



**Forvaltningsrevisjon | Sogn og Fjordane  
fylkeskommune**

Innkjøp

November 2017

«Innkjøp»

November 2017

Rapporten er utarbeidd for Sogn og  
Fjordane fylkeskommune av  
Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 51 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Samandrag

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommunen gjennomført ein forvaltningsrevisjonen av innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om organisering, rutinar, kompetanse og strategi for innkjøp i fylkeskommunen er føremålstenleg, kartleggje kva rutinar og system for kontrollhandlingar som innkjøpstenesta nyttar, og undersøkje om desse er i samsvar med regelverk og politiske føringar i fylkeskommunen. Vidare har det vore eit føremål å kontrollere regeletterleving ved hjelp av stikkprøvegjennomgang av innkjøp, samt undersøkje innkjøp opp mot eksisterande innkjøpsavtalar.

Som datagrunnlag har revisjonen nytta intervju, dokumentgjennomgang og analysar av rekneskapet til fylkeskommunen. Revisjonen har vorte gjennomført frå april til oktober 2017, og omfattar gjennomgang av utbetalingar som vart gjort mellom 1. oktober 2015 og 31. mars 2017.

Etter revisjonen si vurdering viser undersøkinga at arbeidet med innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune på fleire område ikkje er tilfredsstillande. Det er utfordringar knytt til både prosessar og rutinar, og til regeletterleving i innkjøpsarbeidet.

Retningslinjer og strategi for innkjøp i fylkeskommunen skildrar sentrale krav knytt til anskaffingar. Samtidig vurderer revisjonen at dei ikkje i tilstrekkeleg grad gjev relevante styringssignalar for alle einingar som gjer innkjøp, då strategien ikkje omfattar samferdsleavdelinga. Etter revisjonen si vurdering er det også viktig at rutinar og retningslinjer er enkelt tilgjengelege for tilsette og leiarar, noko dei i dag ikkje er. Vidare merkar revisjonen seg at strategiar og retningslinjer i nokre tilfelle ikkje er oppdaterte i samsvar med det nye regelverket som vart innført frå 1. januar 2017.

Retningslinjene legg opp til ein fullmaktsstruktur med mange bestillarar. Revisjonen meiner rolleskildringane ikkje er tilstrekkeleg tydelege når det gjeld kva kompetansekrav som ligg til bestillarrolla i fylkeskommunen. Fylkeskommunen har ikkje fullstendig oversikt over kven som er bestillarar i fylkeskommunen, og heller ikkje om dei følgjer rutinane.

Ekstern kompetanse vert nytta i nokon grad i fylkeskommunen, då i første rekkje i samband med nokre av anskaffingane som vert gjort i bygge- og eigedomstenesta. Innkjøpskompetansen i fylkeskommunen har vorte betre over tid, men det går fram at det er utfordrande å sikre god nok kompetanse hjå alle innkjøparar som sit spreidd rundt i organisasjonen. Revisjonen vurderer at det i dag ikkje vert tydeleg nok fastsett kven som skal få opplæring og kva opplæring dei skal få.

Fylkeskommunen inngår rammeavtalar på fleire område, men fleire av desse rammeavtalane har låg omsetnad. Samstundes er det område med høg omsetnad der det manglar rammeavtalar, og det finst innkjøpsavtalar som er inngått av einingar i fylkeskommunen som innkjøpstenesta ikkje har oversyn over. Revisjonen meiner at fylkeskommunen bør samle all informasjon om innkjøpsavtalar, for å vurdere om det er føremålstenleg å inngå fellesavtalar på tvers av fleire einingar.

Fylkeskommunen har i dei seinare åra tatt i bruk elektroniske hjelpemiddel i innkjøpsarbeidet. Omfanget av innkjøpa som vert gjort via e-handel har auka dei siste åra. Innkjøpstenesta er også i gang med innføring av konkurransegjennomførings- og kontraktsadministrasjonsverktøy som skal fylle viktige funksjonar i innkjøpsarbeidet. Revisjonen meiner at dette vil vere viktige tiltak for å betre gjennomføringa av innkjøpsprosessane og sikre god oppfølging av kontraktar.

Revisjonen har gått gjennom eit utval innkjøp som fylkeskommunen har gjennomført i perioden 1. oktober 2015 til 31. mars 2017. Gjennomgangen viser at fylkeskommunen ikkje

konkurranseeksponerer alle anskaffingane, slik det er krav om i regelverket.<sup>1</sup> Vidare finn revisjonen at heller ikkje alle anskaffingane er dokumentert i samsvar med krava.<sup>2</sup> Fylkeskommune bryt slik med fleire av dei grunnleggjande prinsippa for offentlege anskaffingar. Av totalt 26 anskaffingar finn revisjonen manglande konkurranseeksponering i åtte anskaffingar,<sup>3</sup> og manglande dokumentasjon i ni anskaffingar.

For fire av dei utvalde anskaffingane har revisjonen gått gjennom anskaffingsprosessen frå innhenting av tilbud til kontraktstildeling. Revisjonen finn at tre av dei fire anskaffingane ikkje har vorte gjennomført i samsvar med regelverket. I to av dei tre anskaffingane<sup>4</sup> er det manglande eller feil estimering av verdi, og feil i påfølgjande val av anskaffingsform og utlysingsprosedyre. I den tredje anskaffinga er ein tilbyder avvist på ulovleg grunnlag.

Vidare vurderer revisjonen at fylkeskommunen ikkje har gode nok rutinar for å gjennomgå og avdekkje regelbrot i gjennomførte innkjøp. Manglane er knytt til at fylkeskommunen sentralt ikkje gjennomfører tilstrekkeleg systematiske kontrollar av innkjøpsarbeidet som vert gjort i organisasjonen. System og rutinar for å følgje opp inngåtte kontraktar varierer mellom dei ulike einingane i fylkeskommunen. Det går også fram at fylkeskommunen ikkje har tilstrekkelege rutinar for å sikre at det vert handla over gjeldande rammeavtalar. Revisjonen har gjennomgått kontraktsoppfølginga for dei fire anskaffingane der anskaffingsprosessen vart kontrollert, og vurderer at oppfølginga er mangelfull i to av dei: I den eine anskaffinga vert ikkje krav om løns- og arbeidsvilkår godt nok følgt opp, og i den andre vert det ikkje gjennomført avrop i samsvar med dei mekanismene som er skildra i konkurransegrunnlaget. For å betre kontrollfunksjonen er fylkeskommunen i ferd med å ta i bruk eit kontraktsadministrasjonsverktøy, noko revisjonen meiner er eit viktig og naudsynt tiltak for å betre oppfølginga av konkurransar. Revisjonen meiner også at fylkeskommunen bør få på plass meir dekkjande kontrollar av innkjøp og rekneskap for å sikre at organisasjonen er lojal mot dei avtalane som er inngått.

Når det gjeld rutinar, malar og retningslinjer for å følgje opp krav knytt til sosial dumping, er det revisjonen si vurdering at dette i hovudsak er på plass. Revisjonen peikar likevel på at retningslinjene ikkje inneheld krav til maksimalt tal underleverandørar i byggje- og anleggskontraktar og kontraktar for reinhaldstenester. Frå intervju kjem det likevel fram at arbeidet mot sosial dumping ikkje er forankra i innkjøpsstrategien, og at innsatsen mot sosial dumping ikkje er implementert i lik grad i alle delane av fylkeskommunen. Vidare peikar revisjonen på at det var manglande oppfølginga av arbeidstid i ei av dei to anskaffingane revisjonen vurderte. Dette kan tyde på at fylkeskommunen sine rutinar, malar og retningslinjer for å følgje opp krava knytt til sosial dumping ikkje alltid vert følgt i det faktiske innkjøpsarbeidet, noko som aukar risikoen for at leverandørar har høve til å drive med sosial dumping.

Revisjonen sine tilrådingar går fram i kapittel 10.

---

<sup>1</sup> Vi viser her til regelverket som var gjeldande på det tidspunktet innkjøpa vart gjennomført: lov av 16 juli 1999 nr 69 om offentlige anskaffelser § 5 og forskrift av 7. april 2006 nr. 402 om offentlig anskaffelser § 3-1 (1). Desse krava er ført vidare i det nye, gjeldande regelverket.

<sup>2</sup> Jf. lova § 5 og forskrifta § 3-1 (7).

<sup>3</sup> Sjå avsnitt 6.4.2.

<sup>4</sup> Desse to anskaffingane inngår også blant dei seks anskaffingane der det mangla konkurranseeksponering.

# Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	9
2. Om innkjøpstenesta	12
3. Innkjøpsstrategi	14
4. Organisering av innkjøp	16
5. System og rutinar for innkjøp	22
6. Regeletterleving i innkjøp	29
7. Kontroll av innkjøp	35
8. Kontraktoppfølging	37
9. Sosial dumping	41
10. Konklusjon og tilrådingar	44
Vedlegg 1: Høyringsuttale	46
Vedlegg 2: Revisjonen sin kommentar til høyringsuttalen	49
Vedlegg 3: Revisjonskriterium	51
Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	56

# Detaljert innhaldsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Føremål og problemstillingar	9
1.3 Metode	10
1.3.1 Dokumentanalyse	10
1.3.2 Intervju	10
1.3.3 Stikkprøvegjennomgang	10
1.3.4 Analyse av rekneskapsdata	10
1.3.5 Verifisering og høyring	10
1.4 Revisjonskriterium	11
2. Om innkjøpstenesta	12
2.1 Organisering	12
2.1.1 Innkjøp i fylkeskommunen	12
2.1.2 SFFI	12
3. Innkjøpsstrategi	14
3.1 Problemstilling	14
3.2 Revisjonskriterium	14
3.3 Datagrunnlag	14
3.4 Vurdering	15
4. Organisering av innkjøp	16
4.1 Problemstilling	16
4.2 Revisjonskriterium	16
4.3 Føremålstenleg fullmaktsstruktur	16
4.3.1 Datagrunnlag	16
4.3.2 Vurdering	18
4.4 Kompetanse og opplæring	18
4.4.1 Datagrunnlag	18
4.4.2 Vurdering	20
4.5 Innhenting av ekstern kompetanse	20
4.5.1 Datagrunnlag	20
4.5.2 Vurdering	20
5. System og rutinar for innkjøp	22
5.1 Problemstilling	22
5.2 Revisjonskriterium	22
5.3 Rutinar og retningslinjer for innkjøp	22
5.3.1 Datagrunnlag	22
5.3.2 Vurdering	25
5.4 Oppdatering og tilgjengeleggjering av rutinar	25
5.4.1 Datagrunnlag	25
5.4.2 Vurdering	26
5.5 Felles innkjøpsavtalar	26
5.5.1 Datagrunnlag	26
5.5.2 Vurdering	27
5.6 IT-verktøy i innkjøpsarbeid	27
5.6.1 Datagrunnlag	27
5.6.2 Vurdering	28

6.	Regeletterleving i innkjøp	29
6.1	Problemstilling	29
6.2	Revisjonskriterium	29
6.3	Konkurransesponering og dokumentering av innkjøp	30
6.3.1	Datagrunnlag	30
6.3.2	Vurdering	32
6.4	Regeletterleving i gjennomføring av konkurransar	32
6.4.1	Datagrunnlag	32
6.4.2	Vurdering	33
7.	Kontroll av innkjøp	35
7.1	Problemstilling	35
7.2	Revisjonskriterium	35
7.3	Interne kontrollar av offentlege innkjøp	35
7.3.1	Datagrunnlag	35
7.3.2	Vurdering	35
8.	Kontraktsoppfølging	37
8.1	Problemstilling	37
8.2	Revisjonskriterium	37
8.3	System og rutinar for kontraktoppfølging	37
8.3.1	Datagrunnlag	37
8.3.2	Vurdering	38
8.4	Rutinar for avtalelojalitet	38
8.4.1	Datagrunnlag	38
8.4.2	Vurdering	39
8.5	Praksis for kontraktoppfølging	39
8.5.1	Datagrunnlag	39
8.5.2	Vurdering	40
9.	Sosial dumping	41
9.1	Problemstilling	41
9.2	Revisjonskriterium	41
9.3	Datagrunnlag	41
9.4	Vurdering	43
10.	Konklusjon og tilrådingar	44
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	46
	Vedlegg 2: Revisjonen sin kommentar til høyringsuttalen	49
	Vedlegg 3: Revisjonskriterium	51
	Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	56

## **Figurar**

Figur 1: SFFK sitt innkjøpshjul	24
---------------------------------	----

## **Tabellar**

Tabell 1: Innkjøp Sogn og Fjordane fylkeskommune, nøkkeltal siste tre år	12
Tabell 2: Malar, sjekklister og døme knytt til anbudsprosessen i Sogn og Fjordane Fylkeskommune	23
Tabell 3: Innkjøp på rammeavtalar i Sogn og Fjordane fylkeskommune, siste tre år	26
Tabell 4: Innkjøp via e-handel i Sogn og Fjordane fylkeskommune, nøkkeltal siste tre år	27
Tabell 5: Konkurransesponering og dokumentasjon av utvalde anskaffingar - enkeltkjøp	30
Tabell 6: Konkurransesponering og dokumentasjon av utvalde anskaffingar – samla kjøp frå ein leverandør i utvalsperioden på ein eller fleire funksjonar (investerings- eller driftsrekneskapen)	31
Tabell 7: Rutinar for avtale- og kontraktsoppfølging	37



# 1. Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Prosjektet vart bestilt av kontrollutvalet i sak 12/17, 28. mars 2017.

Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonsprosjektet er fylkestingsvedtak 43/16, der fylkestinget ber kontrollutvalet om å gjennomføre forvaltningsrevisjon av innkjøp, med vekt på rutinar, kompetanse, konkurranseutsetting og kontrollaktivitetar. Innkjøp er òg eit prioritert prosjekt i plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020.<sup>5</sup>

## 1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om organisering, rutinar, kompetanse og strategi for innkjøp i fylkeskommunen er føremålstenleg, kartleggje kva rutinar og system for kontrollhandlingar som innkjøpstenesta nyttar, og undersøkje om desse er i samsvar med regelverk og politiske føringar i fylkeskommunen. Vidare har det vore eit føremål å kontrollere regeletterleving ved hjelp av stikkprøvegjennomgang av innkjøp, samt undersøkje innkjøp opp mot eksisterande innkjøpsavtalar.

Med bakgrunn i føremålet har revisjonen utarbeidd og undersøkt følgjande problemstillingar:<sup>6</sup>

### 1. I kva grad har fylkeskommunen ein føremålstenleg innkjøpsstrategi?

### 2. Er organiseringa av innkjøp i fylkeskommunen føremålstenleg?

- I kva grad er det etablert ein føremålstenleg fullmaktsstruktur?
- I kva grad har tilsette som er involvert i innkjøp naudsynt kompetanse, og i kva grad er det etablert rutinar for opplæring som sikrar dette?
- I kva grad vert det vurdert å hente inn ekstern kompetanse i samband med enkeltinnkjøp, dersom ein ikkje har tilstrekkeleg kompetanse eller kapasitet internt i fylkeskommunen?

### 3. Er fylkeskommunen sine system og rutinar for innkjøp føremålstenlege for å sikre at innkjøp skjer i samsvar med gjeldande regelverk?

- Er det utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar og retningsliner for å gjennomføre innkjøp i samsvar med regelverket?
- I kva grad vert rutineane oppdatert og gjort kjent for dei som har ansvar for innkjøp?
- I kva grad har fylkeskommunen innkjøpsavtalar der dette er føremålstenleg?
- Er det etablert tenlege IT-verktøy på innkjøpsområde, og i kva grad vert dei nytta (slik som til dømes e-handel)?

### 4. I kva grad vert reglane for offentlege anskaffingar følgt i fylkeskommunen sine innkjøp?

- I kva grad vert innkjøp konkurranseeksponert og dokumentert i samsvar med regelverket?
- I kva grad er konkurransar gjennomført i samsvar med regelverket?

### 5. Kva kontrollaktivitetar vert gjennomført for å sikre at fylkeskommunen sine innkjøp vert gjort i samsvar med regelverket?

- I kva grad er det etablert interne kontrollar for å avdekke brot på regelverk for offentlege innkjøp og for å sikre at innkjøpa skjer i tråd med krav om konkurranse?

---

<sup>5</sup> Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020 vart vedteken av fylkestinget 18.10.2016 i FT-sak 41/16. Sjå også FT-sak 43/16.

<sup>6</sup> Rekkefølga og formuleringane på to av underproblemstillinga er endra i høve til opphavsleg prosjektplan, for å lette framstillinga og gjere rapporten meir tydeleg for lesaren.

## **6. I kva grad har fylkeskommunen etablert føremålstenlege rutinar for oppfølging av kontraktar?**

- a) Kva system og rutinar er etablert for å følgje opp inngåtte kontraktar?
- b) I kva grad er det etablert rutinar for å sikre at innkjøp vert gjort i samsvar med inngåtte kontraktar/avtalar i fylkeskommunen (lojalitet)?
- c) I kva grad vert leverandørar følgt opp med omsyn til leveranse, krav til arbeidstid, pris og andre parameter som er relevante i høve til den enkelte kontrakt?

## **7. I kva grad følgjer fylkeskommunen regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping i samband med anbudsutlysing, kontraktsinngåing og oppfølging av kontraktar?**

### **1.3 Metode**

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april til november 2017.

#### **1.3.1 Dokumentanalyse**

Revisjonen har innhenta dokumentasjon knytt til eksisterande rutinar og prosedyrar for innkjøp i fylkeskommunen. Desse kjeldene har vore nytta som både bakgrunnsdata, revisjonskriterium og faktagrunnlag i revisjonen.

#### **1.3.2 Intervju**

Revisjonen har gjennomført intervju med tre tilsette som arbeider med innkjøp i fylkeskommunen. Intervjua omhandla rutinar og prosessar knytt til innkjøp i fylkeskommunen. Revisjonen har vidare hatt jamleg kontakt med ansvarlege for innkjøp for å avklare spørsmål knytt til stikkprøvene (sjå under).

#### **1.3.3 Stikkprøvegjennomgang**

Basert på informasjon frå økonomisystemet om alle innkjøp frå 1. oktober 2015 til 31. mars 2017 har revisjonen gjort eit strategisk utval utbetalingar med følgjande utvalskriterium:

- Varekjøp og tenestkjøp innan ulike kontoartar
- Innkjøp av varierende verdi
- Enkeltkjøp og samla utbetalingar
- Investerings- og driftsinnkjøp

Alle innkjøpa hadde ein samla utbetaling på over NOK 100 000 eks. mva. Målet med utvalet var å få ei gruppe innkjøp som representerte dei ulike innkjøpsprosedyrane og som var utført i dei ulike delane av den fylkeskommunale organisasjonen.

Vi bad deretter om å få tilsendt dokumentasjon knytt til anskaffingsprosessane som ligg bak utbetalingane, og har vurdert dette materialet opp mot revisjonskriteria.

Revisjonen har i tillegg gjort eit utval av inngåtte kontraktar, der vi bad om kontrakt og dokumentasjon knytt til oppfølginga av desse.

#### **1.3.4 Analyse av rekneskapsdata**

Vi har gjennomført analyser av rekneskapsdata basert på uttrekk frå økonomisystemet. Dette innebar å gå gjennom leverandørreskontro, og avstemme utbetalingar til eit utval leverandørar mot oversikt som viser gjeldande innkjøpsavtalar som Sogn og Fjordane fylkeskommune har.

#### **1.3.5 Verifisering og høyring**

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjua for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten har vore til rådmannen for verifisering, og faktafeil er retta opp. Høyringsutkast av rapporten har vore til rådmannen for uttale. Rådmannen sin høyringsuttale er å finne i vedlegg 1.

#### 1.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet vert vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon.<sup>7</sup> I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak utleia frå *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffingslova, LOA) med tilhøyrande forskrifter, og særleg *forskrift for offentlige anskaffelser* (anskaffingsforskrifta, FOA). Kriteria er kort presentert innleiingsvis i kvart kapittel, og utfyllande presentert i vedlegg 3 til rapporten.

---

<sup>7</sup> RSK001, sjå [http://www.nkrf.no/rsk\\_001\\_standard\\_for\\_forvaltningsrevisjon](http://www.nkrf.no/rsk_001_standard_for_forvaltningsrevisjon).

## 2. Om innkjøpstenesta

### 2.1 Organisering

Innkjøpstenesta i Sogn og Fjordane fylkeskommune er organisert under økonomisjefen.<sup>8</sup> Tenesta har fem tilsette, som omfattar ein innkjøpssjef, 2,6 stillingar som arbeider med å gjennomføre innkjøp, og ei stilling som har særleg ansvar for e-handelssystemet og leverandøroppfølging.<sup>9</sup>

Innkjøpstenesta er fagansvarleg eining for innkjøp i heile fylkeskommunen. Innkjøpstenesta er òg ansvarleg for å gjennomføre anskaffingar med verdi på over NOK 500 000 eks. mva., med unntak av kontraktar som gjeld kollektivtransport, innkjøp knytt til fylkesvegane, samt bygg- og anleggskontraktar, som er delegert til direktørane for samferdsle og bygg- og eigedom (sjå avsnitt 4.3.1).

Innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune vert styrt etter ein innkjøpsstrategi vedteken av fylkestinget i 2012.<sup>10</sup>

#### 2.1.1 Innkjøp i fylkeskommunen

I tabell 1 er sentrale nøkkeltal for innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommunen dei tre siste åra presentert.

Tabell 1: Innkjøp Sogn og Fjordane fylkeskommune, nøkkeltal siste tre år<sup>11</sup>

	2014	2015	2016
<b>Totale kjøp</b>	<b>kr 1 700 000 000</b>	<b>kr 1 400 000 000</b>	<b>kr 2 000 000 000</b>
<i>Drift</i>	<i>kr 1 300 000 000</i>	<i>kr 1 200 000 000</i>	<i>kr 1 400 000 000</i>
<i>Investering</i>	<i>kr 400 000 000</i>	<i>kr 200 000 000</i>	<i>kr 600 000 000</i>
Konkurransar	11	17	13
<i>Avlyste konkurransar</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
<i>Mottatte klager på konkurransar</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Kjøp på rammeavtalar	kr 100 000 000	kr 110 000 000	kr 81 000 000
Tal rammeavtalar	70	70	75
<i>Prosentdel kjøp på rammeavtale</i>	<i>5,88 %</i>	<i>7,86 %</i>	<i>4,05 %</i>
Kjøp via e-handel	kr 1 400 000	kr 38 000 000	kr 110 000 000
<i>Prosentdel kjøp via e-handel</i>	<i>0,08 %</i>	<i>2,71 %</i>	<i>6 %</i>
<i>Tal e-handelordrar</i>	<i>119</i>	<i>2938</i>	<i>3950</i>

#### 2.1.2 SFFI

Innkjøpstenesta i Sogn og Fjordane fylkeskommune administrerer og driftar Sogn og Fjordane Felles Innkjøp (SFFI), ein innkjøpssentral open for alle kommunar og offentlege etatar/institusjonar i fylket. 25 av kommunane i fylket er med i SFFI, i tillegg til fire statlege etatar/verksemder.<sup>12</sup> Innkjøpstenesta

<sup>8</sup> Innkjøpstenesta har vore organisert under økonomisjefen sidan 1. april 2016. Tidlegare låg innkjøpstenesta under assisterande fylkesrådmann.

<sup>9</sup> Sjå også kapittel 4.

<sup>10</sup> Sjå kapittel 2.1.1.

<sup>11</sup> Kjelder: Fylkeskommunen sine årsrapportar og innkjøpstenesta sine presentasjonar for leiargruppa.

<sup>12</sup> Desse er Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Høgskulen i Sogn og Fjordane, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Sogn Og Fjordane Energi AS. I intervju kjem det fram at DIFI berre er med på nokre få av innkjøpsavtalane, at høgskulen nok er på veg ut av avtalen etter samanslåinga med Høgskulen i Bergen og Høgskulen Stord/Haugesund, og at Fylkesmannen i Sogn og Fjordane i aukande grad får innkjøpsbehovet sitt dekkja av Statens innkjøpssentral.

gjennomfører konkurransar på vegner av, og er rådgjevar for, medlemmane i SFFI. Innkjøpstenesta følgjer også opp felles rammeavtaler mot leverandørane.

Innkjøpstenesta inviterer samarbeidspartane til å vere med på kvar konkurranse. Det er innkjøpstenesta som gjennomfører anbudsprosessen, tek innkjøpsfaglege vurderingar, og sikrar at gjeldande regelverk vert etterlevd. I oppfølging av kontrakt har innkjøpstenesta ansvar for prinsipielle og avtalemessige sider overfor leverandør, medan samarbeidsparten har ansvar for oppfølging av eigne avrop, oppgjjer og reklamasjonar i avtaleperioden. Innkjøpstenesta har også ein rådgjevande funksjon og bistår samarbeidspartane ved kompliserte eingongskjøp.

