp.

### **Ansvar og mål**

Kommunen har en innkjøpsleder som er organisatorisk plassert i økonomiavdelingen. Innkjøpsleder har ansvar for å holde rutinene oppdatert, og for gjennomføring av anskaffelse av rammeavtaler.

Dokumentene i kvalitetssystemet plasserer ansvar for gjennomføring hos RE-lederne. RE-leder kan delegerer gjennomføring av innkjøp videre, og det gjøres i stor utstrekning. Rutinene beskriver videre at alle IT-innkjøp skal gjøres via IT-seksjonen.

For å gjøre innkjøp på kommunens vegne må vedkommende ha et bestillernummer. Kommunen har en samlet oversikt over alle ansatte som kan gjøre innkjøp. Larvik kommune har 533 aktive bestillernummer.<sup>9</sup> Det innebærer at 533 ansatte i Larvik kommune kan gjøre innkjøp på kommunens vegne.

### **Kompetansebehov hos medarbeidere**

VOIS har utarbeidet en kompetanseutviklingsplan, der de setter ulike kompetansemål for grupper av ansatte med ulikt innkjøpsansvar. Larvik kommune har ingen egen systematisk kartlegging eller strategi når det gjelder kompetansenivå på anskaffelsesområdet for egne medarbeidere.

Kommunen har ikke oversikt over innkjøpskompetansen til de ulike resultatenehetene. Det er heller ikke gjort undersøkelser av hvilke ønsker og behov som foreligger på dette området hos ansatte som har bestillernummer. Ved tilsetning i enkelte stillinger vektlegges innkjøpskompetanse. I enkelte enheter vurderer en at reglene i liten grad gjelder, eller at omfanget av innkjøp i avdelingen er så lavt at ingen har vært på kurs. Andre enheter begrenser antall ansatte med bestillernummer, og har en bevisst strategi rundt kompetansebygging av innkjøpere.

Rådmannen opplyser at innkjøp ikke er tema i ledelsens gjennomgang, men at det har vært tema på flere faste ledermøter, for eksempel i forbindelse med endring av regler eller inngåelse av nye rammeavtaler. Det varierer om det rapporteres på innkjøp i resultatenehetene. I noen grad er innkjøp tema på regelmessige møter, for eksempel personalmøter, avdelingsmøter, prosjektmøter, møter om økonomirapportering el.l.

Det er gjennomført samlinger for RE-ledere i regi av innkjøpsansvarlig i kommunen. Oppmøte på slike arrangement varierer. VOIS tilbyr regelmessig ulike kurs om anskaffelser. Det ble arrangert kurs både høsten 2009 og våren 2010. På høstkurset deltok 5-6 medarbeidere fra Larvik, mens det i vår deltok et par personer.

De RE-lederne vi har spurt opplyser at de kan henvende seg til innkjøpsansvarlig dersom de har behov for råd eller bistand, og at resultatenehetene benytter seg av det.

---

<sup>9</sup> Agresso Larvik kommune, mai 2010

## Strategier for å forebygge, avdekke og rette opp avvik

### *Forebyggende tiltak*

Kommunen har en sentral innkjøpsansvarlig som gir råd og bistand, og har en ordning med bestillernummer for alle som skal gjøre innkjøp på kommunens vegne. Det foreligger en samlet oversikt over hvem som har bestillernummer i kommunen.

Kvalitetssystemet inneholder råd og verktøy for å sikre at innkjøp blir gjort i samsvar med regelverk og kommunens rutiner. Det er lenket til maler for obligatoriske dokumenter i prosessen, for eksempel kunngjørings skjema, standardkontrakt og protokoll. Det er laget en egen overskrift om innkjøp på kommunens intranett, med lenke til de aktuelle dokumentene.

Alle kommunens rammeavtaler ligger samlet tilgjengelige i kvalitetssystemet, og kommunen har etablert e-handel med samlet bestillingsmulighet for en rekke av rammeavtalene. Det gjøres ikke systematiske evalueringer av eksisterende avtaler eller kartlegging/analyse av behov for rammeavtaler på nye områder fra sentralt hold i kommunen.

Gjennom innkjøpssamarbeidet VOIS har kommunen tilbud om anskaffelse av rammeavtaler, kompetanseheving av ansatte og utvikling av verktøy på innkjøpsområdet.

### *Tiltak for å avdekke og rette opp avvik*

#### Kontroll ved attestasjon og anvisning

Anvisningsreglementet stiller noen kontrollkrav knyttet til anskaffelser.<sup>10</sup>

Det framgår bl.a. av reglementets pkt. 10 om attestasjon at *dersom kommunen har inngått en innkjøpsavtale for en vare- eller tjenestegruppe, skal bestilling av varen rettes mot den leverandør avtalen er inngått med.* Dette skal kontrolleres av attestanten.

Om anvisning står det i pkt. 3 at *ved anvisningen påtar den anvisningsberettigede seg ansvar for at disposisjonen er budsjettmessig i orden, lovlig og økonomisk forsvarlig ....*

I anvisningsrutinen pkt. 3 framgår det videre at forfallsdato, kvantum, pris og eventuell rabatt skal sjekkes mot avtale.<sup>11</sup>

De RE-lederne vi har snakket med beskriver forventninger til attestant og eget ansvar for anvisning ulikt. Anvisningsansvaret kan også være organisert slik at RE-leder ikke anviser, men har delegert det til andre i enheten.

#### Kontroll av innkjøp og lojalitet mot rammeavtaler

Kvalitetssystemet legger opp til at det skal gjennomføres stikkprøvekontroll med anskaffelser. Kommunen har tidligere gjennomført konkrete undersøkelser av lojalitet mot rammeavtaler, og gjort konkret oppfølging mot enheter som har gjort innkjøp hos andre. Kommunen gjør ikke dette systematisk eller regelmessig. Det er ikke gjort slike undersøkelser i 2008 eller 2009. Innkjøpsleder mener at det bør gjennomføres regelmessig kontroll av fakturaer for å forbedre etterlevelsen etter anskaffelsesreglene.

