



Offentlige anskaffelser Halden kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
14. mars 2013

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	4
2.3	Metode og gjennomføring	4
2.4	Revisjonskriterier	5
3	SYSTEM FOR INTERNKONTROLL	6
3.1	Kontrollmiljø	6
3.2	Risikovurderinger	8
3.3	Kontrollaktiviteter	9
3.4	Informasjon og kommunikasjon.....	11
3.5	Oppfølging	12
3.6	Vurderinger	13
4	REGELETTERLEVELSE I PRAKSIS	15
4.1	Revisjonskriterier	15
4.2	Fakta	16
4.3	Vurderinger	19
5	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER	20
6	RÅDMANNENS KOMMENTARER	21
7	VEDLEGG	22
7.1	Internkontroll	22
7.2	Krav i anskaffelsesregel-verket.....	24

1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet evaluert om Halden kommune har tilfredsstillende systemer og rutiner for å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser. Vi har også undersøkt kommunens praksis. For å besvare problemstillingene har vi blant annet intervjuet innkjøpsansvarlig, konstituerte kommunalsjefer og konstituert økonomisjef, samt gjennomført en spørreundersøkelse til de som deltar i kommunens innkjøpsarbeid. Metodekapitlet gir en nærmere redegjørelse av hvilke revisjonshandlinger som er utført.

Vurderingen av kommunens system for internkontroll er basert på COSO-modellen, som består av komponentene kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og oppfølging. Dette er en modell som har vist seg svært gunstig hva gjelder å vurdere internkontroll i offentlig sektor. Øvrige revisjonskriterier fremgår av problemstilling to, og er også nærmere beskrevet i vedlegg til rapporten.

Hva gjelder rapportens første problemstilling, er det revisjonens oppfatning at Halden kommune i all hovedsak har etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser.

Samtidig vil revisjonen påpeke at systemet inneholder enkelte svakheter som følge av manglende systematiske risikovurderinger og en helhetlig oppfølging av systemet.

Undersøkelser knyttet til kommunens praksis bekrefter ovennevnte. Det synes som om kommunen i all hovedsak etterlever regelverket om offentlige anskaffelser på en tilfredsstillende måte.

Samtidig viser gjennomgangen av leverandørreskontroer, at eldre praksis bærer preg av varierende kvalitet, og at det ikke kan utelukkes at det forekommer tilfeller av såkalte «hoffleverandører».

Basert på vurderingene under kapittel tre og fire, samt konklusjonene ovenfor, er det revisjonens oppfatning at kommunen bør:

- gjennomføre systematiske risikovurderinger
- vurdere kontrolltiltakene opp mot risikovurderingene
- etablere en planmessig oppfølging av risiko og kontrolltiltak på alle nivåer i kommunen
- foreta en gjennomgang av eksisterende avtaler, slik at kommunen forsikrer seg om at det ikke benyttes avtaler som er utgått
- foreta nærmere undersøkelser knyttet til leverandører som skiller seg ut med hensyn til utbetalt beløp og antall fakturaer, slik at kommunen forsikrer seg om at enkelte leverandører ikke favoriseres på bekostning av andre

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

I plan for forvaltningsrevisjon 2011-2012 for Halden kommune fremgår følgende om offentlige anskaffelser: «*Kommunen har en sentralisert innkjøpsavdeling som skal gjennomføre anskaffelser i henhold til vedtatt tidsplan og lov/forskrift om offentlige anskaffelser. Bestilling, kontroll og anvisning foretas i den enkelte enhet. Gjennom 2009 har området i sum hatt betydelig lavere ressursinnsats enn forutsatt. Dette kan, etter revisjonens vurdering, innebære en risiko for at redusert kompetanse og ressurser fører til at regelverket om offentlige anskaffelser ikke etterleveres i alle sammenhenger*».

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 31.10.12, sak 12/51.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- **Har Halden kommune etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser?**

Revisjonen vil blant annet undersøke om kommunen har etablert interne rutiner og prosedyrer som ivaretar de kravene anskaffelsesregelverket oppstiller, samt om disse er tilstrekkelig kjent i kommunen.

- **Følger enhetene i Halden kommune regelverk om offentlige anskaffelser i innkjøpsarbeidet?**

Problemstillingen vil primært fokusere på enhetenes etterlevelse av sentrale krav hentet fra regelverk vedrørende konkurranse, protokollføring, valg av korrekt anskaffelsesprosedyre og krav til kunngjøring.

Enhetenes overholdelse av regelverk om offentlige anskaffelser i innkjøpsarbeidet avgrenses til en gjennomgang av enheter under kommunalavdeling teknisk og kultur, og tidsmessig til perioden 2011-2012.



Kilde: www.sxc.hu

2.3 Metode og gjennomføring

Faktaboks 1: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med "Standard for forvaltningsrevisjon" (RSK 001).

Problemstillingene er besvart gjennom spørreundersøkelse¹, intervjuer og dokumentanalyse.

Spørreundersøkelsen er sendt til de i kommunen som foretar innkjøp, enten enkeltanskaffelser eller ved avrop på rammeavtaler, totalt 261 ansatte. Svarprosenten utgjør 40 %. Det er

¹ ØKR bruker Quest Back som spørreskjemaverktøy

revisjonens oppfatning at undersøkelsen er representativ i forhold til problemstillingene i denne rapporten.

Svaralternativene i spørreundersøkelsen er rangert fra 1 (*helt uenig*) til 6 (*helt enig*). Resultatene presenteres som gjennomsnittlige score i rapporten, og hvor revisjonen anser at en score større enn 4 er tilfredsstillende.



Kilde: www.sxc.hu

Det er gjennomført intervjuer med innkjøpsansvarlig, konstituerte kommunalsjefer og konstituert økonomisjef. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet et referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Det er gjennomført analyse av sentrale innkjøpsrelevante styringsdokumenter, samt foretatt en gjennomgang av 23 leverandører. Fem av leverandørene er valgt ut på grunnlag av kunngjøringer på DOFFIN² i 2012. Øvrige 18 leverandører er valgt på grunnlag av reskontrooversikt avgrenset til kommuneområde teknisk og kultur. Dette er leverandører hvor samlet innkjøp for årene 2011 og 2012 overstiger nasjonal terskelverdi³ og utbetalt beløp fordeler seg på et høyt antall fakturaer, samtidig som leverandørene ikke fremgår av kommunens rammeavtaleoversikt.

² Norsk database for kunngjøring av offentlige anskaffelser.

³ Anskaffelser over kr 500.000,-

Analysen innbefatter også en generell gjennomgang av utlysninger på DOFFIN og innmeldte klager til KOFA⁴.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Elisabeth Iversen og Anders Svarholt i perioden november 2012 - februar 2013.

2.4 Revisjonskriterier

Faktaboks 1: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Kommuneloven (Lov-1992-09-25-107)
- Lov om offentlige anskaffelser (Lov-1999-07-16-69, sist endret 1.1.2009)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2006-04-07-402, siste endret 9.3.2010)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, utgitt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet november 2006
- Kommunens interne rutiner og prosedyrer

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg.

⁴ Klagenemda for offentlige anskaffelser. Virksomheten reguleres av egen forskrift

3 SYSTEM FOR INTERNKONTROLL

Har Halden kommune etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser?

3.1 Kontrollmiljø

Revisjonskriterier

Som det fremgår av vedlegget er det viktig med et kontrollmiljø som legger til rette for god risikohåndtering. I følge COSO skal kontrollmiljøet sette organisasjonens standard når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll og styring. Kontrollmiljøet er grunnmuren for de øvrige kontrollelementene i internkontrollsystemet, og inneholder faktorer som integritet, etiske verdier og kompetanse hos virksomhetens medarbeidere, ledelsens filosofi og driftsform og ansvarsfordeling.

Fakta

Ledelsesfilosofi, organisasjonsstruktur og fordeling av ansvar og myndighet

Reglement for delegering fra rådmannen ble vedtatt av kommunestyret 6.4.06. Her fremgår det at rådmannen delegerer myndighet til den enkelte kommunalsjef og sjef for støttefunksjoner, til å foreta innkjøp i henhold til vedtatt innkjøpsreglement, interne retningslinjer og gjeldende rammeavtaler. Tilvarende delegeres fra kommunalsjefene/sjef for støttefunksjon til enhetslederne og fra enhetslederne til avdelingsledere. Disponeringer skal gjøres innenfor tildelte rammer. Spørreundersøkelsen viser at 48 % av de som foretar innkjøp i kommunen har fått denne myndigheten delegert skriftlig. Videre viser spørreundersøkelsen at 64 % av enhetslederne har delegert myndighet til å foreta anskaffelser til ansatte i enheten, hvorav 15 % har gjort dette skriftlig.

Halden kommune har utarbeidet interne retningslinjer for anskaffelser⁵. Del 1 omhandler retningslinjer for innkjøp, herunder formål med retningslinjene og målsettinger med innkjøp i kommunen. Videre omtales generelle krav til innkjøp, innkjøpsprosedyre, organisering, informasjon og kontroll og oppfølging.