Innkjøpssjefen i Sogn og Fjordane fylkeskommune er gitt mynde til å gjennomføre innkjøpsprosessen og inngå avtalar med leverandørar på vegne av samarbeidspartane. Innkjøpstenesta har ansvar for prosessen frå behovsdefinering til kontraktsoppfølging. Innkjøpstenesta inviterer samarbeidspartar til konkurransar, opprettar og legg til rette for brukarutvalet, leier arbeidet med å implementere avtalen hjå samarbeidspartane og følgjer opp avtalen. Aktuelle samarbeidspartar er representert i brukarutval som set seg inn i marknaden for produktet, følgjer opp det faglege i konkurransedokumenta, evaluerer tilboda og er kontaktpersonar i oppfølging av avtalen. Jurist i fylkeskommunen yter juridisk rådgjeving, særleg ved klagehandsaming, kontraktsoppfølging og innkjøpsrutinar.

## 3. Innkjøpsstrategi

### 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen undersøkje i kva grad fylkeskommunen har ein føremålstenleg innkjøpsstrategi.

### 3.2 Revisjonskriterium

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* vert det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar, samt at innkjøpsarbeidet må setjast inn i ein strategisk samanheng:

Det må utarbeidast mål og strategiar for innkjøpsarbeidet. Særleg gjeld dette innkjøp som har tydeleg samanheng med dei oppgåvene som verksemda skal løyse. Strategien for innkjøp må setjast i samanheng med verksemdas ressursar, både dei personellmessige, faglege og økonomiske. Leiaren må sjå til at planlegging av innkjøp vert sett i samanheng med verksemdas budsjett og verkemiddel som kunnskapsbygging og teknologi.

(sjå vedlegg 3 for fullstendige revisjonskriterium).

### 3.3 Datagrunnlag

Gjeldande innkjøpsstrategi for Sogn og Fjordane fylkeskommune vart vedteken av Fylkestinget i 2012.<sup>13</sup> Innkjøpsstrategien viser til førre lov om offentlege anskaffingar,<sup>14</sup> utvalde artklar og punkt i EØS-avtalen, samt WTO-avtalen om offentlege innkjøp.

Innkjøpsstrategien peiker på følgjande av fylkeskommunen sine overordna mål som styrande for innkjøp:

- Ta vare på og vidareutvikle fylket sine fellesinteresser
- Vere ein aktiv regional utviklingsaktør og samarbeidspart
- Sikre kvaliteten på tenestene med høg etisk og fagleg standard
- Ta omsyn til universell utforming i heile den fylkeskommunale verksemda.

Strategien seier eksplisitt at innkjøpsarbeidet i fylkeskommunen skal vere i samsvar med føremålsparagraften i anskaffingslova (§ 1).<sup>15</sup> Strategien lister vidare sju mål for innkjøpsarbeidet:

- Innkjøpsarbeidet skal følgje lover, reglar og politiske vedtak.
- Innkjøpsarbeidet følgje verdigrunnlaget og dei vedtekte etiske prinsippa til fylkeskommunen.
- Fylkeskommunen skal gjennom samarbeid både lokalt og regionalt unytte at det er ein stor aktør som andre offentlege partar kan dra nytte av.
- Fylkeskommunen skal gjennom samarbeid med kommunane og næringslivet heve deira konkurransevne.
- Fylkeskommunen skal gjennom sine avtalar syte for gode prisar, kvalitet og innovative løysingar.
- Fylkeskommunen skal leggje vekt på ein høg standard innan helse, miljø og tryggleik.
- Fylkeskommunen skal gjennom innkjøpa leggje vekt på bruk og stimulering til bruk av nynorsk.

Strategien for innkjøpsarbeidet er delt inn i fire perspektiv: Det første perspektivet seier kva fylkeskommunen skal gjere for å sikre gode innkjøp (t.d. sikre høg kompetanse, gode innkjøpsprosessar, lojalitet til rammeavtalar, og gode oppfølgingsrutinar); det andre perspektivet omhandlar kva fylkeskommunen skal gjere for å sikre helse, miljø og tryggleik (stille krav til universell utforming i alle innkjøp, og stille gode miljøkrav til ytingar i alle innkjøp der dette er tenleg); det tredje perspektivet går

<sup>13</sup> Fylkestinget vedtok innkjøpsstrategien i sak 47/12.

<sup>14</sup> 1. januar 2017 tredde eit nytt anskaffingsregelverk i kraft. Ny lov og forskrift erstatta då lov om offentlege anskaffingar frå 1999 og forskrift om offentlege anskaffingar frå 2006.

<sup>15</sup> Føremålsparagrafen i anskaffingslova av 16. juli 1999 som det vert vist til her, seier at «Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

på samarbeid med offentlege etatar og omhandlar SFFI; medan det fjerde perspektivet er knytt til leverandørutvikling, og seier mellom anna at det skal nyttast ein kjøpsstrategi som passar små og mellomstore bedrifter i fylket, at fylkeskommunen skal vere ein regional utviklingsaktør, at rammeavtalane skal stille krav om distribusjon i fylket, samt at leverandørar i relevante innkjøp skal vere lærebedrift og skal tilby lærlingplassar.

I intervju vert det forklart at innkjøpsstrategien fungerer som eit overordna styrande dokument for innkjøpa som vert gjort i fylkeskommunen, utan at den påverkar dei enkelte innkjøpa direkte.

I intervju vert det opplyst at det i leiarmøte i juni 2015 vart bestemd at arbeid med ny strategi skulle setjast i gang. Det vart nedsett ei gruppe med mellom anna innkjøpssjef, assisterande økonomisjef, direktør for næringsavdelinga og assisterande fylkesrådmann for å gjere dette. Arbeidet starta, men pga. ressursmangel har ein ikkje fått utarbeidd ein ny strategi. Innkjøpssjef har saman med bygge- og eigedomssjef og assisterande direktør for samferdsle tatt opp att arbeidet våren 2017, og har som intensjon å involvere den opphavslege gruppa hausten 2017.

Innkjøpssjefen gjev uttrykk for at det ikkje er ei stor utfordring at strategien ikkje er oppdatert med omsyn til ny lov om offentlege anskaffingar.

I intervju med ass. fylkesdirektør for samferdsle, kjem det fram at innkjøp av kollektivtenester manglar strategiske retningslinjer og rutinar, og at innkjøpsstrategien er moden for revidering.

### **3.4 Vurdering**

Sogn og Fjordane fylkeskommunen sin innkjøpsstrategi er ikkje oppdatert i samsvar med nytt regelverk. Dette kan auka risikoen for misforståingar om regelverk og usikkerheit om status for strategien. Vidare inneheld ikkje strategien relevante styringssignalar for alle einingane som gjer innkjøp. Revisjonen meiner difor at han ikkje fullt ut dekkjer behova for ein samla strategi for heile fylkeskommunen. Revisjonen meiner fylkeskommunen bør sjå til at strategien vert oppdatert i samsvar med gjeldande regelverk slik det er planlagt, og at den gjev relevante retningslinjer for alle innkjøpsområde.

## 4. Organisering av innkjøp

### 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen svare på følgjande hovudproblemstilling med tilhøyrande underproblemstillingar:

*Er organiseringa av innkjøp i fylkeskommunen føremålstenleg?*

Under dette:

- I kva grad er det etablert ein føremålstenleg fullmaktstruktur?
- I kva grad har tilsette som er involvert i innkjøp naudsynt kompetanse, og i kva grad er det etablert rutinar for opplæring som sikrar dette?
- I kva grad vert det vurdert å hente inn ekstern kompetanse i samband med enkeltinnkjøp, dersom ein ikkje har tilstrekkeleg kompetanse eller kapasitet internt i fylkeskommunen?

### 4.2 Revisjonskriterium

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* vert det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar. Det øvste ansvaret for innkjøpsansvaret ligg hos toppleiinga, medan leiarar på lågare nivå har ansvar innanfor sine område. I stortingsmeldinga vert det presisert at leiaransvaret for innkjøp ikkje kan delegerast. Leiaransvaret inneber at innkjøpsarbeidet må setjast inn i ei strategisk samanheng, og følgjande verkemidlar vert mellom anna omtalt:

- avklare kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå
- sørgje for ei robust organisering av ressursane med effektive rutinar
- sjå til at rutineane vert følgde
- sørgje for at verksemda har den nødvendige merkantile, tekniske og juridiske kompetansen
- skape eit miljø der det er høgt medvit og fokus på risiko og risikohandtering innanfor innkjøpsområdet

For at anskaffingar skal kunne gjennomførast effektivt, og riktig i høve til regelverket, er det sentralt at dei tilsette som er involvert i innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse. I stortingsmeldinga vert det mellom anna peika på samanhengen mellom organisering av innkjøpsverksemda og behovet for kompetanse. Kva kompetanse som er naudsynt vil være avhengig av korleis den enkelte tilsette er involvert i anskaffingane.

Sjå vedlegg 3 for fullstendige revisjonskriterium.

### 4.3 Føremålstenleg fullmaktstruktur

#### 4.3.1 Datagrunnlag

##### Fullmaktstruktur

Innkjøpstenesta har det overordna ansvaret for innkjøpsarbeidet i fylkeskommunen, og skal administrere og drifte samarbeidsordninga SFFI.<sup>16</sup> Innkjøpssjefen har fullmakt til å inngå innkjøpsavtalar for varer og tenester til fylkeskommunen, og med aktuelle samarbeidspartar i SFFI.<sup>17</sup>

Det er innkjøpstenesta som skal gjennomføre alle anskaffingar med verdi på over NOK 500 000 eks. mva. Innkjøpstenesta skal i slike anskaffingar samarbeide med den enkelte tenesteeining/sector i utarbeiding av konkurransegrunnlag og anna naudsynt dokumentasjon. Unntaka er anskaffingar som gjeld kollektivtransport, innkjøp i tilknytning til fylkesvegane, og bygg- og anleggskontraktar. Fylkesrådmannen har delegert mynde til fylkesdirektøren for samferdsle når det gjeld kontraktar til drift

<sup>16</sup> Jf. ansvarsbrev til innkjøpstenesta for 2017.

<sup>17</sup> Jf. ansvarsbrevet og stillingsinstruksen til innkjøpssjefen.



av kollektivtransport og bygg- og anleggskontraktar til fylkesvegar.<sup>18</sup> Bygge- og eigedomstenesta har delegert mynde for bygg- og anleggskontraktar.<sup>19</sup>

Bygge- og eigedomssjefen har fullmakt til å gjennomføre investeringsbudsjettet til si teneste, og har «ansvar for at gjeldande fylkeskommunale rammeavtalar vert nytta».<sup>20</sup> Dette betyr i praksis at bygge- og eigedomssjefen har mynde til å gjennomføre innkjøp knytt til fylkeskommunen for bygge- og anleggskontraktar.

Fylkesdirektøren for samferdsle er i delegeringsreglementet gitt mynde for kontraktar for drift av kollektivtransport, og er gitt høve til å vidaredelegere til regionvegsjefen når det gjeld varer, tenester og bygge- og anleggskontraktar knytt til fylkesvegar.<sup>21</sup>

Anskaffingar under NOK 500 000 eks. mva. der fylkeskommunen ikkje har rammeavtale, kan gjerast av den enkelte eining. Det går fram frå ansvarsbrev til tenesteleiarane at føresetnaden for at dei sjølve kan gjere enkeltkjøp, er konkurranse ved val av leverandør, og at innkjøpa ikkje vert delt opp for å kome under terskelverdiane. Det vert òg vist til kva prosedyrar og malar som skal nyttast.

Til liks med tenesteeiningane, har også skulane fått delegert mynde frå fylkesdirektøren for opplæring til å gjere innkjøp for under NOK 500 000 eks. mva. Rektorane har vidare høve til å vidaredelegere tilvisingsmynde innanfor sitt tildelte ansvar i tråd med rutine for delegering av tilvisingsfullmakt (sjå under).<sup>22</sup> Vidare har kvar vidaregåande skule ein innkjøpskontakt. Vedkomande er skulane sin kontaktperson mot innkjøpstenesta, og skal vere skulen sin ressursperson på innkjøp og har ansvar for å melde frå om nye leverandørar som bør vere tilgjengeleg på e-handel, samt melde inn behov for nye rammeavtalar. Innkjøpskontakten skal også delta på innkjøpstenesta sine samlingar/kurs.