---

<sup>10</sup> Vedtatt av rådmannen 5.9.1996, revidert 15. november 2005, Kvalitetssystemet/Felles/Tillegg/Kap 5.

<sup>11</sup> Rutinebeskrivelse i forbindelse med anvisning, oppdatert 16.9.2008. Basert på "Reglement for økonomisk internkontroll", vedtatt administrativt 26.4.1996 i henhold til delegert fullmakt gitt av Larvik kommunestyre 4.10.1995, sak 70/95. (Kvalitetshåndboka)

### Avviksmeldinger

Kommunen har rutiner i kvalitetssystemet for å melde fra om og registrere avvik. Det er ikke meldt noen avvik knyttet til innkjøp.

### Ledelsens gjennomgang

”Ledelsens gjennomgang” er et ledd i forbedringsprosessen i kvalitetssystemet. Innkjøp har ikke vært tema i ledelsens gjennomgang i Larvik kommune.

## **3.3 Revisors vurdering av anskaffelsesstrategi og rutiner**

Kommunen har et fyldig, dekkende og godt pedagogisk tilrettelagt system for gjennomføring av anskaffelser i kommunen. Innkjøpskapitlet i kvalitetshåndboka inneholder målsetninger, klare krav, veiledninger og brukervennlige verktøy som er egnet til å bidra til å sikre at anskaffelser skjer i samsvar med gjeldende krav. Dokumentene er godt oppdaterte.

Vi er enige med administrasjonen i at kommunen har en god plattform for arbeidet med anskaffelser. Behovet for og nytten av en dokumentert egen strategi eller et eget strategidokument for innkjøp kan derfor diskuteres. Vi mener likevel at kommunens overordnede og generelle mål om å gjøre anskaffelser i samsvar med kravene i kvalitetssystemet, kunne hatt en bedre og mer synlig forankring hos kommunens ledere. En enkel, skriftliggjort strategi kan kanskje bidra til bedret ledelsesforankring. En prioritering av anskaffelsesområdet i ledelsens gjennomgang kan også gi økt lederforankring og fokus på gjennomføringen av innkjøp.

Anskaffelser er et tema som berører hele kommunens virksomhet og grunnkravene i loven gjelder for alle anskaffelser kommunen gjør. For deler av kommunen oppfattes anskaffelsesreglene som perifere fordi en gjør relativt lite innkjøp, og reglene anses lite relevante for de konkrete anskaffelsene som gjøres på det aktuelle området. Dette gjelder for eksempel ved kjøp av intellektuelle tjenester (for eksempel advokattjenester og andre rådgivnings/konsulenttjenester). Det er nylig utgitt en veileder om kjøp av slike tjenester.<sup>12</sup> Kommunen bør treffe tiltak for å sikre at kunnskapen om reglene er tilstrekkelig også på resultatområder som gjør lite innkjøp og når det gjelder kjøp av intellektuelle tjenester.

Det er positivt at kommunen har oversikt over alle innkjøpere, men kommunen har etter vår vurdering for mange innkjøpere. Det er også positivt at enkelte enheter har en bevisst holdning til antallet innkjøpere og den kompetanse disse bør ha. Kommunene bør vurdere en felles målsetning om dette og om ønsket kompetansenivå hos alle innkjøpere. Slike tiltak kan være kartlegging av kompetansen, en obligatorisk minimumsopplæring knyttet til tildeling av bestillernummer el.l. Her har kommunen lett tilgjengelige verktøy i VOIS-samarbeidet.

Larvik kommune bør gjennomføre regelmessige kontroller av innkjøp. Slike kontroller kan gjennomføres med relativt liten ressursbruk. Det bør gjennomføres stikkprøvekontroll av både av enkeltanskaffelser og av lojalitet mot rammeavtaler. Kontrollansvaret knyttet til anskaffelsesreglene i forbindelse med anvisning og attestasjon bør presiseres.

---

<sup>12</sup> Veileder om kjøp av konsulenttjenester (Direktoratet for forvaltning og IKT og Simonsen advokatfirma DA, 2010) ([www.anskaffelser.no](http://www.anskaffelser.no))

## 4 Ivaretas kommunens miljø- og samfunnsansvar i anskaffelser?

### 4.1 Revisjonskriterier - miljø- og samfunnsansvar

Det er et mål at anskaffelser i offentlig sektor skal skje med et minimum av miljøbelastning og med respekt for grunnleggende arbeiderrettigheter og menneskerettigheter. Miljø- og etiske/sosiale hensyn i offentlige anskaffelser skal være et redskap som bidrar til en effektiv offentlig sektor og et konkurransedyktig næringsliv.<sup>13</sup>

Regelverket om offentlige anskaffelser stiller krav om at kommunen under planleggingen av den enkelte anskaffelse skal ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.

Kommuneloven § 23 nr. 2 pålegger administrasjonssjefen et ansvar for kommunal drift i samsvar med lover og regler, og at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

- Kommunen bør ha rutiner og maler som sikrer at det tas hensyn til miljømessige konsekvenser under planleggingen av anskaffelser.
- Det bør stilles miljøkrav ved anskaffelser.

### 4.2 Fakta og funn – miljø- og samfunnsansvar

#### Kvalitetssystemet – veiledning, rutiner og maler

Informasjon om kravene til miljø og samfunnsansvar er tatt inn i veiledning og maler i kvalitetssystemet. Det finnes miljøkriteriesett for enkelte anskaffelser. Kommunen er miljøsertifisert, men kommunens miljøpolicy omtaler ikke innkjøp særskilt.