Vedlegg 1 omhandler alminnelige vilkår for kjøp av varer og vedlegg 2 omhandler alminnelige betingelser for kjøp av tjenester. Innkjøpsansvarlig informerer om at kommunens interne retningslinjer revideres på bakgrunn av endringer i lovverket om offentlige anskaffelser, og siste revisjon ble foretatt i 2008. Eksisterende retningslinjer ble i hovedsak utarbeidet av innkjøpsansvarlig og er basert på krav i regelverk.

Økonomi og planavdelingen er en støttefunksjon organisert direkte under rådmannen. Avdelingen ledes av økonomisjef og innkjøp ligger under økonomisjefens ansvars- og myndighetsområde. Innkjøpsavdelingen skal involveres i anskaffelser som overstiger kr 500.000,-.

Innkjøpsansvarlig har ledet prosessen med å utarbeide en helhetlig anskaffelsesstrategi for kommunen. Bakgrunnen for dette arbeidet er et potensiale for besparelser ved forankring og implementering av en felles strategi. Innføring av e-handel, deltakelse i innkjøpssamarbeid, miljøvennlige

⁵ Kommunens interne retningslinjer for anskaffelser er politisk forankret, kommunestyresak 024/06, og sist revidert i 2008.

anskaffelser og etiske retningslinjer er berørte områder.

Anskaffelsesstrategi for Halden kommune for perioden 2013-2016 ble godkjent av rådmannens ledergruppe 5.11.12 og behandlet som referatsak i formannskapet desember 2012.

Det fremgår av kommunens arbeidsreglement at det kreves tillatelse for annet lønnet arbeid som kan påvirke vedkommendes arbeidsytelse i kommunen, eller som kan medføre inhabilitet etter forvaltningsloven.



Kilde: www.sxc.hu

Etikk og integritet

Del 2 i kommunens retningslinjer omhandler etiske retningslinjer ved innkjøp, herunder generelle etiske problemstillinger og etiske problemstillinger i anskaffelsesprosessen. Formålet med etiske retningslinjer ved innkjøp er:

- å bidra til reell og lik konkurranse om oppdrag
- å skape tillit til offentlige beslutninger
- å sikre det offentlige rennommé
- å sikre et felles etisk rammeverk for alle involverte i innkjøpsprosessen

Det fremgår av anskaffelsesstrategien at kommunens etiske retningslinjer skal være en del av konkurransegrunnlag og kontrakter. Innkjøpsansvarlig opplyser at det er ønskelig å fokusere ytterligere på

etikk, men det er ikke bestemt hvordan det konkret skal gjøres.

Kommunen har også utarbeidet retningslinjer for intern varsling av kritikkverdige forhold. Dokumentet angir hva det kan varsles om, til hvem og hvordan varslingen skal gjennomføres. Dokumentet refererer også til arbeidsmiljølovens regler om varsling. Rutinen inngår i kommunens HMS-håndbok. Det er også utarbeidet en varslingsplakat som er til oppslag på alle kommunens arbeidsplasser.

Kommunen har utlyst en konkurranse på Doffin for etablering av ekstern varslingskanal. Dette på bakgrunn av vedtak i formannskapet i april 2012. Formålet er å inngå avtale med en ekstern leverandør som skal motta varsler om kritikkverdige forhold i Halden kommune - og overbringe dem til kommunen.

Etikk inngikk som et tema ved opplæring innenfor innkjøp i 2009, rettet mot de som foretar innkjøp i kommunen. Konstituert kommunalsjef teknisk og kultur bekrefter at kommunens etiske retningslinjer er kjent for ansatte i kommuneområdet og at disse gjennomgås regelmessig i enhetsledermøter. Det henvises også til etiske retningslinjer i anskaffelsesprosessen.

Spørreundersøkelsen viser at 70 % av respondentene kjenner til kommunens etiske retningslinjer. Påstanden ”Jeg syntes etikk er viktig i innkjøpsprosessen” oppnår score 5,39 - hvor én er laveste verdi (helt uenig) og seks er høyeste verdi (helt enig).

Kompetanse

Kommunen gjennomførte i 2009 en prosess for å redusere antall personer som foretok avrop på rammeavtaler og gjennomførte enkeltanskaffelser, samt heve kompetansenivået på innkjøpere.

Samme året ble det gitt opplæring til de som foretar innkjøp - innenfor regelverket og kommunens interne prosedyrer. Ellers gjennomfører innkjøpsavdelingen opplæring og veiledning ved behov. Innkjøpsansvarlig informerer om at det er ønskelig med mer opplæring.



Kilde: www.sxc.hu

Det fremgår av anskaffelsesstrategien at innkjøpsavdelingen skal bestå av sertifiserte innkjøpere, samt at de som foretar anskaffelser på enhetene skal inneha nødvendig kompetanse for dette. Det er også ønskelig med rutiner og kontroll på hvilke personer som kan foreta anskaffelser, slik at anskaffelsene foretas korrekt.

Innkjøpsansvarlig har utdanning innenfor økonomi og har jobbet med offentlige anskaffelser siden 2003 og vært ansatt i kommunen siden 2005. Han innehar sertifisering som offentlig innkjøper og deltar på kurs ved behov. Innkjøpsforum i Østfold består av representanter for alle kommunene i fylket. Dette er en arena for diskusjon, erfaringsutveksling, kurs etc. Forumet har ikke vært aktivt den senere tid.

Funn fra spørreundersøkelsen:

Påstand	Score
Jeg har god kjennskap til lov og forskrift om offentlige anskaffelser	3,68
Jeg er kjent med kommunens innkjøpsprosedyre	4,57

Jeg mener at kommunens reglementer og rutiner dekker mitt behov i innkjøpsprosessen	4,68
Jeg følger alltid kommunens reglementer og rutiner ved innkjøp	5,28

Ressurser

Innkjøpsavdelingen består av to årsverk – innkjøpsansvarlig og innkjøpsrådgiver. Innkjøpsansvarlig mener det er behov for ytterligere ett årsverk, for å ivareta de oppgaver som tilligger avdelingen på en tilfredsstillende måte; herunder kontrolltiltak og opplæring. Stor grad av innkjøp gjøres på den enkelte enhet og innkjøpsavdelingen veileder ved behov.

Innkjøpsrådgiver informerer om at det i samarbeid med Østfold fylkeskommune, Fredrikstad kommune og Sarpsborg kommune inngås felles rammeavtaler og kontrakter der hvor dette vurderes å være hensiktsmessig. Samarbeid kan i flere tilfeller resultere i bedre betingelser for kommunen.

3.2 Risikovurderinger

Revisjonskriterier

Som det fremgår av vedlegget er risikovurderinger et sentralt element i COSO. Modellen er i hovedsak utviklet som et risikostyringsverktøy og bør brukes i sammenheng med kommunens øvrige styringsverktøy. Risikovurdering forutsetter at det er fastsatt mål for virksomheten og aktivitetene. Internkontrollsystemet må således identifisere risikoer som kan hindre måloppnåelse. Analysen danner grunnlag for hvilke kontrollaktiviteter som bør iverksettes.

Fakta

Formålet med retningslinjene for innkjøp er å håndheve en felles opptreden overfor leverandører og at disse behandles på samme måte - uavhengig av hvilken

enhet/avdeling det er som foretar anskaffelsen. Videre skal retningslinjene sikre at det er en reell konkurranse om å oppnå leveranser til kommunen og at prinsippet om konkurranse på like vilkår følges overfor alle anskaffelser.

Videre er målsettingene at:

- innkjøp til Halden kommune skal gjennomføres på en slik måte at kommunens økonomiske interesser blir ivaretatt best mulig på lang sikt
- innkjøpsordningen skal være rasjonell og gi en effektiv utnyttelse av kommunens ressurser
- innkjøpsordningen skal gjennom de fastlagte rutiner sikre at:
 - intern kontroll kan oppdage feil slik at disse kan rettes i tide
 - intern kontroll må kunne forebygge og avdekke misligheter
 - det er klare ansvarsforhold
 - ordningen klart og greit kan dokumentere et hendelsesforløp
 - ordningen skaper tillit både hos innbyggere og leverandører
 - kommunen gjennom avtaler drar nytte av de gunstige betingelser store innkjøpsavtaler gir. I den forbindelse er det naturlig med et samarbeid med andre offentlige virksomheter

Innkjøpsavdelingen foretar ikke risikovurderinger relatert til fastsatte målsettinger for kommunens innkjøp. Et tiltak for å redusere risiko er innkjøpsavdelingens målsetting om å være mer deltakende i anskaffelser under terskelverdi.