### Attestasjon og tilvising

Dei overordna rutinane er inkludert i ansvarsbrev til tenesteleiarane, samt i *Reglar for innkjøp og fakturahandsaming*.<sup>23</sup> Summert skal attestasjons- og tilvisingspraksis følgje følgjande rutinar:

- Fylkesrådmannen har delegert si generelle tilvisingsfullmakt til ass. fylkesrådmann
- Alle utbetalingar for varer og tenester skal godkjennast av minimum 2 personar; bestillar/attesterer og tilvisar
- Attesterer skal vere same person som har bestilt/motteke vara
- Tilvisarmynde fell bort når vedkomande opptrer som bestillar
- Tilsett med delegert tilvisarmynde kan ikkje tilvisa dersom overordna er bestillar<sup>24</sup>
- Den enkelte attesterer/tilvisar står personleg til ansvar for dei godkjenningar som vert føretekne
- Leiar er ansvarleg for at innkjøpsavtalar som er forhandle fram, vert nytta<sup>25</sup>

Tildeling av fullmakt til å bestille og attestere skal skje skriftleg frå leiar til vedkomande til løn- og rekneskapstenesta i fylkeskommunen.<sup>26</sup> Også mynde til å godkjenne/tilvise vert gjeve etter fullmakt, og det er utarbeidd eit eige skjema for tilvisingsfullmakt. Alle attestasjons- og tilvisingsfullmaktar skal vere registrert i økonomisystemet, og tenesteleiarane får i sine ansvarsbrev i oppgåve å kontrollere lista over

<sup>18</sup> For kontraktane knytt til fylkesvegane har fylkesdirektøren høve til å delegere vidare til regionvegsjefen.

<sup>19</sup> Jf. Delegerings- og innstillingsreglement for Sogn og Fjordane fylkeskommune (vedteke av fylkestinget 14.06.16 i sak 16/16).

<sup>20</sup> Jf. ansvarsbrev til bygge- og eigedomssjefen for 2017

<sup>21</sup> Ass. fylkesdirektør for samferdsle opplyser i intervju at fullmaktstrukturen for innkjøp i fylkeskommunen vart endra for om lag eit halvt år sidan. Tidlegare var det innkjøpsavdelinga som hadde overordna ansvaret alle større innkjøp i fylkeskommunen. No har samferdsleavdelinga fått delegert ansvar og mynde for eigne innkjøp over NOK 500 000 eks. mva. Den nye fullmaktsstrukturen har ikkje ført til store faktiske endringar, men formalisert det som var praksis tidlegare, nemleg at samferdsleavdelinga i stor grad stod for innkjøpa av kollektivtenester sjølv.

<sup>22</sup> Andre tenesteleiarar har ikkje høve til å vidaredelegere tilvisingsmynde.

<sup>23</sup> Gjeldande frå 01.01.2017.

<sup>24</sup> Unntaka frå denne regelen er at når fylkesrådmannen opptrer som bestillar, vert faktura tilvist av assisterande fylkesrådmann, og at når assisterande fylkesrådmann opptrer som bestillar, vert faktura tilvist av juridisk sjef.

<sup>25</sup> Sjå også avsnitt 8.4.

<sup>26</sup> Med e-handel er bestillar og attestant same person. Det er registrert 309 bestillarar i fylkeskommunen sitt e-handelsystem. Ved innkjøp gjort utanfor e-handel, vil det ofte – men ikkje alltid – vere overlapp mellom bestillar og attestant. I dei tilfella bestillar og attestant ikkje er same person, har sistnemnde ansvar for å sjekke med bestillar at varen er motteken, at det er rett vare, osv.

registrerte attestantar/tilvisarar. Fylkeskommunen opplyser at det er få av tenesteleiarane som melder skriftleg tilbake at dei har kontrollert lista over attestantar/tilvisarar.<sup>27</sup>

*Reglar for innkjøp og fakturahandsaming*, som omtalar prosessen for bestilling og attestasjon, skildrar ikkje kompetansekrava til bestillarrolla.

I intervju fortel innkjøpssjefen at det har vist seg vanskeleg å få plassert attestantansvaret for innkjøp utanfor e-handelsystemet på rett nivå i organisasjonen; det er i dag om lag 400 attesterarar blant fylkeskommunen sine ca. 1250 tilsette. Vidare kjem det fram at det ved innkjøp utanfor e-handelsystemet også er andre enn attestantane som bestiller, utan at desse har fått mynde til dette frå sentralt hald. Fylkeskommunen har slik ikkje oversikt over dei som bestiller utanfor e-handelsystemet utan å vere attestantar. Innkjøpssjefen opplyser at rutinane for bestillarar likevel gjeld, men at det nok varierer om dei vert praktisert slik ute i einingane.

Fylkeskommunen ønskjer at det skal vere så få bestillarar som mogleg. Som døme på ei vellukka innstramming av bestillaransvaret, peiker innkjøpssjefen på at det no berre er IKT-tenesta som får bestille IKT-utstyr.<sup>28</sup>

#### **4.3.2 Vurdering**

Revisjonen merkar seg at det er ei utfordring med ein fullmaktstruktur der det er mange bestillarar i fylkeskommunen. Med mange bestillarar er det ein risiko for ulik innkjøpspraksis i forskjellige delar av fylkeskommunen. Denne risikoen aukar når fylkeskommunen ikkje har oversikt over alle som er bestillarar. For å sikre ein sams innkjøpspraksis i samsvar med regelverket er det naudsynt med tydelege rolleskildringar som viser kva kompetansekrav som ligg til rolla som bestillar. Vidare må fylkeskommunen har oversikt over kven som er bestillarar for å kunne følgje opp at praksis er i samsvar med etablerte rutinar og retningslinjer.

Revisjonen meiner at difor at fylkeskommunen bør fastsetje ein fullmaktstruktur etter ei heilskapleg vurdering av kva ansvar, oppgåver og kompetanse som vert lagt til bestillarane.

### **4.4 Kompetanse og opplæring**

#### **4.4.1 Datagrunnlag**

##### **Innkjøpstenesta**

Som nemnd i kapittel 2, har innkjøpstenesta fem tilsette: innkjøpssjefen, 2,6 stillingar som arbeider med konkurransar, og ein stilling som har særleg ansvar for e-handelsystemet og leverandør oppfølging (sjå også avsnitt 5.6).

Innkjøpssjef er sertifisert NIMA-innkjøpar,<sup>29</sup> medan ein av dei tilsette vart sertifisert innkjøpar i regi av KS i 2016.

I intervju kjem det fram at innkjøpstenesta ikkje alltid har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse. Dette fører mellom anna til at innkjøpssjefen p.t. må vere involvert i alle anskaffingsprosessar som vert gjennomført. Innkjøpssjefen opplyser at ho difor var tydeleg på at innkjøpstenesta har behov for høgt kompetent arbeidskraft i siste tilsettingsrunde. Rådgjeveren som då vart tilsett, skal sjølv gjennomføre dei store konkurransane.

Elles går det fram frå intervju at juridisk avdeling i fylkeskommunen har ein dedikert jurist som jobbar med innkjøpsfaglege spørsmål, og at innkjøpstenesta samhandlar tett med vedkomande. Det er i hovudsak innkjøpssjefen sjølv som har kontakt med juristen, då det er ho som tek hand om klagehandsaming og liknande. Innkjøpssjefen opplever at dei har tilgang på tilstrekkeleg juridisk kompetanse i fylkeskommunen.

---

<sup>27</sup> Nokre få melder tilbake munnleg / per telefon om at det ikkje er endringar i lista.

<sup>28</sup> I ansvarsbrevet står det at «IKT-tenesta skal gjennomføre innkjøp av PC (berbar, stasjonær, pad'er mm.), docking stasjon, skrivarar og multifunksjonsmaskiner.»

<sup>29</sup> NIMA er forkortinga for *Norsk Forbund for Innkjøp og Logistikk*, eit forbund som arbeidar for å fremje forståing for innkjøp, anskaffingar og logistikk i Noreg.

## Samferdsle

I samferdsleavdelinga er det i hovudsak tre tilsette som jobbar med innkjøp og kontraktsoppfølging; ein controllar med revisorbakgrunn, ein tilsett med bakgrunn frå kontraktsoppfølging i privat sektor, samt ass. fylkesdirektør sjølv.

Ass. fylkesdirektør gjev i intervju uttrykk for at samferdsleavdelinga har hatt tilstrekkeleg med kompetanse for å gjennomføre innkjøp etter det gamle regelverket. Dei er kjende med at det er nytt regelverk frå 1. januar 2017, men då siste kontrakt for buss vart sett i verk 19. juni, og neste store kontrakt fyrst skal på anbod i 2019, opplever dei at dei har tilstrekkeleg med tid til å sette seg inn i det nye regelverket.<sup>30</sup>

## Bygge- og eigedomstenesta

I bygge- og eigedomstenesta sentralt, har dei fleste tilsette bakgrunn som ingeniørar. I tillegg har dei ein økonom som har merkantile og budsjet-/rekneskapsmessige arbeidsoppgåver.

Bygge- og eigedomssjefen opplyser i intervju at bygg- og anleggskontraktar inngår i hans ansvar,<sup>31</sup> og han ser det som viktig å ha kompetanse på innkjøp internt i tenesta. Bygge- og eigedomssjefen vurderer kompetansen til bygge- og eigedomstenesta sitt innkjøpsrådgjevingsmiljø som relativt bra.

Vidare fortel bygge- og eigedomssjefen i intervju at dei jamleg har sendt tilsette på kurs for å halde seg oppdaterte på endringane i LOA.<sup>32</sup> Bygge- og eigedomstenesta deltok òg på kurset som innkjøpstenesta arrangerte i 2016.<sup>33</sup>

Bygge- og eigedomssjefen fortel i intervju at han opplever at bygge- og eigedomstenesta saman med innkjøpstenesta har god kontroll på endringar i regelverket, og generelt sett er oppdaterte.

## Innkjøpskompetanse elles i organisasjonen

Innkjøpssjefen fortel i intervju at det er auka fokus på opplæring knytt til innkjøp i fylkeskommunen. Dette har særleg betra seg etter at fylkeskommunen den seinare tida har hatt nokre utfordrande situasjonar knytt til innkjøp. Innkjøpssjefen opplyser at det generelt er betre forståing for kva krav som er knytt til innkjøp i administrasjonen no enn for få år sidan.

Som døme på kompetansehevingstiltak, peiker innkjøpssjefen i intervju på at dei i 2016 arrangerte kurs om det nye regelverket med eksterne kurshaldarar. På dette kurset deltok om lag 100 personar.<sup>34</sup> Frå fylkeskommunen deltok 22 personar frå følgjande einingar: innkjøpstenesta, bygge- og eigedomstenesta, tannhelsetenesta, nærings- og kulturavdelinga, juristane, driftstenesta, personalavdelinga og samferdsleavdelinga.<sup>35</sup>

Vidare fortel innkjøpssjefen at dei i 2015 hadde kurs spesifikt for skulane. Dette understreker ho er viktig, fordi skulane er store innkjøparar i fylkeskommunen, både når det gjeld tal som bestiller, tal ordrar, tal leverandørar, samt del av den totale omsetnaden. Det er planlagt eit liknande kurs hausten 2017, der innkjøpstenesta samarbeider med løn og rekneskap om kursinnhaldet.<sup>36</sup>

Innkjøpssjefen kommenterer også at det kan vere vanskeleg å få til tilstrekkeleg spissa opplæring i ein bestillerorganisasjon, då mynde til å gjere bestillingar delvis er delegert langt ned i organisasjonen og fylkeskommunen har relativt mange bestillarar. Innkjøpstenesta set ikkje noko krav om at dei som arbeider i avdelingane skal delta i opplæringa, og det er ikkje formulert bestemte krav knytt til opplæring eller kompetanse hjå bestillarar og tilvisarar.

---

<sup>30</sup> Etter planen skal regional transportplan for Sogn og Fjordane 2018 - 2027 verte vedtatt hausten 2017. Våren 2018 skal samferdsleavdelinga få politisk og administrativ avklaring om innkjøp. Hausten 2018 og våren 2019 skal avdelinga køyre forprosjekt og førebu fire kontraktar for juli 2019. Desse vert tildelt i 2020, og starta opp i 2022.

<sup>31</sup> Delegerings- og innstillingsreglement for Sogn og Fjordane fylkeskommune (vedteke av fylkestinget 14.06.16 i sak 16/16).

<sup>32</sup> So langt i 2017 har tre tilsette vore på kurs knytt til innkjøp, medan seks tilsette var på kurs i 2016.

<sup>33</sup> Sjå under.

<sup>34</sup> Dei fleste deltakarane kom frå kommunane i SFFI.

<sup>35</sup> Ingen frå opplæringsavdelinga eller skulane deltok på kurset. Alle var invitert via intranettet.

<sup>36</sup> Innkjøpssjefen fortel at ho og økonomisjefen i fylkeskommunen har planar om at dette kurset bør haldast årleg. Det kjem òg fram i intervju at SFFI til vanleg har ei årleg innkjøpssamling i april.