VOIS arbeider med å lage en egenerklæring om samfunnsansvar for tilbydere. Egenerklæringen blir et verktøy for karaktersetting og vektning av samfunnsansvar som tildelingskriterium både for VOIS og for enkeltanskaffelser i kommunen.

#### Miljøkrav ved anskaffelser - rammeavtaler

Det er stilt miljøkrav i forbindelse med anskaffelsen av en rekke av de rammeavtalene kommunen har. For de rammeavtalene som VOIS har anskaffet, gis det informasjon om miljø knyttet til den enkelte avtale på nettsidene til VOIS<sup>14</sup>.

Miljøkravene kan være stilt på ulikt vis. I noen tilfeller er miljøkriterier satt som kvalifikasjonskrav, mens det i andre tilfeller er knyttet spesifikke krav til produktet eller produksjonsprosessen. Det kan også være indirekte miljøforbedringstiltak som tilbys gjennom avtalene, for eksempel når det gjelder fyringsolje.

I enkelte sammensatte avtaler er miljøhensyn søkt ivaretatt ved at leverandørene sikrer oversikt over miljøvennlige produkter, for eksempel når det gjelder forbruksvarer som

<sup>13</sup> Regjeringens handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser (Planen gjelder for 2007 – 2010). Hovedpunktene i planen er også omtalt i St. meld. nr. 26 (2007-2008) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand og i St. meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk.

<sup>14</sup> For noen avtaler informeres det om hvilke krav som er vektlagt, for andre avtaler er informasjonen faktaopplysninger om miljømuligheter innenfor avtalene. Vi har forholdt oss til informasjonen på nettsidene, og har ikke sjekket konkurransegrunnlag eller kontraktsformuleringer.

emballasjemateriell for storhusholdning, cateringsprodukter, lyskilder, batterier, papirprodukter og renholdsprodukter.

Det er stilt miljøkrav i 15 av 25 rammeavtaler som Larvik er tilsluttet gjennom VOIS-samarbeidet.

For følgende åtte VOIS-rammeavtaler er det ikke stilt miljøkrav til leverandør om produksjon, produkt eller transport:<sup>15</sup>

- bøker og media til bibliotek
- farmasøytisk tilsyn
- grus og pukk
- kjemikalier og polymerer til renseanlegg
- legemidler (gjelder gammel avtale – hva med ny?)
- vedlikehold og service på heis
- telefoni og mobiltrafikk
- service og vedlikehold av heis

For følgende avtaler er det stilt indirekte eller uklare miljøkrav:

- jernbanereiser
- kontor og skolerekvisita (leverandør har miljøvennlige produkter)
- smittefarlig avfall
- veimerking (tilfredsstiller kravene i Håndbok 062 pkt 6.4.2)

### **Miljøkrav ved enkeltanskaffelser**

Vi har bedt om å få se kunngjøring, kravspesifikasjon og kontrakt for 16 fakturaer over 100 000 kroner fra drifts- og investeringsregnskapet. Anskaffelsene gjelder både varer og tjenester. Tre av anskaffelsene var knyttet til rammeavtaler der det var stilt miljøkrav i rammeavtalen. En av anskaffelsene var knyttet til en større byggekontrakt og er derfor ikke undersøkt nærmere av oss i dette prosjektet.

Av de øvrige tolv anskaffelsene er det opplyst/dokumentert at det er stilt miljøkrav i én anskaffelse. HMS-erklæring er dokumentert i 10 av 15 enkeltanskaffelser med verdi over 100 000 kroner.

Vi har ikke undersøkt større bygge/entrepriseanskaffelser i dette prosjektet. Larvik kommunale eiendom KF og resultatenhets for kommunalteknikk opplyser begge at miljøkrav og livssyklus kostnader har høy fokus i anskaffelser av entreprise/byggeprosjekt. Dels stilles det miljørelevante krav knyttet til kvalifikasjoner, dels som tildelingskriterier. Kompetansen vurderes som god på dette området av enhetene selv.

Eiendomsforetaket stiller kvalifikasjonskrav knyttet til miljø i sine anskaffelser. Foretaket setter opp energidesign for alle nybygg prosjekter, og samarbeider med Grønn Byggallianse og Norsk enøk og energi. I pågående byggeprosjekt/anskaffelser er det stilt krav om miljøvennlig produktvalg, og det er delvis utarbeidet en sjekkliste/kontrollplan for å følge det opp. Enheten deltar i SINTEF-prosjekt for utvikling av energieffektive inneklimaløsninger, og har også egne utviklingsprosjekt i gang.

---

<sup>15</sup> Informasjon hos VOIS pr. april 2010

Resultatenheten for kommunalteknikk opplyser at det er miljøkriterier knyttet til risikovurderingen av de ulike prosjektene som gjennomføres. Kriteriene gjennomgås årlig. Enheten stiller miljøkrav i tildelingskriterier ved kjøp av entrepriser og rådgivningstjenester. Kommunen arbeider for tiden med å videreutvikle slike kriterier, dels i dialog med bransjen, og samarbeider med VOIS om dette.

### **4.3 Revisors vurdering av miljø- og samfunnsansvar**

Vi har inntrykk av at Larvik kommune og VOIS er langt framme når det gjelder å stille miljøkrav ved anskaffelser av rammeavtaler. Det er godt tilrettelagt i kvalitetssystemet for å stille miljøkrav. Ytterligere verktøy er under utarbeidelse (egenerklæring om samfunnsansvar for tilbydere).