Kommunens tre konstituerte kommunalsjefer og konstituert økonomisjef informerer om at de ikke gjennomfører systematiske risikovurderinger. I kommuneområde undervisning og oppvekst har dette sammenheng med få eller ingen innkjøp utenom rammeavtale. I kommuneområde teknisk og kultur skyldes dette at

konstituert kommunalsjef har fungert i stillingen fra 1. september og av den grunn ikke har full oversikt over området. Konstituert kommunalsjef helse og omsorg informerer om få og ensartede innkjøp i kommuneområdet – hvorav det fleste foregår via avrop på rammeavtale. Det opplyses imidlertid om at risikovurderinger foretas når det dukker opp noe særskilt eller ved behov.

3.3 Kontrollaktiviteter

Revisjonskriterier

Kontrollaktiviteter henger nøye sammen med risikovurderingen, jfr. vedlegget. Kommunen bør iverksette, eller sette fokus på eksisterende, kontrolltiltak som reduserer de risikoene som er identifisert. Aktivitetene bør omfatte alle nivåer og funksjoner i organisasjonen, og kan for eksempel være godkjennelser og anvisninger.

Fakta

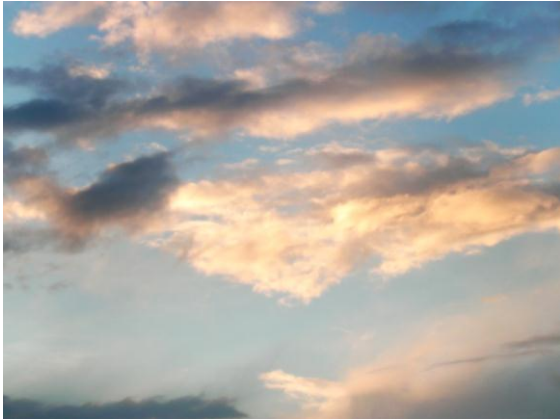
Retningslinjer for innkjøp

Kommunens retningslinjer for innkjøp beskriver ansvar og roller i innkjøpsarbeidet, samt trinn i innkjøpsprosessen fra behov oppstår til kjøpet er gjennomført. Som det fremgår tidligere i kapitlet skal innkjøpsavdelingen involveres i alle anskaffelser som overstiger en halv million, men i følge innkjøpsansvarlig skjer ikke dette i alle tilfeller. Dokumentet beskriver også aktiviteter for kontroll av varer/tjenester, avtalebetingelser og faktura, samt hvem som er ansvarlig for dette.

Innkjøpsansvarlig informerer om at retningslinjer for innkjøp er utarbeidet på bakgrunn av lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Miljø og livssyklus kostnader inngår som et eget punkt i kommunens interne

retningslinjer for anskaffelser, hvor det fremgår at miljøvennlige produkter bør foretrekkes. Innkjøpsansvarlig informerer om at miljøhensyn kan inngå som tildelingskriterium eller kvalifikasjonskrav. Kommunen er også nylig innmeldt i Grønt punkt Norge, noe som vil føre til økt fokus på miljø fremover. Eksempelvis har kommunen gått til anskaffelse av nullutslippsbiler (el-biler).



Kilde: www.sxc.hu

Påstanden ”Jeg er kjent med kommunens innkjøpsprosedyre” oppnår score 4,57 i spørreundersøkelsen.

Økonomisk internkontroll

Gjeldende økonomireglement for Halden kommune ble vedtatt av kommunestyret 13.02.97. Reglement for attestasjon og anvisning er en del av dette og ble sist endret i 2006. Her fremgår det at rådmannen kan skriftlig delegere anvisningsmyndighet til et begrenset antall navngitte personer. Anvisningsmyndighet skal som hovedregel tillegges enhetsledere/fagledere, prosjektledere og kommunalsjef. Anvisningsbemyndiget avgjør hvem det er som har attestasjonsrett innen de enkelte ansvarsområder. Påstanden «Jeg er kjent med kommunens reglement for anvisning og attestasjon» oppnår en score på nesten 5,3 i spørreundersøkelsen. Andre påstander knyttet til den økonomiske internkontrollen innenfor innkjøp oppnår også generelt høye score.

Ehandel

Det fremgår som et mål i anskaffelsesstrategien at e-handel innføres innen utgangen av 2014. Konstituert økonomisjef informerer om at det er ønskelig å forskuttere denne innføringen, slik at innfasingen kan starte sommeren 2013. Forskuttering ble budsjettbehandlet og innvilget i desember 2012. Innføring av e-handel vil bidra til bedre kontroll av både pris og produktsortiment.

Rammeavtaler

Rammeavtaler fungerer som kontrolltiltak, ved at kjøp i henhold til rammeavtale vil være i tråd med regelverket.

Rammeavtaler inngås kontinuerlig og innkjøpsansvarlig informerer om at det er behov for ytterligere avtaler. Behov kan meldes inn fra enhetene, men i de fleste tilfeller fanger innkjøpsavdelingen opp dette selv. Dette skjer vanligvis ved gjennomgang av leverandørreskontro – som gjøres ca. hvert halvår.

Innkjøpsansvarlig anslår antall rammeavtaler og kontrakter som løper over flere år - til å være omkring 50-60. Rådmannen signerer samtlige rammeavtaler.

Innkjøpsansvarlig informerer om at kommunen har noen flere avtaler enn hva som fremgår av rammeavtaleoversikten, eksempelvis knyttet til forsikring og strøm. De inngår ikke i oversikten da de ikke er relevante for kommunen i sin helhet.

Spørreundersøkelsen viser at 94 % av respondentene kjenner til kommunens rammeavtaleoversikt. Øvrige funn er:

Påstand	Score
Jeg mener at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er oppdatert	4,09
Jeg mener at informasjon om	4,43

kommuneovergripende rammeavtaler er tilstrekkelig tilgjengeliggjort	
---	--

Elektronisk kvalitetssystem

Konstituert økonomisjef informerer om at nytt elektronisk kvalitetssystem/intranett skal være operativt i begynnelsen av 2013. Systemet har en egen fane for internkontroll, hvor dokumenter og rutiner som er relevant for den innloggede vil være tilgjengelig. Systemet inneholder også avviksregistrering og avvikshåndtering. Gammelt intranett vil fases ut samtidig.

Annet

Når det gjelder dokumentasjon og etterprøvbarehet informerer innkjøpsansvarlig om at kommunens praksis er varierende. Kravet ivaretas antakeligvis ikke fullt ut for kommunen samlet sett.

Kommunen mottar ofte henvendelser fra leverandører i etterkant av konkurranser. Henvendelsene gjelder mer utfyllende opplysninger angående evaluering og begjæring om innsyn i andre leverandørers tilbud.

Konstituert økonomisjef informerer om at økonomiavdelingen foretar stikkprøver av om det forekommer lekkasjer på inngåtte rammeavtaler. Dette gjøres annenhver måned – i samarbeid med innkjøpsavdelingen.

Kommunenes tre konstituerte kommunalsjefer informerer om kontroll ved attestasjon og anvisning.

Konstituert kommunalsjef oppvekst og undervisning informerer om at det er foretatt stikkprøver av lojalitet ovenfor rammeavtale på fritt skolemateriell. Stikkprøvene viste til at rammeavtalen i all hovedsak ble overholdt, og kjøp ble kun foretatt utenfor rammeavtale når

leverandør ikke hadde aktuelt produkt tilgjengelig.

Konstituert kommunalsjef helse og omsorg informerer om at det er ønskelig å gjennomføre hyppigere stikkprøver av fakturaer fra leverandører som har rammeavtale med kommunen – for å kontrollere at pris er i henhold til avtale. Det er også ønskelig med kontroll av at det bestilles varer innenfor det sortimentet som inngår i rammeavtalen – at det ikke velges produkter som eksempelvis er dyrere.

3.4 Informasjon og kommunikasjon

Revisjonskriterier

Som det fremgår av vedlegget krever god internkontroll at ledere og medarbeidere er gjort kjent med og har forstått hvilket ansvar de har og hva de skal gjøre. Dette forutsetter effektiv informasjons- og kommunikasjonsflyt til alle ledd og nivåer i organisasjonen. Et velfungerende internkontrollsystem inneholder kanaler som sikrer fri gjennomstrømning av informasjon som er nødvendig for å utføre, styre og kontrollere virksomhetens aktiviteter. Målgruppen for internkontrollen må motta et klart budskap fra øverste nivå i kommunen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig. Budskapet må også bidra til forståelse av egen rolle i internkontrollsystemet, herunder sammenhengen mellom egne aktiviteter og handlinger i kommunen for øvrig.

Fakta

Innkjøpsansvarlig viser til god dialog med enhetene og opplever et økt antall henvendelser. Henvendelser omhandler fremgangsmåte ved innkjøp, veiledning underveis i prosessen, kvalitetssikring av konkurransegrunnlag, i tillegg til forespørsler om kjennskap til leverandører etc. Dette kan skyldes ledelsens økte fokus

på at innkjøp skal foretas i henhold til kommunens retningslinjer.

Det etableres alltid brukergrupper i forbindelse med inngåelse av nye rammeavtaler. Brukergruppen består av representanter fra berørte fagområder. Ved inngåelse av nye rammeavtaler inviterer innkjøpsavdelingen berørte enhetsledere og leverandører til et møte, hvor innholdet gjennomgås. Ny rammeavtale implementeres i rammeavtaleoversikten, samt publiseres som en nyhet på intranett.