#### 4.4.2 Vurdering

Med omsyn til innkjøpskompetansen kjem det fram i undersøkingane at det har vore ei positiv utvikling dei seinare åra. Revisjonen merkar seg at det likevel har vore utfordrande å sikre tilstrekkeleg kompetanse i innkjøpseininga og at det er utfordrande å nå ut med opplæring til alle innkjøparane. Revisjonen meiner at det er særleg utfordrande å sikre lik og god kompetanse hjå alle innkjøparar når desse er so mange og sit so spreidd og desentralisert i organisasjonen. Det er gjennomført fleire kurs, men revisjonen vurderer at det i for liten grad er fastsett mål for kven som skal delta og kva som er ynskt kompetanse og opplæring for dei som er involverte i innkjøpsarbeidet. Vidare vil vi peike på at avvika som kjem fram i dei kontrollerte anskaffingane (sjå kapittel 6), tyder på at kompetansen ikkje alltid er tilstrekkeleg når det kjem til innkjøp som er gjennomførte i avdelingane.

### 4.5 Innhenting av ekstern kompetanse

#### 4.5.1 Datagrunnlag

##### Innkjøpstenesta

Innkjøpssjefen opplyser at innkjøpstenesta ved nokre høve har vurdert å hente inn ekstern kompetanse, og i eit par situasjonar også gjort dette.<sup>37</sup> Dei har òg drøfta internt i tenesta om dei skulle ha ein rammeavtale med ein leverandør som kunne gjennomføre konkurransar for fylkeskommunen. Konklusjonen så langt har vore at innkjøpstenesta som hovudregel skal gjennomføre konkurransar sjølve, dels fordi sjølv leige av ekstern kompetanse legg beslag på interne ressursar, og dels fordi dei vurderer at det totalt sett er meir effektivt å gjennomføre konkurransane sjølve. Fylkeskommunen har rammeavtalar for juridisk rådgjeving, og opplyser at dei nyttar desse særleg når dei har behov for utredning av spesielle problemstillingar, og i samband med meir kompliserte klagesakar.

##### Bygge- og eigedomstenesta

Bygge- og eigedomssjefen opplyser at bygge- og eigedomstenesta som regel administrerer og gjennomfører dei fleste innkjøpa sine sjølve. Vidare er det sjeldan bygge- og eigedomstenesta set bort heile innkjøpsjobben.

I intervju vert det vidare opplyst at bygge- og eigedomstenesta tidvis leiger inn bistand til utlysing og evaluering av innkomne tilbod. Bruken av slik leigd bistand avheng av tenesta sin eigen kapasitet.

Bygge- og eigedomstenesta leiger òg ein del tenester frå arkitektkontor og konsultentselskap for å utarbeide naudsynt tilbodsgrunnlag for større prosjekt. Dette er særleg knytt til prosjektering med teikningar og tekniske beskrivingar. Omfanget av innleigde tenester avheng av entreprisreform. I prosjekt der oppdraget er delt opp i fleire underkontraktar (delentreprisar) vil fylkeskommunen eller innleigde konsulentar gjennomføre fleire konkurransar, medan fylkeskommunen i totalentreprise inngår avtale med ein leverandør.

Bygge- og eigedomssjefen fortel i intervju at dei tidlegare kjøpte inn konsulenttenester på prosjektbasis, og at det var ein viss risiko knytt til at prisoverslaget på tenesta dei kjøpte inn. Frå 2015 har dei hatt rammeavtalar for ingeniør- og arkitekttenester.<sup>38</sup> Desse rammeavtalane gjer situasjonen knytt til innkjøp av eksterne konsulentar ryddigare og meir praktisk enn slik det var før.

##### Samferdsleavdelinga

Samferdsleavdelinga nyttar ikkje eksterne konsulentar i samband med innkjøpsprosessen.<sup>39</sup>

#### 4.5.2 Vurdering

Innkjøpstenesta sjølv hentar i regelen ikkje inn ekstern kompetanse til innkjøpsprosessane. Heller ikkje samferdsleavdelinga nyttar eksterne ressursar. Revisjonen vurderer at dette er ei føremålstenleg tilnærming for innkjøpstenesta og samferdsleavdelinga, som kan bidra til å sikre at ein byggjer opp og

<sup>37</sup> Innkjøpssjefen nemner to dømer, eit knytt til konkurranse om levering av helsevikarar der dei ønskja å nytte eksterne leverandørar til å gjennomføre konkurransen, og eit der dei nytta ekstern kompetanse til å gjennomføre konkurranse om finansielle tenester. Av ulike årsakar vart ingen av desse konkurransane endeleg gjennomført med hjelp får eksterne leverandørar.

<sup>38</sup> Avtalane er på 2+2 år.

<sup>39</sup> Innkjøpssjefen opplyser at samferdsleavdelinga ikkje har delegert mynde til å sjølv kjøpe inn ekstern bistand knytt til juridiske problemstillingar eller anskaffingsfaglege spørsmål; førstnemnde er det berre juristane i fylkeskommunen som kan gjere, og sistnemnde skal innkjøpstenesta vurdere.

beheld tilstrekkeleg kompetanse i eigen organisasjon. Revisjonen vil likevel understreke at behovet for innkjøp av ekstern kompetanse må vurderast med omsyn til kapasiteten til å gjennomføre dei innkjøpa som fylkeskommunen har behov for.

Bygge- og eigedomstenesta brukar i nokon større grad ekstern hjelp. Revisjonen vurderer at dette er ein føremålstenleg tilnærming, då arbeidsmengda til denne tenesta vil endre seg hurtig, og at det kan vere ulike former for teknisk og byggefagleg kompetanse dei har behov for, i tillegg til det reint innkjøpsfaglege.

## 5. System og rutinar for innkjøp

### 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen svare på følgjande hovudproblemstilling med tilhøyrande underproblemstillingar:

*Er fylkeskommunen sine system og rutinar for innkjøp føremålstenlege for å sikre at innkjøp skjer i samsvar med gjeldande regelverk?*

Under dette:

- Er det utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar og retningsliner for å gjennomføre innkjøp i samsvar med regelverket?
- I kva grad vert rutinane oppdatert og gjort kjent for dei som har ansvar for innkjøp?
- I kva grad har fylkeskommunen innkjøpsavtalar der dette er føremålstenleg?
- Er det etablert tenlege IT-verktøy på innkjøpsområde, og i kva grad vert dei nytta (slik som til dømes e-handel)?

### 5.2 Revisjonskriterium

Som del av sitt internkontrollansvar (jf. kommuneloven § 23, punkt 2), har fylkesrådmannen ansvar for å sikre at fylkeskommunale anskaffingar er underlagt tilstrekkeleg kontroll. Dette inneber mellom anna ansvar for å etablere tilfredsstillande rutinar på innkjøpsområdet. Føremål med internkontrollen er å gi rimeleg tryggleik for at mål, rutinar og regelverk vert etterlevd.

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* vert det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar. Leiaransvaret inneber at innkjøpsarbeidet må setjast inn i ei strategisk samanheng, og følgjande verkemidlar vert mellom anna omtalt:

- sørgje for ei robust organisering av ressursane med effektive rutinar
- sjå til at rutinane vert følgde

(sjå vedlegg 3 for fullstendige revisjonskriterium).

### 5.3 Rutinar og retningsliner for innkjøp

#### 5.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen har fått tilsendt diverse rutinar, retningsliner, sjekklister og malar knytt til gjennomføring av innkjøp i fylkeskommunen. Nokre av desse er på meir overordna nivå, som t.d. *Sjekkliste ved gjennomføring av konkurranse*, som inneheld 22 steg for gjennomføring av konkurransar,<sup>40</sup> eller *Reglar for innkjøp og fakturahandsaming*, som tek for seg prosessen frå bestilling til fakturahandsaming både med og utan e-handel.<sup>41</sup>

Dei tilsendte dokumenta som er knytt til sjølve anbodsprosessen er presentert i tabell 2:

---

<sup>40</sup> Stega inkluderer m.a. dokumentasjon frå brukargruppa, kva som skal inngå i konkurransegrunnlaget, kunngjering i Doffin, opningsprotokoll, evaluering av tilboda, tildelingsbrev og signering av protokoll.

<sup>41</sup> Dette dokumentet var òg vedlagt ansvarsbrev til tenesteleiarane i fylkeskommunen i 2017. Dokumentet inneheld vidare også reglane for attestasjon og tilvising, jf. avsnitt 4.3. For meir om e-handel, sjå 5.6.

Tabell 2: Malar, sjekklister og døme knytt til anbudsprosessen i Sogn og Fjordane Fylkeskommune

Fase	Mal/Rutine	Innhald
Førebuing	Mal og skjema	SFFI mal invitasjon til nytt anbud og Vektingskjema
Anbud	Oversikt og sjekklister	Deltakarar på avtale og Gjennomføring av konkurranse
Utlysing	Malar	Konkurransegrunnlag del II og del III, Kravspesifikasjon tilbod
Tilbodsinnhenting	Malar	Tilbodsinnhenting under 1,1 million og Spørsmål svar skjema
Utlysing og tilbodsinnhenting	Malar avtalevilkår	Mal – Avtalevilkår enkel og Mal – Avtalevilkår
Utlysing og tilbodsinnhenting	Mal etiske krav	Kontraktvilkår – Etisk krav
Utlysing og tilbodsinnhenting	Fem døme på prisskjema	Rutepakke Sogn, Fem varegrupper og rabattmatrise, Bibliotek, vassanalyser, Etablerar- og temakurs og Dentale forbruksvarer.
Protokoll	Malar	Protokoll mellom 100 000 og 1,1 million, Protokoll for kjøp etter del II og del III, samt Protokoll frå tilbodsopning.
Evaluering av anbud	Malar	Vektingskjema og poengsetting pris, Gjennomgang av kvalifikasjonskrava og Referanseskjema
Avslutning	Malar	Vedtak om innsyn, Innstilling av leverandør, Innhenting av skatteattest, Ettersending av dokumentasjon på kvalifikasjonskrav, Avlysing av konkurranse, Avvising av tilbod, Avvising av leverandør, og Førebels avvising av klage.
Avslutning	To døme på avvising av tilbod formelle feil	Fristoverskriding og Ikkje korrekt merka.

Dei fleste av dokumenta skildra i tabellen over, ligg tilgjengeleg på nettstaden «Det enkle kjøp» (sjå under). Dei ligg òg på fylkeskommunen sitt intranett, samt i ESA.

Vidare har revisjonen mottatt ei rekkje vedlegg til kvalifikasjonskrav ved kjøp over NOK 1,1 million i fylkeskommunen.<sup>42</sup> Revisjonen har òg fått tilsendt rutinar og retningsliner for avtaleoppfølging som gjeld i fylkeskommunen.<sup>43</sup>

#### «Det enkle kjøp»

På innkjøpstenesta sine heimesider ligg det retningsliner for korleis innkjøp skal gjennomførast. På overordna nivå er desse samla under fana «Det enkle kjøp»,<sup>44</sup> der fasane i ein innkjøpsprosess er grafisk attgjeve (sjå figur 1), og fylkeskommunen sine prinsipp for innkjøp er skildra.<sup>45</sup> Det går fram av nettstaden at dei grunnleggjande prinsippa gjeld for alle kjøp over NOK 100 000 eks. mva. Innkjøpssjefen opplyser at føremålet med denne sida ikkje fyst og fremst er for dei tilsette i fylkeskommunen, men for kommunane som inngår i SFFI-samarbeidet.

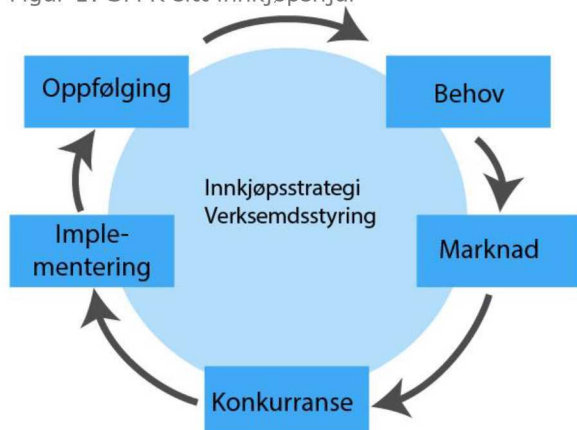
<sup>42</sup> Sjå avsnitt 9.3 for drøfting av malar og eigenerklæringar knytt til krav til sosialt ansvar og miljø. For liste over vedlegg knytt til kvalifikasjonskrav ved kjøpt over NOK 1,1 millionar, sjå vedlegg 4.

<sup>43</sup> For meir om avtaleoppfølging, sjå avsnitt 8.3.1.