Flere av rammeavtalene er slik innrettet at det avhenger av avrop etter avtalen om innkjøpene faktisk er miljøvennlige eller ikke. Dermed er innkjøpernes kompetanse på grønne innkjøp innen fagfelt/rammeavtalenes område avgjørende. Slik kompetanse ligger inne i kompetanseplanen/kursplanen som VOIS har utarbeidet for innkjøperne etter rammeavtaler (avropere). Kommunen bør sikre at ansatte med bestillernummer har tilstrekkelig kompetanse på sitt område.

Enheter som gjør mye anskaffelser innen bygg og anlegg (Larvik kommunale eiendom KF og resultatenhet for kommunalteknikk) synes å være aktive og har eller være i ferd med å opparbeide god kompetanse knyttet til miljø. Det kan være nyttig for disse enhetene å utveksle erfaring og kompetanse på dette området.

Ut fra den dokumentasjon vi har sett av anskaffelser ellers i kommunen, mener vi at øvrige deler av kommunen kan ha forbedringspotensial når det gjelder hensyn til miljø og samfunnsansvar ved planlegging og gjennomføring av enkeltkjøp under 500 000 kroner.

## **5 Blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med gjeldende krav?**

### **5.1 Enkeltanskaffelser**

#### **5.1.1 Revisjonskriterier – enkeltanskaffelser**

Regelverket om offentlige anskaffelser er omfattende, detaljert og i stadig endring. De grunnleggende prinsippene som gjelder for alle anskaffelser finner vi i lov 16. juli 1999 om offentlige anskaffelser (LOA) § 5 og i forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (FOA) § 3-1.

Kommunen har et kvalitetssystem som stiller krav til anskaffelsesprosessen. Disse kravene gjelder for alle anskaffelser. Kravene i kommunens rutiner er dels overlappende med krav i loven og forskriften, og dels selvstendige krav.

For problemstilling 3 har vi på bakgrunn av lov, forskrift og kvalitetssystemet for Larvik kommune utledet følgende revisjonskriterier:

- Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> LOA § 5 andre ledd

- Ved anskaffelser mellom 10 000 og 100 000 kroner (u/mva) utenom rammeavtalene, skal det innhentes minst to, helst tre konkurrerende tilbud. Det skal dokumenteres i ettertid at det er innhentet tilbud<sup>17</sup>.
- For anskaffelser med verdi fra 100 000 til 500 000 kroner (u/mva) skal det sendes skriftlig forespørsel til minst tre aktuelle tilbydere, og anskaffelsen skal lyses ut i VOIS database.<sup>8</sup>
- Det skal innhentes skatteattest og hms-erklæring. Det skal føres protokoll i samsvar med vedlegg 3 i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA). Protokollen skal journalføres.<sup>18</sup>
- Anskaffelser til en verdi av over 500 000 u/mva skal være lyst ut på Doffin i samsvar med kravene i forskriften.
- 

### 5.1.2 Fakta og funn - enkeltanskaffelser

#### Stikkprøver - anskaffelser over 10 000 kroner

Fra driftsregnskapet har vi plukket ut ti anskaffelser mellom 10 000 og 100 000 kroner. I ni av kjøpene var det ikke innhentet konkurrerende tilbud. Den tiende fakturaen var en del av en større anskaffelse angående stortingsvalget i 2009, anskaffet av BTV-samarbeidet. Det blir gitt uttrykk for at kravet om dokumentasjon av konkurranse for anskaffelser over 10 000 kroner oppleves som krevende, og at denne grensen burde settes høyere.

Manglende konkurranse ble begrunnet med ulike årsaker:

- det var forventet at kjøpet skulle være under 10 000,
- kjøpet er knyttet til en "rammeavtale" fra 1990,
- det finnes ingen andre aktuelle alternativ,
- kjøpet var et erstatningskjøp etter skade, og samme leverandør ble brukt,
- kjøpet er egentlig gjort av et organ utenom kommunen,
- aktuell leverandørs kompetanse var avgjørende.

#### Stikkprøver – anskaffelser over 100 000 kroner

Vi har plukket ut 16 anskaffelser av varer og tjenester over 100 000 kroner, ti fra driftsregnskapet og seks fra investeringsregnskapet.

En av disse anskaffelsene utgår og er ikke dokumentert i denne undersøkelsen, fordi den er del av en større kontrakt som vi ikke har undersøkt. Tre av anskaffelsene var kjøp innenfor rammeavtale.

Vi fant følgende:

- to anskaffelser var det ikke konkurrert om
- ingen av anskaffelsene var kunngjort på nettsidene til VOIS
- en av fakturaene gjelder en løpende tjeneste anskaffet i 1999
- ingen av anskaffelsene kan dokumentere samlet protokoll i samsvar med kravene i FOA, men for noen anskaffelser var det ført en enkel protokoll over anbudsåpningen
- for fem av anskaffelsene har vi ikke fått informasjon eller dokumentasjon av at skatteattest og hms-erklæring er krevd

---

<sup>17</sup> Kvalitetshåndboken Larvik kommune, kap. 5 Støtteprosesser, pkt 5.3 Innkjøpsordning

<sup>18</sup> FOA § 3-2, § 3-3 og § 3-4

- i sju tilfeller er ikke protokoll/kontrakt journalført.

### 5.1.3 Revisors vurdering - enkeltanskaffelser

Vi har undersøkt et lavt antall fakturaer, men resultatet viser noen gjennomgående funn der vi vil anbefale tiltak, og noen enkeltfunn som vi vil kommentere særskilt.

Det framstår som kommunen i stor utstrekning unnlater å gjennomføre konkurranse i kjøp under 100 000 kroner. Dette er i strid med kommunens reglement, og vil i mange tilfeller også være i strid med LOA og kravet om at det alltid skal gjennomføres konkurranse dersom det er mulig. Den beløpsgrensen kommunen har satt for å gjennomføre og dokumentere konkurranse er lavere enn mange andre kommuner. Det kan være at beløpsgrensen er for ambisiøs, og at den burde heves noe.