Kilde: www.sxc.hu

Innkjøpsansvarlig informerer om at det er ønskelig å avholde årlige møter med kommunens leverandører. Han har utarbeidet en oversikt over møter som skal avholdes dette året og utover i 2013. Flere avtaler må følges opp for mangelfull oppfyllelse eller mangler i kvalitet.

Innkjøpsavdelingen deltar på møter i rådmannens ledergruppe ved behov. Andre tiltak for informasjonsflyt er utsendelse av e-post til berørte. Innkjøpsavdelingen innkalles/inviterer seg selv til møter ved behov.

Innkjøpsansvarlig deltok i enhetsledermøte i desember 2012 for å informere om ny innkjøpsstrategi og hva det innebærer for kommunen. Informasjon om ny innkjøpsstrategi ble også publisert som en nyhet på intranett. Innkjøp har et eget område på kommunens intranett. Her finnes lenker til interne

retningslinjer, rammeavtaleoversikt, enkelte rammeavtaler, lov og forskrift og veiledere.

Spørreundersøkelsen viser at 72 % av respondentene kjenner til at det foreligger informasjon om innkjøp på intranett. Påstanden ”*Jeg bruker intranett i innkjøpsarbeidet*” oppnår en score på 3,56.

Andre funn fra spørreundersøkelsen relatert til informasjon og kommunikasjon:

Påstand	Score
Jeg synes det er lett å komme i kontakt med innkjøpsansvarlig når behovet melder seg	4,57
Innkjøpsansvarlig er behjelpelig når jeg har behov for hjelp	4,62
Jeg har sjelden behov for å kontakte innkjøpstjenesten	4,14

3.5 Oppfølging

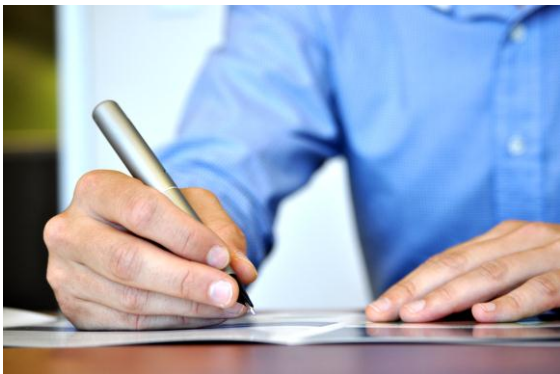
Revisjonskriterier

Som det fremgår av vedlegget er et velfungerende internkontrollsystem ikke statisk. Systemet må følges opp og vedlikeholdes. Det er viktig at ansvaret for oppdatering og revidering av dokumentasjon er tydelig plassert. Videre må risikovurderinger, kontrollaktiviteter og de ulike informasjons- og kommunikasjonskanalene følges opp, oppdateres og revideres regelmessig. Dette kan oppnås gjennom kontinuerlig oppfølging, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to.

Fakta

Innkjøpsansvarlig har ansvar for å vedlikeholde og oppdatere kommunens interne retningslinjer for anskaffelser. Retningslinjene revideres som følge av endringer i lovverket om offentlige anskaffelser. Innkjøpsansvarlig har også ansvar for etablering og oppfølging av rammeavtaler i kommunen.

Innkjøpsansvarlig har utarbeidet eget arbeidsredskap til dette arbeidet, i form av en Excel bok. Her fremgår det hvilke rammeavtaler som løper, som er prolongert og som må lyses ut. Boken inneholder også en oversikt over hvilke områder som det bør etableres rammeavtaler innenfor, samt øvrige arbeidsoppgaver som skal gjennomføres. Innkjøpsansvarlig har også hatt møte med enhetsleder for teknisk forvaltning og eiendom vedrørende planlagte investeringer for de neste fire årene, og hvilke utfordringer dette vil medføre for kommunens innkjøpsarbeid.



Kilde: sxc.hu

De konstituerte kommunalsjefene viser som tidligere nevnt til enkelte tiltak for å kontrollere om regelverket om offentlige anskaffelser etterleves eller hvorvidt det foretas innkjøp utenfor etablerte rammeavtaler. Samtlige informerer om at det er ønskelig å gjennomføre ytterligere kontrollhandlinger, men det må avveies mot ressursene dette krever.

3.6 Vurderinger

Etter revisjonens oppfatning fremstår myndighetsfordelingen i Halden kommune knyttet til innkjøp, som klar og tydelig. Delegeringsreglementet følger organisasjonsstrukturen, samtidig som den interne retningslinjen for anskaffelser i tillegg fastsetter ansvar og roller i innkjøpsarbeidet. Kommunen har også utarbeidet en egen anskaffelsesstrategi. Kommunens etiske retningslinjer er innarbeidet i de interne retningslinjene for

innkjøpsarbeidet og det stilles også krav om at disse skal tas inn i konkurransegrunnlag og kontrakter. Det er i tillegg utarbeidet retningslinjer for intern varslingslinje av kritikkverdige forhold, og det jobbes undertiden med å etablere en ekstern varslingskanal. Videre viser spørreundersøkelsen at 70 % av respondentene kjenner til kommunens etiske retningslinjer, og påstanden om at etikk er viktig i innkjøpsprosessen oppnår en score på nesten 5,4.

God kompetanse synes å ha fokus i kommunen, blant annet gjennom krav om sertifiserte innkjøpere i innkjøpsavdelingen og regelmessige opplæringstiltak for de som foretar innkjøp på vegne av egne enheter. Dette fremgår også av spørreundersøkelsen, hvor påstander knyttet til kompetanse og kjennskap til regelverket, generelt oppnår høye score.

Innkjøpsansvarlig fremhever at bemanningen i innkjøpsavdelingen er for lav sett hen mot de oppgaver avdelingen skal ha. Ressurssituasjonen var en av årsakene til at Østfold kommunerevisjon mente at innkjøp var et risikoområde i kommunen. Hvordan kommunen fordeler sine ressurser er imidlertid et politisk og administrativt spørsmål, og det er dessuten vanskelig å fastsette et normtall for hva som er fornuftig bemanning. Samtidig er alle sider ved innkjøp et generelt risikoområde i alle kommuner, og noe som bør ideelt sett bør veie tungt når kommunen skal vurdere hvilken kapasitet avdelingen bør ha. Til sammenligning har Ski kommune, som er på samme størrelse som Halden kommune, tre fulle stillingshjemler knyttet til innkjøp.

Kommunens målsettinger for innkjøpsarbeidet fremgår av den interne retningslinjen for anskaffelser og av anskaffelsesstrategien. En del risikoer er således identifisert og forsøkt eliminert gjennom disse dokumentene. Det gjennomføres imidlertid ikke systematiske

risikovurderinger, verken på overordnet nivå eller enhetsnivå, knyttet til manglende måloppnåelse eller risiko for brudd på anskaffelsesregelverket.

Etter revisjonens oppfatning representerer manglende systematiske risikovurderinger en svakhet i internkontrollsystemet, blant annet fordi det kan gjøre det vanskeligere for kommunen å nå de fastsatte målene. Det kan også gjøre det vanskeligere for kommunen å iverksette riktige og tilstrekkelige kontrolltiltak.

Revisjonen viser til at kommunen har utarbeidet interne retningslinjer som tydelig beskriver anskaffelsesprosessen og plasserer ansvar. I tillegg er det etablert andre handlinger og systemer som kan fungere som gode kontrolltiltak. Påstander knyttet til kontrolltiltak oppnår dessuten generelt høye score i spørreundersøkelsen, noe som indikerer at disse er godt kjente blant respondentene.

Samlet sett fremstår dette som tilfredsstillende for revisjonen, men vi bemerker samtidig at det er vanskelig å vurdere helheten i kontrollaktivitetene når kommunen ikke har gjort systematiske risikovurderinger.

I følge innkjøpsansvarlig fremstår dialogen med de ulike enhetene i kommunen som god, og terskelen for å ta kontakt blir stadig lavere. Dette støttes også av funn fra spørreundersøkelsen. All innkjøpsrelevant informasjon publiseres på eget område på kommunens intranett, og et flertall av respondentene kjenner til denne praksisen. Videre deltar innkjøpsansvarlig på møter i rådmannens ledergruppe ved behov og har også deltatt i enhetsledermøter. Samlet sett fremstår dette som tilfredsstillende for revisjonen.

Revisjonen finner at ansvar for oppfølging av rammeavtaler og innkjøpsrelaterte dokumenter er tydelig plassert, og at dette gjøres i praksis.

Samtidig har revisjonen ikke funnet fakta som viser en planmessig oppfølging av risiko og kontrolltiltak, utover det som implisitt gjøres gjennom den interne retningslinjen for anskaffelser.

4 REGELETTERLEVELSE I PRAKSIS

Følger enhetene i Halden kommune regelverk om offentlige anskaffelser i innkjøpsarbeidet?