<sup>44</sup> På nettstaden til «Det enkle kjøp» er det lenkja til fleire av malane og sjekklister skildra over.

<sup>45</sup> Desse er: forholdsmessigheit, god forretningsskikk, likehandsaming, føreseielegheit, etterprovbar og gjennomsiktig prosess.

Figur 1: SFFK sitt innkjøpshjul



Nokre av stega i innkjøpshjulet er nærare omtalt i eigne faner på heimesida (behov, marknad og konkurransse).<sup>46</sup>

Under fana «konkurransse» vert det spesifisert kva reglar som gjeld for innkjøp av ulike storleik. Der går det mellom anna fram at eventuelle rammeavtalar skal nyttast. Vidare går det fram at det skal vere konkurransse i kjøp mellom NOK 100 000 eks. mva. og NOK 1 100 000 eks. mva. dersom det ikkje føreligg rammeavtale. Konkurransse kan sikrast enten ved å spørje tre til fire tilbydarar. Det er òg opning for å lyse ut innkjøp i dette verdispennet på Doffin, dersom innkjøpar ønskjer det. Elles går det fram at det skal skrivast protokoll for kjøp i denne verdiklassen, og at denne skal sendast til innkjøpstenesta. For kjøp over NOK 500 000 eks. mva., skal valt leverandør levere skatteattest. Det går også fram av retningslinene på nettstaden at det er krav om å gi attendemelding til leverandørane som har gitt tilbod om kven som er valt, samt at dokument skal lagrast i ESA.<sup>47</sup>

Vidare går det fram av retningslinene at alle kjøp over NOK 500 000 eks. mva. skal gjerast av innkjøpstenesta.<sup>48</sup> Dette betyr at innkjøp mellom NOK 100 000 eks. mva. og NOK 500 000 eks. mva. kan gjerast av den enkelte tenesteeining,<sup>49</sup> men at dei skal følgje retningslinene og rutinane som står på innkjøpstenesta si heimeside.

Kjøp for over NOK 1 100 000 eks. mva. skal ifølgje retningslinene lysast ut på Doffin. For kjøp av denne storleiken, vert òg vist til og lenkja til fornyings- og administrasjonsdepartementets rettleiar for offentlege anskaffingar frå 2013.

I intervju vert det opplyst at innkjøp over NOK 500 000 eks. mva. frå 2017 skal tingast hjå innkjøpstenesta på starten av året. Dette vart det informert om saman med ansvarsbrev og i budsjettmøte. Innkjøpssjefen fortel i intervju at ingen i praksis har meldt inn slike behov på nokon systematisk måte, og at innkjøpstenesta ser for seg å måtte arbeide meir langsiktig for å få innarbeidd ein slik rutine.

Elles går det fram på konkurransefana at det for innkjøp mellom NOK 100 000 eks. mva. og NOK 1 100 000 eks. mva. skal skrivast protokoll, og at innkjøpstenesta skal informerast om denne per e-post eller gjennom ESA. Det er lenkja til mal for protokoll og tilbodsinnhenting på heimesida til innkjøpstenesta, og malane skal også vere tilgjengelege i ESA. Innkjøpssjefen fortel at innkjøpstenesta mottek svært få protokollar.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> I tillegg er det ein lenkje til Statens Standardavtaler (SSA) og Difis fagsider om kontraktsmalar.

<sup>47</sup> På nettstaden er det lista opp dokumentasjonskrav til innkjøp over og under dei nasjonale terskelverdiane (frå NOK 100 000 eks. mva. til NOK 1 100 000 eks. mva., og over NOK 1 100 000 eks. mva.)

<sup>48</sup> Innkjøpssjefen opplyser i intervju at det fylkeskommunen vurderte å heve terskelverdiane i samsvar med nytt regelverk, men det vart bestemd at dei ikkje skulle gjere dette.

<sup>49</sup> Sjå avsnitt 4.3 for skildring av fullmaktsstrukturen som gjeldt innkjøp i fylkeskommunen.

<sup>50</sup> Sjå <http://www.sfj.no/konkurransse.352522.nn.html>.



### 5.3.2 Vurdering

Overordna er det revisjonen si vurdering at Sogn og Fjordane fylkeskommune har rutinar og retningslinjer for dei ulike delane av innkjøpsprosessen.

Rutinar og retningslinjer som relevant for innkjøpsarbeidet er gjort tilgjengeleg på fleire ulike stader slik som på internett, intranett, og sak- og arkivsystemet (ESA). Dette kan etter revisjonen si vurdering gjere det unødvendig vanskeleg å finne fram til relevante rutinar, retningslinjer og malar for den enkelte innkjøpar, bestillar og leiar.

## 5.4 Oppdatering og tilgjengeleggjering av rutinar

### 5.4.1 Datagrunnlag

#### Oppdatering av rutinar

I innkjøpstenesta sitt årshjul<sup>51</sup> går det fram at det i oktober og mai skal gjennomførast ein kvalitetssjekk av innhaldet på heimesida og intranettet, mellom anna knytt til manualar for e-handel, kontraktoversikt og bestillingsrutinar. Også i SFFI sin plan for 2017 går det fram at dei generelle råda for innkjøp på heimesida til innkjøpstenesta, samt malar for gjennomføring innkjøp, skal oppdaterast i samsvar med nytt regelverk.

I intervju opplyser innkjøpssjefen at innkjøpstenesta forsøker å revidere rutinane sine i arbeidsmøte etter kvart som reglane endrast. Ho er likevel klår på at innkjøpssjefen sjølv tek hand om mykje av dette revideringsarbeidet åleine.<sup>52</sup> Innkjøpssjefen er også tydeleg på at det ikkje er like lett å implementere rutinar som det er å utarbeide dei.

Dei tilsendte rutinane er i hovudsak oppdaterte i samsvar med nytt regelverk. Innkjøpssjefen opplyser at fylkeskommunen ikkje har oppdatert rutinane etter § 5 i den nye loven, som omhandlar miljø, menneskeretter og andre samfunnsomsyn, inkludert sosial dumping.<sup>53</sup>

Bygge- og eigedomssjefen fortel i intervju at bygge- og eigedomstenesta saman med innkjøpstenesta har god kontroll på endringar i regelverket. Vidare peiker han på at dei er relativt få som arbeider med innkjøp i bygge- og eigedomstenesta, og at dei drøftar endringar i regelverket fortløpande på kontoret.

Som nemnd i avsnittet om innkjøpskompetanse,<sup>54</sup> opplyser ass. fylkesdirektør for samferdsle at samferdsleavdelinga er kjende med at det er nytt regelverk frå 1. januar 2017, og at dei har tilstrekkeleg med tid til å sette seg inn i det nye regelverket til neste store kontrakt skal på anbod i 2019.

#### Gjere oppdaterte rutinar kjende

Mange av innkjøpstenesta sine rutinar er tilgjengelege på innkjøpstenesta sine heimesider på internett, på intranettet, samt i ESA. Også innkjøpshandboka, som mellom anna har oversikt over inngåtte avtalar og er tilgjengeleg på internett og fylkeskommunen sitt intranett, inneheld ein del innkjøpsrutinar; dei fleste av desse er ikkje oppdaterte på fleire år.<sup>55</sup> I intervju kjem det fram at avtaleoversikten i innkjøpshandboka alltid er oppdatert.

Innkjøpshandboka er organisert slik at innkjøpsnyhende som endringar i avtalar eller endringar i regelverket, vert lista opp enten på framsida av handboka, eller under dei relevante fanene.

Forutan tilgjengeleggjeringa av rutinane på internett, intranett og i ESA, vert det med ujamne mellomrom arrangert innkjøpskurs i fylkeskommunen.<sup>56</sup> Det vart t.d. arrangert innkjøpskurs for skulane i 2015, eit kurs om dei nye reglane i 2016, og det er planlagt eit liknande kurs hausten i 2017.

---

<sup>51</sup> Datert 1. juni 2017.

<sup>52</sup> Det vert òg opplyst i intervju at mykje av rutinane som revisjonen fikk tilsendt var utarbeidd av vikarierande innkjøpssjef.

<sup>53</sup> Sjå også kapittel 9.

<sup>54</sup> Sjå 4.4.1.

<sup>55</sup> Revisjonen fekk tilgang til denne i samband med prosjektgjennomføringa. I dokumentet «Nyhende og plan for 2017» går det fram at det er plan for 2017 å få på plass ny innkjøpshandbok.

<sup>56</sup> Sjå avsnitt 4.4.1.

I samband med verifiseringa av rapporten, opplyser innkjøpssjefen at det ved utrulling av e-handel har vorte meir dagleg kontakt mellom enskilde bestillarar og innkjøpstenesta, slik at opplæring knytt regelverk og rutinar skjer på ein uformell måte.

#### 5.4.2 Vurdering

Revisjonen meiner at fylkeskommunen ikkje har eit føremålstenleg system for å oppdaterte rutinar. Revisjonen merkar seg at innkjøpsrutinane i innkjøpshandboka ikkje har vorte oppdaterte på fleire år, og vidare at fylkeskommunen ikkje har oppdatert sine rutinar og retningslinjer i høve nye reglar om miljø, menneskerettar og andre samfunnsomsyn i lov om offentlege anskaffingar. Arbeidet med å oppdatere rutinar fell i stor grad på innkjøpssjefen, som har avgrensa kapasitet; denne praksisen er difor svært sårbar, og aukar risikoen for at rutinar og retningslinjer ikkje vert haldne oppdaterte.

Revisjonen meiner at fylkeskommunen ikkje har eit tilfredsstillande system for å gjere oppdaterte rutinar kjende og tilgjengelege for dei som har ansvar for innkjøp i dei ulike delane av organisasjonen som ikkje har fått delegert mynde for innkjøp over NOK 500 000 eks. mva. Det er opp til ein kvar tilsett med ansvar innanfor innkjøp å finne fram og gjere seg kjend med ev. oppdaterte rutinar. Revisjonen meiner at det er høg risiko for at innkjøparar dermed ikkje er kjent med alle rutinane, og denne risikoen aukar ettersom rutinane ikkje er samla på ein stad, under eit felles ramme verk.

### 5.5 Felles innkjøpsavtalar

#### 5.5.1 Datagrunnlag

Per 30. mars 2017 hadde Sogn og Fjordane fylkeskommune og SFFI totalt 74 rammeavtalar i 19 varekategoriar.<sup>57</sup> Talet rammeavtalar har auka noko frå 2016, men har lege stabilt rundt 70 dei seinare åra.

Andelen av fylkeskommunen sine innkjøp som vert gjort på rammeavtalar har også vore relativt stabilt dei seinare åra; som det går fram av tabell 3, varierer prosentdelen innkjøp gjort på rammeavtalar mellom 4 % og nesten 8 % dei siste tre åra.

Tabell 3: Innkjøp på rammeavtalar i Sogn og Fjordane fylkeskommune, siste tre år<sup>58</sup>

	2014	2015	2016
<b>Totale kjøp</b>	<b>kr 1 700 000 000</b>	<b>kr 1 400 000 000</b>	<b>kr 2 000 000 000</b>
Kjøp på rammeavtalar	kr 100 000 000	kr 110 000 000	kr 81 000 000
Tal rammeavtalar	70	70	75
<i>Prosentdel kjøp på rammeavtale</i>	<i>5,88 %</i>	<i>7,86 %</i>	<i>4,05 %<sup>59</sup></i>

I innkjøpstenesta sine presentasjonar til leiargruppa i både 2015 og 2016, vert manglande rammeavtalar identifisert som ei utfordring for fylkeskommunen. Også i intervju med revisjonen er innkjøpssjefen klår på at fylkeskommunen manglar avtalar på fleire vare- og tenestområder.

Vidare veit innkjøpssjefen at det òg er inngått avtaler av enskilde einingar som innkjøpstenesta ikkje har oversikt over. Samtidig går det fram i årsplanen for SFFI, at det er liten omsetnad på fleire av vare- og tenesteområda det lenge har vore avtalar på.

I intervju kjem det vidare fram at innkjøpstenesta ein gong i året skal gjere ein enkel overordna kontroll av rekneskapan i dei ulike sektorane. Dette gjer dei mellom anna for å få eit overblikk over kva leverandørar dei nyttar mykje, og som dei ikkje har avtale på. I samband med desse kontrollane har dei identifisert fleire område der det er behov for avtalar grunna høg omsetnad. Dette gjeld t.d. dyrefor,

<sup>57</sup> Varekategoriene inkluderer t.d. bilar, utstyr og maskiner, data og IT, elektriske artiklar, bøker, matvarer, kontormaskiner og rekvisita, medisinske forbruksvarer, hotell, reise og opphald, reinhald, avisannonsering, etc.