Vår undersøkelse tyder på at kravet om protokoll, skatteattest og hms-erklæring i liten grad etterleves av kommunen. Disse kravene er viktige bidrag til å sikre trygge arbeidsforhold, hindre svart arbeid og å sikre innsyn og åpenhet i forbindelse med innkjøp. Det skal også føres protokoll dersom en mener at et kjøp over 100 000 kroner er omfattet av unntaksregler fra kravet om konkurranse. Det ser ut til å være behov for at kommunens innkjøpere får opplæring om disse reglene.

For et par fakturaer/kjøp henvises det til tjenesteavtaler fra flere år tilbake. Dette gjelder feiertjenester og konsulentbistand. Rammeavtaler og løpende avtaler skal det i utgangspunktet konkurreres om minimum hvert fjerde år. Kjøp etter eldre avtaler vil ofte anses som ulovlige direktekjøp. Kommunen bør snarest sørge for at mer enn 4-5 år gamle tjenesteavtaler blir lyst ut på nytt.

Det henvises i noen tilfeller til at det ikke finnes alternative leverandører, særlig når det gjelder intellektuelle tjenester som rådgivning og konsulentbistand. Det kan være rom for slike unntak, men selv om en mener seg unntatt fra kravet om konkurranse, skal det skrives protokoll dersom anskaffelsens verdi overstiger 100 000 kroner. Protokollen skal vise begrunnelsen for avgjørelsen om å ikke ha konkurranse. Det er kommunen som har bevisbyrden for at vurderingen er riktig, og unntaksmulighetene praktiseres strengt av KOFA.<sup>19</sup> Kommunen bør sikre at også slike anskaffelser gjøres etter konkurranse.

Anskaffelser som er utgiftsført i kommunens regnskap skal følge reglene om offentlige anskaffelser og kommunens rutiner selv om det er organ utenfor kommunen som gjør valget av leverandør.

I ett tilfelle vises det til at kjøpet er et erstatningskjøp. Dette fritar i seg selv ikke fra kravet om konkurranse ved anskaffelsen av erstatningsproduktet. Dersom unntak for tilleggsleveranser kommer til anvendelse (FOA § 2-1 nr. 2 eller § 14-4) skal dette framgå av protokollen for anskaffelsen.

---

<sup>19</sup> Klagenemnda for offentlige anskaffelser ([www.kofa.no](http://www.kofa.no))



## 5.2 Bruker kommunen rammeavtalene?

### 5.2.1 Revisjonskriterier - rammeavtaler

En rammeavtale er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere oppdragstakere.<sup>20</sup> Slike avtaler har til formål å fastsette vilkår for de kontraktene som skal tildeles i en periode, særlig med hensyn til pris og volum.

Plikt til å bruke rammeavtalene er beskrevet i kommunens kvalitetssystem, Innkjøp pkt 5.3.1 og 5.3.2.

Kommuneloven § 23 nr. 2 sier at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier.

- Kommunen skal følge de rammeavtalene som til enhver tid gjelder.
- Kommunen skal påse at ansatte følger de rammeavtalene som til enhver tid gjelder, og det bør være etablert rutiner som sikrer betryggende kontroll.

### 5.2.2 Fakta og funn - rammeavtaler

Vi har gjort et utplukk av avtaler som er undersøkt ut fra en risiko og vesentlighetsvurdering. Vi har dels sett på kjøpsvolum i regnskapet, og dels har vi vurdert spredning og omfang av innkjøpere. I enkelte tilfeller har vi gjort utplukk av avtaler ut fra konkret mistanke om kjøp hos andre enn rammeavtaleleverandør. Vi har ikke undersøkt anskaffelser med minikonkurranser etter rammeavtaler.

Vi har undersøkt følgende rammeavtaler:

- medisinsk forbruksutstyr
- legemidler
- sengetøy
- arbeidstøy
- blomster
- skilt
- skadedyrkontroll
- verktøy
- diverse forbruksmateriell
- kontormateriell
- kontormøbler
- undervisningsmateriell
- blikkenslagertjenester

Framgangsmåten vi har brukt er ulike søk i regnskapet. Vi har kun gjort stikkprøvekontroll på bilagsnivå. Det kan derfor forekomme noen feilkilder, for eksempel kan utgiften være ført på feil konto i regnskapet, det kan være svak korrespondanse mellom varegrupper etter en rammeavtale og konto i regnskapet, det kan være stort behov for produkttyper som ikke er omfattet av rammeavtalen og lignende. Dette har vi tatt hensyn til i våre vurderinger og anbefalinger.

---

<sup>20</sup> FOA § 4-2 bokstav f.

### **Medisinsk forbruksutstyr**

På dette området har kommunen rammeavtale med Nor Engros Tanche Nielsen. Vi har sett på fakturaer til omsorgstjenestene og brannvesenet, ført på konto for medisinsk utstyr. Vi har funnet at ca 50 av 1080 fakturaer på medisinsk forbruksutstyr er levert av leverandør uten rammeavtale. Når det gjelder bleier, er 3 % kjøpt hos forskjellige apotek med og uten rammeavtale.

### **Legemidler**

Kommunen har rammeavtale på legemidler med Apotek1. Legemidler er egen konto i regnskapet. Av 610 fakturaer på denne kontoen, kommer 35 fra andre enn rammeavtaleleverandøren. Disse 35 kjøpene utgjør til sammen ca 1 % av verdien det er handlet legemidler for.

### **Sengetøy**

Kommunen har rammeavtale på sengetøy med Sverre M. Monsen AS. Vi har undersøkt konto for tekstiler og madrasser, og ansvar 70\* – 76\* (Pleie og omsorg). Vi har funnet tilnærmet 100 % lojalitet mot rammeavtalen.