4.1 Revisjonskriterier

Regelverket om offentlige anskaffelser skal ligge til grunn for alle innkjøp og anskaffelser i offentlige virksomheter. Grunnleggende krav er blant annet at:

- anskaffelser så langt det er mulig baseres på konkurranser
- oppdragsgiver sikrer at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom hele anskaffelsesprosessen
- utvelgelsen av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skjer på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier
- planlagte anskaffelser ikke deles opp i den hensikt å unngå at bestemmelser i anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse

I forskriften gitt i medhold av lov om offentlige anskaffelser er de grunnleggende kravene operasjonalisert gjennom en rekke bestemmelser. Revisjonen har foretatt et utvalg blant disse.

Som det fremgår av kriteriene utledet i vedlegg skal:

- oppdragsgiver foreta en realistisk beregning av anskaffelsesverdien på kunngjøringstidspunktet for å kunne fastsette hvilke regler som gjelder for den konkrete anskaffelsen
- oppdragsgiver velge åpen eller begrenset anbudskonkurranse, eller konkurranse med forhandling, for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. For anskaffelser over EØS terskelverdi kan det bare velges åpen eller begrenset anbudskonkurranse
- alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi kunngjøres på DOFFIN

Anskaffelser over EØS terskelverdi skal kunngjøres i TED databasen⁶

- det som hovedregel utarbeides et konkurransegrunnlag, hvor det fremgår tydelig hvilke betingelser som gjelder for konkurransen. For anskaffelser under EØS terskelverdi kan konkurransegrunnlag unnlates, gitt at kunngjøringen er tilstrekkelig med hensyn på å gi potensielle leverandører de opplysninger som er nødvendig for at de skal kunne utarbeide et fullstendig og fullverdig tilbud
- tilbudsåpning foretas på angitt tidspunkt og av minst to representanter for oppdragsgiver
- leverandører som ikke tilfredsstillende de formelle kravene som angis i forskriften, kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, som hovedregel avvises
- tildeling av kontrakt baseres på objektive og saklige kriterier. Disse skal oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget
- oppdragsgiver meddele samtlige deltakere om hvem som tildeles kontrakten, i rimelig tid før kontrakt inngås. Meddelelsen skal være skriftlig, inneholde en begrunnelse for valget og det skal angis frist for klage
- anskaffelsen kunne etterprøves ved at oppdragsgiver fører protokoll over prosessen, samt at denne kan legge frem supplerende dokumentasjon som underbygger valget av leverandør
- det ved gjentakende kjøp fra samme leverandør, og hvor den «handlende enheten» har «full innkjøpsfullmakt», etableres rammeavtale for å ivareta konkurranseelementet

⁶ Den offisielle databasen for kunngjøring i Kontoret for De europeiske fellekskaps offisielle publikasjoner.

- kommuneovergripende rammeavtaler følges i tråd med avtalens bestemmelser, da disse overstyrer den selvstendige enhetens innkjøpsansvar

4.2 Fakta

For perioden 1. januar 2011 til 31. desember 2012 fremgår følgende antall kunngjøringer av konkurranser på DOFFIN:

Kommune	Antall
Halden	54
Moss	33
Sarpsborg	83

For kommunene Halden og Sarpsborg viser antallet bare kunngjøringer som gjelder den enkelte kommune. For Moss kommune inneholder antallet også kunngjøringer som omfatter kommunene Rygge, Råde og Våler, da disse har inngått et felles innkjøpssamarbeid. I tillegg til antallet som fremgår ovenfor, kommer kunngjøringer som er gjort av flere Østfoldkommuner i samarbeid, og/ eller kunngjøringer som er gjort av Østfold Fylkeskommune i samarbeid med utvalgte kommuner i Østfold.

I følge opplysninger innhentet fra KOFA, har Halden kommune blitt innklaget fem ganger siden opprettelsen av organet i 2003.

I 2005 ble kommunen innklaget i forbindelse med konkurranse med forhandling om bygging og drift av en privat barnehage. Nemda vedtok at kommunen hadde lagt avgjørende vekt på kriteriet universell utforming, uten å gi klager mulighet til å forbedre dette forholdet under forhandlingene. Dette fant nemda å være i strid med kravet til god forretningsskikk. Videre kunne ikke kommunen dokumentere at to av de øvrige tildelingskriteriene var evaluert, noe nemda fant i strid med kravet til forutsigbarhet. Skjønnsutøvelsen tilknyttet evalueringen

av ytterligere et tildelingskriteriet ble dessuten oppfattet som mangelfull.

Av de øvrige fire sakene⁷ har en blitt trukket, og tre har blitt avvist av nemda som ubegrunnet eller klager som klart ikke vil føre frem.



Kilde: www.sxc.hu

Som det fremgår av metodeavsnittet i 2.3 har revisjonen bedt om å få forelagt avtaler og dokumentasjon som viser anskaffelsesprosessen for 23 leverandører.

De fem leverandørene som er valgt på grunnlag av kunngjøringer på DOFFIN, gjelder:

- Drift og vedlikehold av vei og gateløp
- Renholdsprodukter
- Medisinsk forbruksmateriell og inkontinensprodukter
- Levering av lærebøker og læremidler
- Fast renhold

For fire av sakene fremgår det av protokollen at anskaffelsesverdi er beregnet. I en av sakene vises det til at anskaffelsesverdi er over EØS terskelverdi, uten at verdien er tallfestet.

Valgt konkurranseform fremgår av både kunngjøring og konkurransegrunnlag for samtlige fem saker. I de utvalgte sakene er åpen anbudskonkurranse benyttet.

Samtlige fem saker er kunngjort både på DOFFIN og i TED databasen. For samtlige

⁷ En i 2008, to i 2009 og en i 2011

saker er også resultatet av konkurransen kunngjort.

Det er utarbeidet eget konkurransegrunnlag for samtlige utvalgte saker. Opplysningene som fremgår av kunngjøringen er også tatt inn i konkurransegrunnlagene. Utover dette inneholder grunnlagene i hovedtrekk:

- en presentasjon av anskaffelsen, herunder en angivelse av forventet innkjøpsvolum
- valgt anskaffelseprosedyre
- kravspesifikasjon
- kvalifikasjonskrav
- tildelingskriterier
- krav til utforming av tilbudet
- formalia, herunder ulike frister, tidspunkt for tilbudsåpning, forbud mot forhandlinger, kriterier for avisning etc.

Kvalifikasjonskravene er i hovedsak knyttet opp mot leverandørens organisatoriske, juridiske, økonomiske og finansielle stilling. Det fremgår at leverandørene må tilfredsstill kvalifikasjonskravene for å kunne delta i konkurransen.

Tildelingskriteriene er i hovedsak knyttet opp mot forhold ved produktet, i all hovedsak pris, kvalitet på produkter og leveranse, samt miljøhensyn. I samtlige konkurransegrunnlag fremgår det hvordan kriteriene vil bli vektet.

Tidspunkt for tilbudsåpning samsvarer med kunngjøringen for samtlige fem saker, og det fremgår av fremlagt dokumentasjon at to personer har deltatt i åpningen.

I alle sakene foreligger det eget skjema som viser hvilke dokumenter de ulike leverandørene har lagt frem for å tilfredsstill kvalifikasjonskravene. Disse dokumentene samsvarer med kravene i konkurransegrunnlagene. I en sak har en leverandør ikke dokumentert sin økonomiske og finansielle stilling i tråd med konkurransegrunnlaget. Denne har blitt avvist fra konkurransen.

Avvisningsbrevet inneholder en redegjørelse for årsaken til avvisningen.

I samtlige fem saker foreligger det eget skjema som viser hvordan de ulike leverandørene scorer opp mot tildelingskriteriene, og hvordan de vektet innbyrdes. Tildeling er gjort til den leverandøren som samlet sett oppnår best score i forhold til tildelingskriteriene slik disse fremgår av konkurransegrunnlagene.

I alle sakene er det sendt meddelselsbrev til leverandørene. Brevene redegjør for hvilken leverandør som er valgt og begrunnelse for valget. Brevene er tilpasset de ulike leverandørene på en slik måte, at de også gir en forklaring på hvorfor mottakeren ikke ble valgt. Samtlige meddelselsbrev angir klagefrist.

For samtlige fem saker foreligger det både tilbudsprotokoll og protokoll som redegjør for hele anskaffelsesprosessen, i tillegg til kopi av kunngjøring, konkurransegrunnlag og kontrakt med valgt leverandør. Revisjonen har også fått forelagt annen dokumentasjon som underbygger informasjon inntatt i protokollen. Fra innkjøpsansvarlig opplyses det om at alle dokumenter arkiveres elektronisk, også dokumentasjon mottatt fra leverandører som ikke vinner frem i konkurransen.