<sup>58</sup> Kjelder: Fylkeskommunen sine årsrapportar og innkjøpstenesta sine presentasjonar for leiargruppa.

<sup>59</sup> Innkjøpssjefen opplyser i samband med verifiseringa av rapporten at dette talet må sjåast i samanheng med at det vart gjort store investeringar i 2016, og at det sjeldan vert gjort investeringskjøp på rammeavtalar.

elektroartiklar, byggjeverar osv. Innkjøpstenesta har ikkje hatt kapasitet til å følgje opp funna, men dette står på planen.

### 5.5.2 Vurdering

Fylkeskommunen har både rammeavtalar med låg omsetnad og manglar rammeavtalar på vare- og tenesteområde med høg omsetnad. Revisjonen meiner difor at fylkeskommune ikkje i tilstrekkeleg grad har innkjøpsavtalar der dette er føremålstenleg. Dette er innkjøpstenesta klar over, men tenesta opplever at den ikkje har hatt kapasitet til å følgje dette opp i tilstrekkeleg grad. I tillegg går det fram at det finst avtalar som innkjøpstenesta ikkje har oversikt over. Revisjonen meiner at fylkeskommunen bør samle all informasjon om slike avtalar for å vurdere om det er føremålstenleg å inngå fellesavtalar på tvers av fleire einingar.

## 5.6 IT-verktøy i innkjøpsarbeid

### 5.6.1 Datagrunnlag

Sogn og Fjordane fylkeskommune nyttar fleire IT-verktøy på innkjøpsområdet. Som nemnd, ligg innkjøpshandboka tilgjengeleg på internett. Vidare begynte fylkeskommunen med e-handel i 2013, og har nyleg gått til anskaffing av eit kombinert konkurransegjennomføringsverktøy (KVG) og kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV).

Innkjøpshandboka har oversikt over rammeavtalar og enkelte tenesteavtalar som gjeld fylkeskommunen og SFFI. For avtalar som gjeld berre ei avdeling eller som dreier seg om enkeltkjøp, er det opp til kvar enkelt avdeling å ha eit system for dette. Avtalar vert også arkivert i sak/arkivsystemet (ESA).

### E-handel

Sogn og Fjordane fylkeskommune og SFFI begynte med e-handel hausten 2013. Innkjøpstenesta har ein dedikert ressurs som arbeider med e-handel for fylkeskommunen og SFFI.

Den tekniske løysinga for e-handel i fylkeskommunen er inkorporert i rekneskapssystemet Visma. Systemet fungerer slik at ein via ein webmodul kan leggje inn ordrar, og så vert desse kopla direkte til fakturahandsamingssystemet.

Revisjonen har mottatt fleire retningsliner og brukarmanualar knytt til e-handel i fylkeskommunen,<sup>60</sup> mellom anna ei handbok for begynnjarar av e-handel, ei rutineskildring for korleis katalogbestillingar vert gjort i Visma, samt ein for korleis opprette formularbestilling i Visma. Vidare inneheld *Reglar for innkjøp og fakturahandsaming* ei stegvis skildring av innkjøpsprosessen i e-handel, frå bestilling via varemottak til tilvising og eventuell avvikshandsaming. I tillegg har innkjøpstenesta ei eiga nettside for e-handel,<sup>61</sup> med rettleiingar,<sup>62</sup> statistikk<sup>63</sup> og liste over leverandørar.<sup>64</sup>

Som vist i tabell 4, har prosentdelen av innkjøpa i fylkeskommunen som vert gjort via e-handel, auka dei siste tre åra, frå under éin prosent i 2014, nesten tre prosent i 2015, til seks prosent i 2016.<sup>65</sup> I same periode har talet e-handelordrar auka frå 119 til 3950.

Tabell 4: Innkjøp via e-handel i Sogn og Fjordane fylkeskommune, nøkkeltal siste tre år<sup>66</sup>

	2014	2015	2016
<b>Totale kjøp</b>	<b>kr 1 700 000 000</b>	<b>kr 1 400 000 000</b>	<b>kr 2 000 000 000</b>
Kjøp via e-handel	kr 1 400 000	kr 38 000 000	kr 120 000 000
<i>Prosentdel kjøp via e-handel</i>	<i>0,08 %</i>	<i>2,71 %</i>	<i>6 %</i>
<i>Tal e-handelordrar</i>	<i>119</i>	<i>2938</i>	<i>3950</i>

<sup>60</sup> Sjå vedlegg 4.

<sup>61</sup> Sjå <http://www.sfj.no/e-handel.344516.nn.html>.

<sup>62</sup> Sjå <http://www.sfj.no/rettleiingar.352527.nn.html>.

<sup>63</sup> Sjå <http://www.sfj.no/statistikk.352528.nn.html>. Per 8. september var statistikken sist oppdatert 8. juni 2015.

<sup>64</sup> Sjå <http://www.sfj.no/leverandoerar-paa-ehandel.353384.nn.html>. Per 8. september var leverandørlista sist oppdatert 27. oktober 2016.

<sup>65</sup> I kroner er dette ein auke på 194 % frå 2015.

<sup>66</sup> Kjelder: Fylkeskommunen sine årsrapportar og innkjøpstenesta sine presentasjonar for leiargruppa.

Innkjøpa gjort via e-handel i 2016, fordelte seg på 3 711 ordrar. Medan 95 % av ordrane var fordelt på sju leverandørar, stod ein leverandør for NOK 72 millionar av innkjøpa, og 16 av ordrane.

Innkjøpssjefen opplyser at utrullinga av e-handel i fylkeskommunen har gått etter planen i store trekk, men at det har tatt lenger tid enn føresett å få auka delen av innkjøpa til fylkeskommunen som går via e-handel. Innkjøpssjefen meiner dette delvis kan forklarast med at fylkeskommunen var for optimistiske då dei starta med dette arbeidet for nokre år sidan.

### **KGV og KAV**

Gjennom KGV-systemet skal fylkeskommunen ta i mot tilbod elektronisk. Då SFFI er definert som ein innkjøpssentral,<sup>67</sup> er fylkeskommunen forplikta til dette frå 1. april 2017, jf. FOA §§ 22-1 første ledd og 32-2 andre ledd.

Fylkeskommunen opplyser at dei per i dag tek i mot tilbod elektronisk gjennom dette systemet, inkludert førespurnader og stadfesting av interesse for deltaking i konkurransar. Innkjøpstenesta nyttar òg systemet til å kunngjere anskaffingane dei gjennomfører.<sup>68</sup>

KGV-systemet har fleire funksjonar som fylkeskommunen planlegg å ta i bruk etterkvart. Mellom anna er planen at alle malar og rutinar knytt til innkjøp skal inn i dette systemet, slik at heile prosessen finst ein stad. Også innkjøpshandboka skal inn i det nye systemet.

KGV-systemet er kopla til Doffin, slik at konkurransar det er krav om at skal lysast ut der, vert kunngjort på Doffin direkte frå fylkeskommunen. Også konkurransedokumenta er tilgjengelige frå KGV-systemet direkte i Doffin. Tilbydarar kan slik både hente konkurransedokumenta elektronisk, og sende inn tilbod elektronisk.<sup>69</sup> Enn så lenge skal verktøyet brukast på innkjøp over NOK 500 000 eks. mva.<sup>70</sup>

Systemet er også eit kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) med avtalehandteringsfunksjon. KAV-systemet skal etter planen erstatte avtaleregisteret i innkjøpshandboka. KAV-systemet har også fleire funksjonar som vil letta arbeidet med avtalehandsaming og avtaleoppfølging. Mellom anna kan ein leggje inn milepålar knytt til framdrifta i kontrakten, og varslar som vert sende ut til utvalde brukarar (t.d. knytt til møte, korrespondanse, at avtalen snart går ut). Fylkeskommunen opplyser at arbeidet med å opprette dette og overføre avtalane så vidt har teke til i september 2017. Målet er at alle avtalar i fylkeskommunen skal inn i KAV-systemet.

Det er ikkje avgjort kor langt ned i organisasjonen KAV-systemet skal nyttast. I intervju vert det likevel tydeleg kommunisert at ESA ikkje kan brukast til anna enn å arkivere avtalane. KGV- og KAV-systemet kan elles koplast til ESA, slik at innkjøpsdokument kan arkiverast direkte der.

### **5.6.2 Vurdering**

Fylkeskommunen byrja å innføre e-handel for fire år sidan, og har etter dette arbeidd for å auke omfanget av innkjøp som vert gjennomført som e-handel. Revisjonen registrerer at talet e-handelordrar har auka vesentleg sidan fylkeskommunen byrja innføre systemet, og at også prosentdelen kjøp via e-handel gått opp sidan då. Revisjonen vurderer at det er tenleg at fylkeskommunen på denne måten arbeider for å få så stor del av innkjøpa som mogleg over på e-handel.

Per i dag har fylkeskommunen etter revisjonen si vurdering ikkje eit optimalt sett av elektroniske verktøy, men innkjøpstenesta er i gang med innføring av konkurransegjennomførings- og kontraktsadministrasjonsverktøy som skal fylle viktige funksjonar i innkjøpsarbeidet. Revisjonen meiner at dette vil vere viktige tiltak for å betre gjennomføringa av innkjøpsprosessane og sikre god oppfølging av kontraktar.

---

<sup>67</sup> Ein innkjøpssentral er definert som ein oppdragsgjevar som gjer samordna innkjøp og eventuelt utførar andre innkjøpstenester (FOA § 4-3). FOA § 7-8 har nærare reglar om innkjøpssentralar.

<sup>68</sup> Fylkeskommunen opplyser vidare at bygge- og eigedomstenesta i nær framtid også skal ta i bruk verktøyet.

<sup>69</sup> KGV-verktøyet har òg støtte for malar, slik at leverandørar fyller ut dokumenta rett i systemet, og leverer automatisk. I tillegg kan kontraktsignering skje direkte i systemet.

<sup>70</sup> I intervju kjem det fram at innkjøpstenesta vurderer det som ikkje hensiktsmessig at innkjøpa som vert gjort ute i organisasjonen (altså under NOK 500 000 eks. mva.) skal nytte dette verktøyet.

## 6. Regeletterleving i innkjøp

### 6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen svare på følgjande hovudproblemstilling med tilhøyrande underproblemstillingar:

*I kva grad vert reglane for offentlege anskaffingar følgt i fylkeskommunen sine innkjøp?*

Under dette:

- I kva grad vert innkjøp konkurranseeksponert og dokumentert i samsvar med regelverket?
- I kva grad er konkurransar gjennomført i samsvar med regelverket?

### 6.2 Revisjonskriterium

Lovverket som regulerer offentlege anskaffingar vart revidert i 2016,<sup>71</sup> og gjeld frå 1. januar 2017. Dei konkrete anskaffingane som er gjennomgått i dette kapittelet er gjort under det tidlegare regelverket. Der regelverksendringane har påverka på relevante revisjonskriterium, vert dette drøfta.

Anskaffingar over dei nasjonale terskelverdiane<sup>72</sup> eller EØS-terskelverdiane<sup>73</sup> skal kunngjerast. Berre dersom særlege vilkår er oppfylt, er det høve til å gjere anskaffingar over terskelverdiane utan kunngjerast.

Etter del II i forskrifta, er det to tillatne anskaffingsprosedyrar; open eller avgrensa tilbods konkurranse. I sistnemnde kan alle interesserte leverandørar levere førespurnad om å delta i konkurransen, men berre dei som vert invitert til dette kan gi tilbud. Etter nytt regelverk kan fylkeskommunen, etter tilbodsfristens utløp, avgjere om det skal vere dialog med leverandørane.<sup>74</sup> Det er fylkeskommunen som bestemmer kor omfattande den eventuelle dialogen skal vere; likebehandlingsprinsippet vil likevel stille krav til korleis slik dialog vert gjennomført.<sup>75</sup>

For del III-anskaffingar (over EØS-terskelverdiane), er det jf. forskrifta § 13-1 fleire tillatne anskaffingsprosedyrar, men forutan open og avgrensa anbods konkurranse, er det strenge vilkårskrav som må oppfyllest.