### **Arbeidstøy**

Kommunen har rammeavtale på teknisk arbeidstøy med Fritzøe handel. Vi har undersøkt konto for arbeidstøy. Kommunen har kjøpt 76 % hos Fritzøe handel. Om lag 15 % er kjøpt hos tilgrensende rammeavtaleleverandør, mens 10 % av verdien er kjøpt hos forskjellige leverandører uten rammeavtale.

### **Blomster**

Kommunen har rammeavtale på blomster med fire leverandører. Rammeavtalene på blomster har vi undersøkt ved å søke på kontoer for velferdstiltak, andre forbruksvarer/tjenester, representasjon, erkjentlighetsgaver og annet inventar og utstyr. Av blomsterkjøp for ca 515 000 kroner er ca 195 000 kroner handlet hos forretningene som kommunen har rammeavtale med. Det innebærer at bare 38 % av blomsterinnkjøpene blir gjort i samsvar med rammeavtale.

### **Skilt**

Kommunen har rammeavtale på skilt med Botneskilt. Av det totale innkjøpet er nesten 30 % kjøpt hos én annen leverandør enn Botneskilt.

### **Skadedyrkontroll**

Kommunen har rammeavtale med Rentokil. Av det totale innkjøpet her er ca 25 % kjøpt fra én annen leverandør enn Rentokil.

### **Verktøy**

Kommunen har rammeavtale på verktøy og bygningsmateriell med Montasjemateriell og Fritzøe handel A/S. Verktøy skal hovedsakelig kjøpes hos Montasjemateriell. Om lag 30 % er kjøpt hos Montasjemateriell, og ca 7 % er kjøpt hos Fritzøe handel. Til sammen 40 % av innkjøpene er gjort hos Ojega Mailorder A/S, BØ-KA industrivarer A/S og Edgar Berthelsen A/S. Ingen av disse har rammeavtaler med kommunen. De siste 20 % er mange småkjøp som er gjort hos ulike andre leverandører uten rammeavtale. Vi har kun gjort stikkprøvekontroll av om de enkelte innkjøp gjelder varer som er omfattet av rammeavtalen/kan leveres av rammeavtalepart eller ikke.

### Kontorrekvisita, kontorutstyr og undervisningsmateriell

Rammeavtaler og regnskapskonti for kontorrekvisita, forbruksmateriell og kontorutstyr har store grenseflater/gråsoner. Vi har derfor ikke gjort noe skarp skille mellom rammeavtaleleverandørene på disse områdene. Vi har i stedet fokusert på i hvilken grad innkjøp ført på disse kontiene er gjort hos leverandører som kommunen ikke har rammeavtale med.

Regnskapskonto	Rammeavtale	Kjøp hos leverandører med rammeavtale	Største leverandører uten rammeavtale
Kontorutstyr	Office	68 %	Aage M (7 %) Noroffice (3 %) Sem&Stenersen (3%)
Kontorrekvisita	Corporate Express/Staples	63 %	Noroffice (5,3 %) Aage M (4,1 %) Sem&Stenersen (2,1 %)
Undervisningsutstyr	Brio, Nordli, Kinnarps	61 %	Musikkbørsen (2,6 %)
Fritt skolemateriell	Corporate Express/Staples og Nordli	85 %	Fordelt på flere
Forbruksmateriell og papir og plast	Nor Engros Olafsen	Papir og plast: 95 % Forbruksmateriell: 86 %	Prosenttallene gjelder Nor Engros Olafsen og Nor Engros Tanche Nielsen til sammen.

### Blikkenslagertjenester

Kommunen har rammeavtale på en del håndverkertjenester. Vi har undersøkt kjøp av blikkenslagertjenester. Det er god lojalitet mot rammeavtalen.

### Konsulenttjenester

Kommunen har ingen rammeavtaler på intellektuelle tjenester/konsulenttjenester. Kontoene for kjøp av konsulenttjenester viser at kommunen kjøpte slike tjenester for ca 8,4 millioner i 2009. De store postene er juridisk bistand (855 000 kroner) og ”andre konsulenttjenester” (6,8 mill kroner). Det meste av juridisk bistand er kjøpt av overformynderiet, og gjelder sannsynligvis hjelpevergetjenester. Barneverntjenesten kjøper også en noe advokattjenester.

Det er gitt uttrykk for at slike tjenester vanskelig kan kjøpes etter konkurranse, da en er opptatt av personlig kompetanse hos konsulent, eller fordi det er fastsatt statlige takster for tjenestene.

### Større leverandører uten rammeavtale

Vi har funnet en del leverandører som ikke har rammeavtale med kommunen, men som har solgt for over 200 000 kroner til kommunen i 2009. Noen av disse leverandørene forhandler varegrupper som kommunen har rammeavtale om med andre leverandører, og andre leverer varer eller tjenester på områder uten rammeavtale. Eksempler på leverandører som leverer for 2-500 000 kroner er: Aage M, Ikea og Oloey Linda Aghajani. Eksempler på leverandører som

leverer for over 500 000 kroner i 2009 er: Pick Up Service, Sandnes mediaproduksjon, Noroffice og Norek.

### **5.2.3 Revisors vurdering – rammeavtaler**

Det er høy grad av lojalitet etter rammeavtalene om medisinsk utstyr, legemidler, sengetøy og arbeidstøy. Legemidler og medisinske forbruksvarer overlapper hverandre, og det anses ikke som problematisk at det handles fra tilgrensende rammeavtleverandører. Det kan imidlertid bli dyrere enn nødvendig hvis det handles mye varer hos detaljist, men vi har ikke sett at dette har noe stort omfang.