Kilde: www.sxc.hu

For de 18 leverandørene som er valgt på grunnlag av reskontroutskrift, har revisjonen fått forelagt dokumentasjon for tre av anskaffelsene. To av disse er

konkurranser gjennomført av kommunen og gjelder avfallshåndtering. Disse avtalene er utgått. I følge kommunen skal det etableres nye avtaler i 2013. Den tredje anskaffelsen er gjennomført av Statens vegvesen. Kommunen opplyser at det har vært hensiktsmessig å bruke samme entreprenør til utskiftning av ulike kommunale rørledninger, parallelt med vegvesenets arbeid.

For seks av leverandørene har vi fått opplyst at det foreligger ulike avtaler som er inngått etter konkurranse, uten at dette har blitt dokumentert. Avtalene gjelder i hovedsak vedlikehold av avløpsnett og vintervedlikehold av veier.

For de resterende ni leverandørene opplyser kommunen at det ikke foreligger noe dokumentasjon som viser om det er avholdt konkurranse. Fem av disse leverandørene tilbyr også varer og tjenester «over disk», slik at kommunen kan opptre på samme måte som en privatperson som handler i en matvarebutikk.

Når det gjelder bruk av eksisterende rammeavtaler, har innkjøpsansvarlig inntrykk av at større rammeavtaler etterleves. Han har imidlertid ikke oversikt over lojalitet overfor mindre rammeavtaler. I kapittel tre fremgår det at det i noen grad foretas stikkprøver knyttet til avtalelojalitet, men at dette ikke gjøres systematisk eller for samtlige rammeavtaler.

I følge den gjennomførte spørreundersøkelsen foretar 34 % av respondentene avrop på rammeavtaler. Følgende funn omhandler etterlevelse av rammeavtaler:

Påstand	Score
Jeg passer alltid på å etterleve rammeavtaler etter beste evne	5,35
Jeg kontrollerer alltid at fakturert pris samsvarer med rammeavtalens betingelser	3,74
Jeg bruker ikke rammeavtalen dersom jeg finner tilsvarende vare rimeligere et annet	1,83

sted	
Jeg forsøker å "slå" rammeavtalen prismessig ved å henvende meg til andre leverandører	2,22

Påstanden "Min leder kontrollerer de kjøp jeg foretar meg" oppnår en score på 4,19. Andre funn fra spørreundersøkelsen relatert til kontroll:

Påstand	Score
Alle innkjøp kontrolleres i etterkant	4,96
Etterlevelse av anskaffelsesregelverket har fokus i Halden kommune	4,43

Østfold kommunerevisjon IKS har revidert offentlige anskaffelser i kommunene Sarpsborg, Moss, Fredrikstad, Rygge og Halden. Tabellene under viser oppnådd score knyttet til to påstander om etterlevelse av rammeavtaler i et sammenlignende perspektiv.

"Jeg passer alltid på å etterleve rammeavtaler etter beste evne"

Kommune	Score
Sarpsborg	5,16
Moss	4,75
Fredrikstad	5,32
Rygge	5,33
Halden	5,35

"Jeg forsøker å "slå" rammeavtalen prismessig ved å henvende meg til andre leverandører"

Kommune	Score
Sarpsborg	2,09
Moss	2,25
Fredrikstad	1,32
Rygge	3,60
Halden	2,22

Halden scorer høyere enn samtlige kommuner på påstanden "Jeg passer alltid på å etterleve rammeavtaler etter beste evne". Videre er kommunens score midt på for påstanden "Jeg forsøker å slå rammeavtalen prismessig ved å henvende meg til andre leverandører".

Når det gjelder praksis knyttet til attestasjon og anvisning generelt, gir spørreundersøkelsen følgende bilde:

Påstand	Score
Jeg er kjent med kommunens reglement for attestasjon og anvisning	5,29
Jeg kontrollerer alltid at pakkseddel stemmer med leveranse	5,27
Jeg kontrollerer alltid at faktura samsvarer med pakkseddel	5,32
I vår enhet har vi fokus på fakturakontroll	5,20
Min leder er opptatt av at jeg utøver kontroll med innkjøp	5,14
Det er alltid to ulike personer som attesterer og anviser	5,70

4.3 Vurderinger

Antallet kunngjøringer en kommune publiserer på DOFFIN, henger sammen med kommunens øvrige aktivitetsnivå. Har en kommune et høyt investeringsnivå, eller kommunen er inne i en periode hvor mange rammeavtaler skal etableres på nytt, bør dette gjenspeiles i antall konkurranser som gjennomføres. På den annen side vil det kunne være slik at en kommune som inngår i et innkjøpssamarbeid, befinner seg i begge disse situasjonene uten at det gjenspeiles i antall kunngjøringer. Vår oversikt innledningsvis i kapittel fire er ikke egnet til å trekke sikre slutninger om kommunens praksis, men sammenlignet med to andre kommuner i kommunegruppe 13⁸ fremstår antallet som normalt sett opp mot kommunens størrelse.

Videre viser fakta at kommunen har blitt klaget inn for KOFA ved flere anledninger. Dette betyr nødvendigvis ikke at det har vært en åpenbar grunn til å stille spørsmålsteget ved kommunens praksis. Statistikk fra KOFA viser at terskelen for å melde inn saker har vært relativt lav, noe som også bekreftes av at antall innmeldte saker har blitt mer enn halvert etter at gebyret for å klage økte fra kr 860,- til 8.000,- fra 1. juli 2012. Av innmeldte saker gjeldende Halden kommune, er det blitt konstanter brudd på regelverket en gang i 2005. Øvrige saker er blitt avvist av nemda som ubegrunnede.

⁸ Gruppen omfatter 45 av de største kommunene i Norge, utenom Bergen, Trondheim, Stavanger og Oslo.

Vår gjennomgang knyttet til kommunens gjennomføring av konkurranser i 2012 har ikke avdekket manglende etterlevelse innenfor noen av de undersøkte områdene. Etter revisjonens oppfatning viser dette at kommunen synes å ha et bevisst forhold til regelverket og de krav som oppstilles.

Samtidig antyder gjennomgangen av utvalgte saker på grunnlag av reskontro, at kommunens praksis ikke er, eller har vært like god i alle saker. I tre av sakene dokumenteres det at det har vært avholdt konkurranse. To av avtalene har gått ut og burde vært inngått på nytt. Det er imidlertid noe kommunen er i ferd med å gjøre på nåværende tidspunkt. En av avtalene er inngått av Statens vegvesen. Her har kommunen valgt å bruke samme leverandør, noe som revisjonen antar er i tråd med unntaket oppstilt i anskaffelsesforskriften § 2-1 om usedvanlig fordelaktig tilbud.

For seks av leverandørene opplyser kommunen at det er avholdt konkurranse, men dette er ikke dokumentert for revisjonen. For halvparten av leverandørene vet ikke kommunen hva som ligger til grunn for anskaffelsene.

Revisjonen presiserer at høye utbetalinger og et høyt antall fakturaer til en leverandør ikke nødvendigvis betyr at det forekommer brudd på anskaffelsesregelverket. Vi har ikke foretatt noen nærmere gjennomgang av de enkelte fakturaene. En slik gjennomgang ville for eksempel kunne avdekke om fakturaene tilhører kunngjorte prosjekter, men gjennomgangen kan også avdekke at det er enkelte leverandører som har oppnådd «hoffleverandørstatus» i kommunen. Dette er således en øvelse kommunen selv bør gjøre i forbindelse med analyse av egen innkjøpspraksis eller for å kartlegge behov for nye rammeavtaler.

Når det gjelder etterlevelse av rammeavtaler, viser både resultatene av spørreundersøkelsen og informasjon mottatt av innkjøpsansvarlig, at de ansatte i kommunen synes å være lojale mot de avtaler som er inngått. Også når det gjelder praksis knyttet til attestasjon og anvisning scorer kommunen gjennomgående høyt.

5 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Hva gjelder rapportens første problemstilling, er det revisjonens oppfatning at Halden kommune i all hovedsak har etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser.

Samtidig vil revisjonen påpeke at systemet inneholder enkelte svakheter som følge av manglende systematiske risikovurderinger og en helhetlig oppfølging av systemet.

Undersøkelser knyttet til kommunens praksis bekrefter ovennevnte. Det synes som om kommunen i all hovedsak etterlever regelverket om offentlige anskaffelser på en tilfredsstillende måte.

Samtidig viser gjennomgangen av leverandørreskontroer, at eldre praksis bærer preg av varierende kvalitet, og at det

ikke kan utelukkes at det forekommer tilfeller av såkalte «hoffleverandører».

Basert på vurderingene under kapittel tre og fire, samt konklusjonene ovenfor, er det revisjonens oppfatning at kommunen bør:

- gjennomføre systematiske risikovurderinger
- vurdere kontrolltiltakene opp mot risikovurderingene
- etablere en planmessig oppfølging av risiko og kontrolltiltak på alle nivåer i kommunen
- foreta en gjennomgang av eksisterende avtaler, slik at kommunen forsikrer seg om at det ikke benyttes avtaler som er utgått
- foreta nærmere undersøkelser knyttet til leverandører som skiller seg ut med hensyn til utbetalt beløp og antall fakturaer, slik at kommunen forsikrer seg om at enkelte leverandører ikke favoriseres på bekostning av andre

Rolvsøy, 14. mars 2013

Anders Svarholt (sign.)
seksjonsleder og
forvaltningsrevisor

Einar Gundersen (sign.)
daglig leder og oppdragsansvarlig
revisor

6 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Revisjonen har ikke mottatt høringsvar innen fristens utløp.

7 VEDLEGG

7.1 Internkontroll

Et vesentlig spørsmål vedrørende en kommunes etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, er hvem som skal ha kontroll med at etterlevelsen er riktig.

Selv om regelverket indirekte gir eksterne en kontrollmulighet gjennom omfattende krav til etterprøvbarehet og regler om meddelelse av kontraktstildeling og karenstid, er det oppdragsgiver som innehar det overordnede ansvaret for at regelverket etterleves. Spørsmålet blir således hvem som har ansvaret når oppdragsgiver eksempelvis er en enhet i en kommune.

Kommuneloven inneholder bestemmelser som skisserer hvordan ansvaret er fordelt mellom ulike kommunale organer. I henhold til lovens § 23 jfr. § 22 har administrasjonssjefen, som kommunens øverste administrative leder, ansvar for at *”... administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”*⁹

Hva som ligger i begrepet ”betryggende kontroll” er ikke nærmere definert i loven. Imidlertid er innholdet i begrepet noe mer konkretisert i forarbeidene til bestemmelsen. Ot.prp.nr.70 ((2002-2003):104) viser til at *”... selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer*

⁹ I henhold til kommuneloven § 76 har kommunestyret det øverste tilsyn med kommunal forvaltning. Videre har kommunens kontrollutvalg, i henhold til lovens § 77 en rekke kontrolloppgaver knyttet til både økonomi og tjenesteproduksjon.

*som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, ...*¹⁰

I følge utredning fra Kommunal- og regionaldepartementet¹¹ er begrepet internkontroll for mange et diffust og vanskelig begrep som det i ulike fagmiljøer er ulik oppfatning av definisjonen av, innhold i og praktisk bruk av¹². Utredningen viser til at det finnes ulike metodiske rammeverk som kan brukes som grunnlag for organisering og strukturering av internkontroll i norske kommuner. De ulike modellene er imidlertid i varierende grad tilpasset kommunale organisasjoner.

Utredningen fra departementet legger i sin analyse av internkontroll i norske kommuner til grunn en internasjonalt anerkjent og utbredt modell; COSO-modellen.

COSO definerer internkontroll som *”... en prosess som er iscenesatt og gjennomført av de ansatte i en virksomhet, og utformet for å nå fastsatte målsettinger.”*

Målsettinger som nevnes er

- *Målrettet og effektiv drift*
- *Pålitelig ekstern regnskapsrapportering*
- *Overholdelse av gjeldende lover og regler*

¹⁰ Tilsvarende forståelse finnes også i Overå og Bernt (2006) *”Kommuneloven med kommentarer”*. Se for øvrig også *”Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov.”*, Agenda Utredning og Utvikling.

¹¹ *”Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov.”*, Agenda Utredning og Utvikling på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.

¹² En tilsvarende uklarhet er også beskrevet av rapporten til The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

Det presiseres at internkontroll ikke består av en enkelt begivenhet eller hendelse, men en rekke handlinger som gjennomsyrrer aktivitetene i en virksomhet, og berører hele organisasjonen. I dette ligger at internkontroll ikke bare består av strategidokumenter og instruksjoner, men av mennesker på alle nivåer i en organisasjon. Ledelse, styre og øvrige ansatte har ulike roller, men felles ansvar for den interne kontrollen. Det endelige ansvaret ligger imidlertid hos øverste leder (COSO 1996: 8, 15-16). I modellen består rammen for internkontroll av fem innbyrdes sammenhengende komponenter¹³:

Kontrollmiljø.

Det er viktig med et kontrollmiljø som legger til rette for god risikohåndtering. I følge COSO skal kontrollmiljøet sette organisasjonens standard når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll og styring. Kontrollmiljøet er grunnmuren for de øvrige kontrollelementene i internkontrollsystemet, og inneholder faktorer som integritet, etiske verdier og kompetanse hos virksomhetens medarbeidere, ledelsens filosofi og driftsform og ansvarsfordeling.

Risikovurdering

Med risikovurdering menes identifisering av forhold som kan bidra til at kommunens målsettinger ikke nås. Vedrørende innkjøp og anskaffelser vil dette typisk gjelde rammeverkets overordnede målsetting om korrekt regnskapsrapportering og overholdelse av lover og regler på området for offentlige anskaffelser. Vurderingen bør inkludere typiske iboende risikoer som risiko for misligheter, korrupsjon og myndighetsmisbruk, samt risiko for manglende overholdelse av lover og regler. Analysen danner grunnlag for hvilke kontrollaktiviteter som bør iverksettes.

¹³ Se henholdsvis Løken (1996) og COSO-rapporten.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter henger nøye sammen med risikovurderingen. Kommunen bør iverksette, eller sette fokus på eksisterende, kontrolltiltak som reduserer de risikoene som er identifisert. Aktivitetene bør omfatte alle nivåer og funksjoner i organisasjonen, og kan for eksempel være godkjennelser og anvisninger. Dette bør gjøres på alle nivåer i organisasjonen. Det finnes ikke fasit for hvilke midler som skal iverksettes, men dette må vurderes konkret i forhold til organisasjonens formål, karakter og kompleksitet, herunder hvilken risiko rådmannen mener kommunen kan tåle å ta.

Informasjon og kommunikasjon

God internkontroll krever at ledere og medarbeidere er gjort kjent med og har forstått hvilket ansvar de har og hva de skal gjøre. Dette forutsetter effektiv informasjons- og kommunikasjonsflyt til alle ledd og nivåer i organisasjonen. Et velfungerende internkontrollsystem inneholder kanaler som sikrer fri gjennomstrømning av informasjon som er nødvendig for å utføre, styre og kontrollere virksomhetens aktiviteter. Målgruppen for internkontrollen må motta et klart budskap fra øverste nivå i kommunen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig. Budskapet må også bidra til forståelse av egen rolle i internkontrollsystemet, herunder sammenhengen mellom egne aktiviteter og handlinger i kommunen for øvrig.

Oppfølging

Et velfungerende internkontrollsystem er ikke statisk. Dette innebærer at kommunen må avsette ressurser og prioritere nødvendig oppfølging og vedlikehold av systemet. Det er viktig at ansvaret for oppdatering og revidering av dokumentasjon er tydelig plassert. Videre må risikovurderinger, kontrollaktiviteter og de ulike informasjons- og

kommunikasjonskanalene oppdateres og revideres regelmessig. Dette kan oppnås gjennom kontinuerlig oppfølging, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to.

Det er vanlig å fremstille komponentene i COSO-rammeverket i en pyramide¹⁴:



7.2 Krav i anskaffelsesregelverket

Lov om offentlige anskaffelser skal ligge til grunn for alle innkjøp og anskaffelser i offentlige virksomheter. Grunnleggende krav er blant annet at:

- anskaffelser så langt det er mulig er basert på konkurranser
- oppdragsgiver sikrer at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom hele anskaffelsesprosessen
- utvelgelsen av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skjer på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier
- planlagte anskaffelser ikke deles opp i den hensikt å unngå at bestemmelser i

¹⁴ Pyramiden er hentet fra internett. Se <http://www.nirf.org/text.cfm?ID=19>

anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse

I tillegg til anskaffelsesloven, kommer de bestemmelser som følger av anskaffelsesforskriften¹⁵.

Anskaffelsesloven gir mer overordnede føringer for innkjøpsarbeidet, mens de konkrete kravene følger av anskaffelsesforskriften.

Anskaffelsesverdi

Oppdragsgiver plikter å foreta en realistisk beregning av anskaffelsesverdien på kunngjøringstidspunktet for å kunne slå fast hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen, jfr. forskriften § 2-3. Forbudet mot å dele opp anskaffelser med den hensikt å unngå at bestemmelser i loven eller forskriften kommer til anvendelse, gjentas i bestemmelsens fjerde ledd.

Anskaffelsesprosedyre

For anskaffelser under EØS-terskelverdi¹⁶ og for uprioriterte tjenester, kan det benyttes åpen eller begrenset anbudskonkurranse, eller konkurranse med forhandling, jfr. forskriften § 5-1. Konkurranse med forhandling gir oppdragsgiver adgang til å forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene, noe som ikke er tillatt ved de øvrige konkurranseformene. For anskaffelser over EØS-terskelverdi er hovedregelen åpen eller begrenset anbudskonkurranse, jfr. forskriften § 14-1.

Kunngjøring og konkurransegrunnlag

¹⁵ Det er også utarbeidet en egen forskrift for forsyningssektoren, men denne gjelder ikke for statlige, fylkeskommunale eller kommunale myndigheter.