Det er liten lojalitet mot rammeavtalene på blomster. Rammeavtalen på blomster regulerer hovedsakelig pris på frakt o.l. Vi har ikke undersøkt om blomsterkjøp utenfor rammeavtalene har noen økonomisk betydning for kommunen, men med så lav lojalitet mot avtalene bør kommunen gjøre en vurdering av dette.

Når det gjelder de to avtalene om skilt og om skadedyrkontroll, gjøres det store innkjøp fra konkurrerende leverandør. Dette er kontraktsbrudd av kommunen overfor avtalepart, og det er også en risiko for at innkjøpene utenom rammeavtale kan være ulovlige direktekjøp.

Lojaliteten mot rammeavtalene på fritt skolemateriell og papir og plast er høy. Det er imidlertid for lav lojalitet mot rammeavtalene på kontorrekvisita, kontorutstyr, arbeidsmaterieell til undervisning m.m. Noe av årsaken til lav lojalitet mot disse rammeavtalene kan være at det er behov for spesialprodukter, særlig innen undervisningsmaterieell. Totalleveransen på slike områder er ikke så stor at det nødvendigvis er hensiktsmessig å forhandle om rammeavtaler. Kommunen bør imidlertid vurdere å treffe tiltak for å sikre at ikke innkjøpere i kommunen gjør innkjøp hos Aage M, Noroffice og Sem&Stenersen i strid med rammeavtalene.

Det framstår som det er svært lav grad av lojalitet mot rammeavtalen på verktøy, eller at avtalen ikke er fullt ut dekkende for kommunens behov. Det bør gjøres en nærmere analyse av dette, eventuelt bør kommunen gjøre tiltak for å øke lojaliteten mot eksisterende rammeavtale.

Kommunen bør vurdere om det er behov for å inngå rammeavtaler når det gjelder enkelte typer intellektuelle tjenester.

## **6 Revisors konklusjoner og anbefalinger**

### **6.1 Konklusjoner**

#### **6.1.1 Har kommunen strategi og rutiner som sikrer betryggende kontroll?**

Kommunen har ikke en egen anskaffelsesstrategi.

Kommunens kvalitetssystem inneholder dokumentasjon av rutiner, krav og forventninger på innkjøpsområdet. Rutinene er operative, og inneholder råd og maler for hele anskaffelsesprosessen.

Ansvar for anskaffelser og for kontroll av anskaffelser er tydelig plassert, og kommunen har oversikt over alle som kan gjøre innkjøp.

Kommunen har ikke oversikt over kompetansen til innkjøperne, og har ikke målsetninger på dette området.

Kvalitetssystemet legger opp til at det skal gjennomføres stikkprøvekontroll med anskaffelser, men det er ikke gjennomført de siste to årene.

### **6.1.2 Ivaretas kommunens miljø- og samfunnsansvar ved anskaffelser?**

Informasjon om kravene til miljø og samfunnsansvar er tatt inn i veiledning og maler i kvalitetssystemet.

Det finnes miljøkriteriesett for enkelte anskaffelser. Det er stilt miljøkrav i de fleste rammeavtalene kommunen er tilsluttet gjennom VOIS.

Kommunen mener å ha høy bevissthet på miljø- og samfunnsansvar i forbindelse med entreprise- og byggeprosjekt, og skal alltid stille enten kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier knyttet til miljø. Kommunen er aktiv i arbeidet med å utvikle kriteriesett og løsninger på disse områdene.

Øvrige deler av kommunen synes å ha et forbedringspotensial når det gjelder å stille miljøkrav ved anskaffelser.

### **6.1.3 Blir og tjenester anskaffet i samsvar med gjeldende krav?**

Våre undersøkelser tyder på at varer og tjenester under 100 000 kroner i stor utstrekning blir anskaffet uten konkurranse.

Kravet om protokoll, skatteattest og hms-erklæring i liten grad etterleves av kommunen.

Kommunen har enkelte rammeavtaler/løpende tjenesteavtaler som har løpt i inntil 20 år uten konkurranse.

Lojaliteten mot rammeavtalene varierer fra tilnærmet 100 % ned til 30-40%.

Kommunen har ikke rammeavtaler når det gjelder konsulent- og rådgivningstjenester.

Enkelte leverandører som ikke har rammeavtale leverer varer eller tjenester til kommunen for over 500 000 pr. år.

## **6.2 Anbefalinger**

Vi har to hovedanbefalinger:

1. Kommunen bør treffe tiltak for å sikre at kommunens innkjøpere etterlever anskaffelsesreglene i lovverket og i kvalitetssystemet i større grad enn i dag. Dette gjelder særlig de grunnleggende kravene om konkurranse og protokoll.
2. Kommunen bør treffe tiltak for å bedre etterlevelsen etter enkelte rammeavtaler. Det bør vurderes å anskaffe rammeavtaler på enkelte større innkjøpsområder.

Aktuelle tiltak kan være å:

- vurdere om mål og forventninger på anskaffelsesområdet bør ha en tydeligere forankring hos kommunens ledere
- sikre at kunnskapen om anskaffelsesreglene er tilstrekkelig og relevant for alle innkjøpere og RE-ledere i kommunen. Det bør vurderes hvor mange innkjøpere kommunen trenger å ha, samt definere ønsket kompetansenivå hos innkjøperne.
- gjennomføre regelmessige stikkprøvekontroller av enkeltanskaffelser og av lojalitet mot rammeavtaler
- presisere ansvaret for kontroll av anskaffelsesreglene i forbindelse med anvisning og attestasjon for attestanter og anvisere
- vurdere om den nedre beløpsgrensen i kommunens reglement er for ambisiøs

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven eller koml).
- Forskrift 15. juni 2004 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner.
- Forskrift 15. juni 2004 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner.
  
- Lov 16. juli 1999 om offentlige anskaffelser (LOA)
- Forskrift 7. april 2006 nr 402 om offentlige anskaffelser (FOA)

### Kommunale reglement, retningslinjer og dokument:

- Kvalitetshåndboka for Larvik kommune
  - Innkjøp
  - Attestasjon og anvisning
  - Avviksmelding

### Offentlige dokument/informasjon:

- Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) om endringer i kommuneloven
- St.meld. nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp
- Veileder om offentlige anskaffelser (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, november 2006).
- Veileder om kjøp av konsulenttenester (Direktoratet for forvaltning og IKT og Simonsen advokatfirma DA, 2010)
- [www.anskaffelser.no](http://www.anskaffelser.no) (Direktoratet for forvaltning og IKT)

### Litteratur:

- Dragsten, Marianne og Lindalen, Esther (2005): Offentlige anskaffelser – Kommentartutgave (Universitetsforlaget, Oslo).
- Rapport: 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunesektoren (Rapport frå arbeidsgruppe 15. desember 2009, Kommunal- og regionaldepartementet, H-2245)
- PwC (2009): Internkontroll i kommuner
- First ventura (2008): Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter – brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene, (på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet).

## Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen

## Sentraladministrasjonen

Vår saksbehandler:	Deres ref.:	Vår ref.:	Arkiv:	Vår dato:	Deres dato:
Arve Semb Christophersen Telefon: 33 17 16 11	10/994/tork	10/33970	FE-601, TI- &58	01.06.2010	26.05.2010



Larvik  
kommune

Telemark kommunerevisjon IKS  
Kirsti Torgjørnson  
Postboks 83  
3833 BØ I TELEMARK



## Forvaltningsrevisjonsrapport om offentlige anskaffelser i Larvik kommune - høring

Rådmannen har mottatt et høringsutkast til forvaltningsrapport om offentlige anskaffelser i Larvik kommune. En oppfatter at revisjonen er gjennomført på en god måte og at samarbeidet mellom revisor og kommunens administrasjon har vært godt.

Rådmannen har noen generelle kommentarer til rapporten:

- ✓ I Larvik kommunes kvalitetssystem finner en to prosesser som beskriver innkjøp og inngåelse av innkjøpsavtale. Så langt vi forstår rapporten gir disse prosessene en tilfredsstillende beskrivelse av hvordan innkjøp og inngåelse av innkjøpsavtaler skal gjennomføres.
- ✓ Larvik kommune har en rekke innkjøpsavtaler gjennom innkjøpssamarbeidet VOIS og en del egne. Oversikt over disse er lett tilgjengelig på kommunens intranett. Samme sted ligger også annen relevant informasjon om offentlige anskaffelser.
- ✓ Kommunens anvisningsreglement beskriver korrekte og tilfredsstillende rutiner for attestasjon og anvisning.
- ✓ Lojaliteten til innkjøpsavtaler er god på flere store og viktige avtaler, men for lav på enkelte av avtalene.
- ✓ Rapporten avdekker noen forhold som viser at etterlevelsen av regler og rutiner ikke er tilfredsstillende. Rådmannen anser det som uakseptabelt med så store avvik fra både egne regler og offentlige regler for anskaffelser, selv om det ikke er vist i rapporten at kommunen har hatt økonomiske tap som følge av de beskrevne avvik.

Oppmerksomheten omkring offentlige anskaffelser har vært økende og fokuset som revisjonen retter mot dette området gir viktig informasjon i forbedringsarbeidet i kommunens administrasjon. Rådmannen vil som følge av rapportens gjennomgang av anskaffelsesprosesser i kommunen iverksette noen tiltak for å sikre at rutiner blir forbedra for å oppnå en etterlevelse av reglene. Disse beskrives i det følgende:

1. Rådmannen har bedt innkjøpsleder utarbeide en innkjøpsstrategi som synliggjør at målet er at kommunens innkjøp kan gjøres på en måte som sikrer at regler etterleves og at kommunen gjør økonomisk gunstige innkjøp som tilfredsstillende de behov



kommunen har til kvalitet. Strategien må også beskrive og legge til rette for en tilfredsstillende kontroll og avvikshåndtering.

2. Rapporten påpeker at antallet bestillere er høyt (533) og at det er uklart hvilke kompetansekrav som stilles til disse. Rådmannen er usikker på om antallet er for høyt, men deler bekymringen for kompetansen til bestillerne. Med så store avvik som dokumenteres i rapporten vil rådmannen iverksette en plan for å sikre at de som står for innkjøp har tilfredsstillende kompetanse på området.

- a. Rådmannen vil i samarbeid med innkjøpsansvarlig tilby en enkel opplæring knytta til det å være bestiller av varer og tjenester med verdi 0 – 500 000 kr.
- b. Denne gjøres obligatorisk for å inneha et bestillernummer.
- c. De av bestillerne som ikke har gjennomført opplæringen innen utgangen av året 2010 vil miste bestillernummeret.
- d. Fra 2011 tildeles kun bestillernummer etter gjennomført opplæring.

3. Når det gjelder de som skal gjennomføre anskaffelser over kr 500 000 forutsettes en mer omfattende opplæring og registrering.

4. Da det påpekes for mange eksempler på dårlig etterlevelse av de interne reglene i Larvik kommune antar rådmannen det blir pedagogisk enklere å legge til rette for god etterlevelse dersom interne regler knyttes enda tettere opp til samme ambisjonsnivå som reglene for offentlige anskaffelser generelt. Slik korrigerings vil derfor bli gjennomført.

Ledergruppa vil i nær framtid få en gjennomgang av rapportens hovedfunn og de tiltak som rådmannen har beskrevet over.

Med hilsen

Arve Semb Christophersen  
rådmann