¹⁶ EØS-terskelverdiene er pr.d. 1,60 mill. kroner (eks. mva.) for vare- og tjenestekontrakter, og 40,5 mill kroner for bygg- og anleggskontrakter.

Alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal som hovedregel kunngjøres.¹⁷ For kontrakter mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi er det tilstrekkelig med kunngjøring i Doffin¹⁸. Det er ikke krav om kunngjøring av anskaffelser under nasjonal terskelverdi, men anskaffelsen skal så langt det er mulig baseres på konkurranse, jfr. § 3-1 første ledd. For anskaffelser over EØS-terskelverdi er det et krav om kunngjøring i TED-databasen¹⁹. Disse kunngjøringene skal også inn i Doffin.

For å sikre kravene til gjennomsiktighet og forutberegnelighet må oppdragsgiver beskrive tydelig i kunngjøringen og/eller i konkurransegrunnlaget hvilke betingelser som gjelder for konkurransen. Kunngjøringen og konkurransegrunnlaget skal gi leverandørene de opplysninger som er nødvendig for at de skal kunne utarbeide et fullstendig og fullverdig tilbud, som har reell mulighet til å nå opp i konkurransen. For anskaffelser som følger reglene i del II, trenger ikke oppdragsgiver å utarbeide et eget konkurransegrunnlag hvis kunngjøringen beskriver vilkårene for konkurransen på en tilstrekkelig utfyllende måte, jfr. forskriften § 8-1. For anskaffelser som følger reglene i del III skal det utarbeides et konkurransegrunnlag som utfyller kunngjøringen, jfr. forskriften § 17-1.

Konkurransegrunnlaget skal videre gi opplysninger om valgt anskaffelsesprosedyre, hvilke krav som

¹⁷ Forskriftens §§ 9-1 og 18-1 har nærmere bestemmelser om hvordan kunngjøringen skal gjennomføres, blant annet at kunngjøringen skal utarbeides i samsvar med skjemaer fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og skal angi de viktigste forutsetningene for konkurransen.

¹⁸ Norsk database for kunngjøring av offentlige anskaffelser.

¹⁹ Den offisielle databasen for kunngjøring i Kontoret for De europeiske fellesskaps offisielle publikasjoner.

stilles til leverandørene²⁰, hvordan oppfyllelse av disse kravene skal dokumenteres, og dersom det er aktuelt, hvorledes utvelgelse av leverandører skal skje i konkurranser der det settes en grense for antall deltagere, tidsfrister, krav til utfylling, utforming og merking. Det skal også opplyses om de tildelingskriterier som legges til grunn for konkurransen og den relative vektingen av disse.

Veilederen viser til at dokumentasjonen som kreves skal være lik for alle leverandører, uavhengig av oppdragsgivers kjennskap til leverandøren.

Tilbudsåpning

I henhold til forskriften § 11-7 og § 20-7 skal tilbudsåpning foretas på det tidspunkt og sted som er angitt i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Åpningen skal foretas av minst to representanter for oppdragsgiver.

Formelle krav til valgt leverandør

Forskriften har like avvisningsbestemmelser i del II og III. Det viktige skillet er imidlertid mellom de avvisningsbestemmelsene hvor oppdragsgiver plikter å avvise, og der oppdragsgiver har en rett til å avvise. Avvisningsbestemmelsene er i utgangspunktet ment å være uttømmende.

Tildelingskriterier og tildeling

Tildeling av kontrakt skal basere seg på objektive og saklige kriterier. Kriteriene skal være i samsvar med de grunnleggende prinsippene, og de skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget slik at det er forutberegnelig og

²⁰ Oppdragsgiver kan også velge å utarbeide et eget kvalifikasjonsgrunnlag som utdyper og supplerer kvalifikasjonskravene angitt i kunngjøringen, jf. forskriftens § 8-5 annet ledd og § 17-5 annet ledd. Formålet med slike krav er å sikre at leverandøren teknisk, organisatorisk, økonomisk og finansielt har det nødvendige grunnlaget for å gjennomføre kontrakten.

gjennomiktig for leverandørene hva oppdragsgiver vil vektlegge ved valg av tilbud. For alle disse prinsippene gjelder grunnprinsippet om at konkurransen skal gjennomføres på en måte som står i forhold til anskaffelsen.

Tildeling skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen jfr. forskriften §§ 13-2 første ledd og 22-2 første ledd. Tildeling iht. lavest pris forutsetter at konkurransegrunnlaget oppstiller klare, utvetydige prinsipper for prising. Dette er en forutsetning for at tilbudene skal kunne sammenlignes.

§§13-2 og 22-2 annet ledd fastsetter nærmere regler for tildeling som skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud. Det skal benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjensstanden.

Avslutning av konkurransen

Oppdragsgivers beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt skal meddeles til alle deltakerne i rimelig tid før kontrakt eller rammeavtale inngås, jf. §§ 13-3 første ledd og § 22-3 første ledd. Med ”inngås” siktes det til tidspunktet for signering av kontrakt eller rammeavtale av begge parter.

Meddelelsen skal være skriftlig og gis samtidig til alle deltakerne. Den skal inneholde en begrunnelse for valget, i samsvar med hhv §§ 11-14 første ledd og 20-16, og det skal angis frist for leverandører til å klage over beslutningen.

Etterprøvbarhet

For å tilfredsstille kravene i anskaffelsesloven § 5 til etterprøvbarhet og gjennomsiktighet er det viktig å dokumentere vurderingene som er foretatt, jfr. § 3-1 sjuende ledd: ”*Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for*

gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet”.

En rekke av forskriftens regler, herunder protokollplikt og krav om meddelelse av tildelingsbeslutning, kan sees som et utslag av dette kravet.

Det er innført et krav om enkel protokollplikt for alle anskaffelser over 100.000,- kroner eks. mva., jfr. § 3-2. For anskaffelser over nasjonal og EØS-terskelverdi er protokollplikten mer omfattende.

Nærmere om rammeavtaler

Rammeavtaler er ikke en anskaffelsesprosedyre, men en kontraktstype som kan benyttes gjennom bruk av de alminnelige prosedyrene. Avtalen inngås mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Avtalen har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder. Tildeling av kontrakt innenfor en rammeavtale omtales også som avrop eller bestilling. Prosedyrene for tildeling av kontrakter innenfor rammeavtalen reguleres av forskriftens §§ 6-2, 14-2, 6-3 og 14-3.

Nærmere om rammeavtaler

I henhold til anskaffelsesregelverket er utgangspunktet at enhver kontrakt skal inngås på bakgrunn av konkurranse. Avrop på rammeavtaler representerer således et unntak fra konkurransekravet, men hvor konkurranseelementet likevel ivaretas gjennom inngåelsen av rammeavtalen. Siden utstrakt bruk av rammeavtaler kan virke konkurransebegrensende inneholder anskaffelsesforskriften en bestemmelse om at rammeavtaler som hovedregel ikke skal inngås for en periode på mer enn fire år.

Vilkårene for å foreta avrop på rammeavtaler er at den konkrete anskaffelsen etter art er omfattet av avtalen og at avrop foretas innenfor de tidsrammene rammeavtalen fastsetter, jfr. her eksempelvis KOFA sak nr. 2004/310.

Et sentralt spørsmål i kommunal sammenheng er hvordan kjøp av samme type eller ensartede varer innenfor en enhet i kommunen skal vurderes opp mot reglene om ulovlig direkteanskaffelse, der kommunens samlede kjøp av den aktuelle varen eller tjenesten overstiger terskelverdiene. Spørsmålet er behandlet i departementets veileder til anskaffelsesregelverket i pkt. 4.2.3. Departementets tolkning baserer seg på en kjennelse avgitt av "Klagenævnet for Udbud i Danmark" den 17. juli 2002. I følge departementet må de enkelte enhetene betraktes som innkjøpsuavhengige enheter for at man ikke skal se flere enheters innkjøp i sammenheng ved beregning av terskelverdier. I denne vurderingen vil følgende momenter være sentrale:

- Om enheten har eget budsjettansvar og selvstendig innkjøpsansvar
- Om anskaffelsen kun er til denne enheten
- Om beslutningen om inngåelse av kontrakt tas utelukkende av denne enheten for denne type anskaffelse (enheten trenger ikke godkjenning for anskaffelsen).

Samtidig vil det være slik at dersom kommunen faktisk inngår en kommuneovergripende rammeavtale, overstyrer denne virksomhetenes selvstendige innkjøpsansvar og forplikter disse til å følge avtalene.

Slik fullmaktsstrukturen er delegert i Halden kommune, vil ovennevnte momenter foreligge for samtlige virksomheter i kommunen.

Oppsummert medfører dette at virksomhetene i kommunen i utgangspunktet må betraktes som innkjøpsuavhengige enheter, som plikter å følge regelverket om offentlige anskaffelser og kommunens innkjøpsreglement når de gjennomfører selvstendige innkjøp, men at de samtidig plikter å være lojale mot kommuneovergripende rammeavtaler.