Rammeavtalar er avtalar som gjev oppdragsgjevar moglegheit til å gjennomføre fleire enkeltinnkjøp over ein avtaleperiode. Enkeltinnkjøpa i ein rammeavtale vert gjennomført som avrop/uttak innanfor vilkåra som er fastsett i rammeavtalen. Rammeavtalar kan innførast med ein eller fleire oppdragstakarar. Dersom ikkje alle vilkår er fastlagde i parallelle rammeavtalar skal tildeling av kontraktar gjennomførast som minikonkurranse mellom partane i rammeavtalane. For rammeavtalar der alle vilkåra er fastlagde i avtalane, er det ikkje høve til å opne konkurransen for å endre vilkåra. Kravet til at konkurransetilhøva skal vere føreseielege og gjennomsiktige tilseier at alle forhold som er relevante for tildeling av dei enkelte kontraktane går fram av konkurransegrunnlaget i rammeavtalen, og at framgangsmåten for val av leverandør er fastlagt i sjølve avtalen, slik at det objektivt kan konstanterast kven av leverandørane som skal få oppdraget/kontrakten.

(sjå elles vedlegg 3 for fullstendige revisjonskriterium).

---

<sup>71</sup> Sjå Prop. 51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-51-l-20152016/>.

<sup>72</sup> Nasjonal terskelverdi var NOK 500 000 eks. mva. ut 2016, og NOK 1,1 millionar eks. mva. frå 1. januar 2017.

<sup>73</sup> For anskaffingar gjort etter FOA, har utvalde EØS-terskelverdiar for fylkeskommunen dei seinare åra vore NOK 1,75 millionar eks. mva. for vare- og tenestekontraktar samt plan- og designkonkurranse, og NOK 44 millionar eks. mva. for bygge- og anleggskontraktar. Sjå regjeringa si nettstad for nærare detaljar (<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/fjerde-kolonne/eos-terskelverdier/id2474496/>).

<sup>74</sup> Dei to konkurranseformane erstattar *anbuds konkurranse med forbod om forhandlingar* og *konkurranse med forhandlingar* i den gamle lova.

<sup>75</sup> Ref. Prop. 51 L (2015-2016), kap. 8.

## 6.3 Konkurransesponering og dokumentering av innkjøp

### 6.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen har fått tilsendt eit uttrekk frå økonomisystemet til fylkeskommunen for perioden 1. oktober 2015 til 31. mars 2017. Uttrekket dekkjer alle utbetalingar frå fylkeskommunen til leverandørar i både drifts- og investeringsrekneskapen, og det er spesifisert mottakar, KOSTRA-art, månad og beløp.

Basert på uttrekket har revisjonen gjort eit utval av utbetalingar til enkeltleverandørar frå både drifts- og investeringsrekneskapen, knytt til både enkeltutbetalingar og samla utbetalingar i utvalsperioden. Opphøveleg trekte revisjonen ut 28 utbetalingar. To av desse var ikkje knytt til innkjøp, og er difor tatt ut av utvalet.

For å undersøkje i kva grad dei resterande 26 innkjøpa vart konkurransesponert og dokumentert i samsvar med regelverket, har revisjon etterspurd dokumentasjon på konkurransesponering av anskaffingane. I tabellane under er anskaffingane lista med nummer, ei kort skildring av kva som er kjøpt, verdi på utbetalinga (for enkeltutbetalingar) eller utbetalingane (for samla kjøp i utvalsperioden). Deretter går det fram om, og i tilfelle på kva, måte fylkeskommunen har konkurransesponert anskaffingane, før det i kolonnen til høgre vert gjeve korte merknadar. Tabell 5 listar innkjøp der det er gjort ei større enkeltutbetaling, medan tabell 6 listar innkjøp av ei konkret vare eller teneste der betalinga er delt opp i fleire utbetalingar.

Tabell 5: Konkurransesponering og dokumentasjon av utvalde anskaffingar - enkeltkjøp

Nr	Anskaffing	Verdi	Konkurranse	Avvik/merknad
1	Husleige	1 210 226	Nei	Leige av eksisterande bygningar og eigedom er unntatt regelverket for offentlege anskaffingar.
2	Byggearbeid	883 255	Doffin	Ingen merknad her. Sjå nærare gjennomgang av anskaffinga i avsnitt 6.4.1 og 8.5.1.
3	Leige av båt	702 908	Nei	Fylkeskommunen opplyser at innkjøpet er knytt til leige av opplæringsfartøy frå Opplæringsfartøy AS. Fylkeskommunen eig 76,5 % av selskapet, medan dei resterande aksjepostane er eigd av private selskap. I saksdokumenta knytt til forlenginga av leigeavtalen med Opplæringsfartøy AS, vert det argumentert med at fylkeskommunen sin eigardel og det økonomiske grunnlaget for selskapet, opnar for å sjå på dette som eigenregi, og at det difor ikkje trengs å lysast ut på anbod.
4	Bussrutar	650 000	Nei	Ikkje krav om anbod på kontrakttidspunkt. Avtalen er no fasa ut.
5	Billetteringssystem	602 330	Norsk Lysningsblad mv.	Ingen merknad.
6	Kjøp av bil	298 132	Marknadsundersøking	Ingen merknad.
7	Den Kulturelle Skulesekken	277 000	Nei	Fylkeskommunen opplyser at val av leverandørar til Den Kulturelle Skulesekken skjer via ein eigen webportal, der leverandørar registrerer kva produksjon dei ønskjer å tilby. Val av leverandør vert gjort delvis basert på ei vurdering av profesjonalitet, i tillegg til at dei ønskjer å ha balanse innan ulike uttrykk (musikk, scene, litteratur, osv.). Vidare er det kriterium knytt til å prioritere og stimulere produksjonar på nynorsk, samt å ha søkjelys på kunstnarar i fylket. Anskaffinga er ikkje tilstrekkeleg dokumentert.
8	Fiskekvotar	227 104	Nei	Kvalifiserer som tenestekonsesjon, og er ikkje omfatta av regelverket.
9	Vatningsanlegg	202 150	Nei	Ikkje konkurransesponert; innhenta fleire tilbod frå éin leverandør.
10	Kjøp av bil	176 500	Marknadsundersøking	Ingen merknad.

11	Kjøp av kurs	116 522	Doffin	Anskaffinga er utlyst på Doffin, men samla innkjøp har ein verdi som tilseier at den burde lysast ut i den europeiske databasen TED. Sjå nærare gjennomgang av anskaffinga i avsnitt 6.4.1 og 8.5.1.
12	Plan- og designkonkurranse	818 000	Doffin	Tenestekontrakt tildelt på bakgrunn av siger i plan- og designkonkurranse.
13	Maskinkjøp	287 505	Doffin	Kjøpet vart konkurranseeksponert og dokumentert, men eit tilbod vart avvist på feil grunnlag, og det er slik tvil om rett leverandør fekk kontrakten. Sjå drøfting i avsnitt 6.4.1.
14	Detaljprosjektering	132 225	Doffin	Rammeavtalen vart konkurranseeksponert, men utan ei konkret verdiberekning. Samla innkjøp har ein verdi som tilseier at den burde lysast ut i den europeiske databasen TED. Sjå også avsnitta 6.4.1 og 8.5.1.
26	Dreiebenk	430 000	Tilbodsføresurnad	Ingen merknad.

Tabell 6: Konkurranseeksponering og dokumentasjon av utvalde anskaffingar – samla kjøp frå ein leverandør i utvalsperioden på ein eller fleire funksjonar (investerings- eller driftsrekneskapen)

Nr	Anskaffing	Verdi	Konkurranse	Avvik/merknad
15	Billakk	192 598	Nei	Direkteanskaffing, ikkje dokumentert.
16	Catering	138 916	Marknadsundersøking	Fylkeskommunen opplyser at der har vore gjort marknadsundersøkingar, og at leverandøren er einaste som oppfyller behovet for innkjøpet. Marknadsundersøkingane er ikkje dokumentert.
17	Byggearbeid (ombygging)	4 463 965	Doffin	Ingen merknad.
18	Tannteknisk arbeid	1 438 596	Nei	Fylkeskommunen opplyser at den aktuelle varegruppa har vore vurdert konkurranseutsett, men at dei har avgjort å ikkje gjere dette. Fylkeskommunen viser til forskrift om medisinsk utstyr av 15.12.2015, kap. 5. <sup>76</sup> Fylkeskommunen har ikkje protokollert avgjersla, og heller ikkje heimla den i anskaffingsforskrifta. Forskrifta fylkeskommunen viser til, inneheld ikkje føresegn knytt til anskaffingar.
19	Restaurant	213 615	Marknadsundersøking	Fylkeskommunen opplyser at der har vore gjort marknadsundersøkingar, og at leverandøren er einaste som oppfyller behovet for innkjøpet. Marknadsundersøkingane er ikkje dokumentert.
20	Den Kulturelle Skulesekken	127 670	Nei	Sjå anskaffing nr. 7 i tabell 5 over.
21	Leige av utstyr til kultur	160 058	Nei	Revisjonen får opplyst frå fylkeskommunen at det har vore vurdert å konkurranseutsette dette som ein rammeavtale, men at dette så langt ikkje har vorte gjort. Anskaffinga er ikkje dokumentert.
22	Leige av reinhaldstenester	207 175	Nei	Fylkeskommunen opplyser at anskaffinga vart gjort utan konkurranseeksponering og dokumentasjon pga. tidsnød; dei hadde behov for ny ressurs på kortvarig avtale.
23	Utvikling IKT	250 000	Tilbodsføresurnad	Ingen merknad.
24	Bygge- og anleggsarbeid	291 859	Doffin	Ingen merknad.
25	Elektroentreprise	2 165 404	Doffin	Ingen merknad.

<sup>76</sup> I samband med verifiseringa av rapporten påpeiker fylkeskommunen at dei har undersøkt med ein annan fylkeskommune, og at denne fylkeskommunen ikkje har konkurranseutsett desse innkjøpa med tilvising til nemnde forskrift. Sogn og Fjordane fylkeskommune har ikkje gjort egne undersøkingar.

### 6.3.2 Vurdering

Alle dei kontrollerte innkjøpa vart gjennomført før nytt regelverk tredde i kraft, og det er difor regelverket som gjaldt fram til 1. januar 2017 det er referert til i vurderingane under.

Revisjonen sine undersøkingar viser at Sogn og Fjordane fylkeskommune ikkje konkurranseeksponerer alle anskaffingane sine, jf. LOA § 5. Vidare finn revisjonen at heller ikkje alle anskaffingane er dokumentert i samsvar med FOA § 3-1 (7). Fylkeskommune bryt slik med fleire av dei grunnleggjande prinsippa for offentlege anskaffingar.

Anskaffing #3 er ei ulovleg direkteanskaffing. Anskaffinga er ikkje konkurranseeksponert, og ikkje dokumentert, og bryt dermed med LOA § 5 og FOA § 3-1 (7). Anskaffinga kvalifiserer ikkje som eigenregi etter FOA § 3-1 c, då det er private aksjonærar; jf. rettleiaren for offentlege anskaffingar, gjeld ikkje unntaket for eigenregi når det er private eigarinteresser i leverandørens verksemd. Dette gjeld sjølv om den private part berre eiger minoritetsdelar i selskapet.

Anskaffingane #7 og #20 er ikkje tilstrekkeleg dokumentert, og bryt slik med FOA § 3-1 (7). Det er også tvil om oppdelinga av anskaffingane under Den Kulturelle Skulesekken bryt med FOA § 2-3 (4) og/eller (8), og at estimert verdi på anskaffinga slik ikkje er i samsvar med regelverket. I tilfelle er det også risiko for at anskaffingane har ein samla verdi over dei nasjonale terskelverdiane (jf. FOA § 2-1 (2)), og skulle vore gjennomført i etter FOA del II.

Anskaffing #9 er ikkje konkurranseeksponert, og bryt med LOA § 5.

Anskaffingane #11 og #14 er over EØS-terskelverdi, men ikkje utlyst i TED. Dei er difor ulovlege direkteanskaffingar, jf. FOA § 4-1 q.

Anskaffing #15 bryt både med kravet om konkurranse, jf. LOA § 5, og dokumentasjon, jf. FOA § 3-1 (7), og kvalifiserer slik som ei ulovleg direkteanskaffing.

Anskaffingane #16 og #19 er ikkje dokumentert, og bryt slik med FOA § 3-1 (7). Det er difor ikkje mogleg å etterprøve om marknadsundersøkingane har funnet stad. Anskaffingane bryt slik med dei grunnleggjande prinsippa om gjennomsiktigheit og etterprovbarheit i offentlege anskaffingar, jf. LOA § 5.

Anskaffing #18 er ikkje konkurranseutsett, og ikkje dokumentert, og bryt slik med krava i LOA § 5 og FOA § 3-1 (7).

Anskaffing #21 er ikkje konkurranseutsett og ikkje dokumentert, og bryt dermed med LOA § 5 og FOA § 3-1 (7).

Anskaffing #22 er verken konkurranseutsett eller dokumentert, og bryt med LOA § 5 og FOA § 3-1 (7).

Anskaffingane som bryt med FOA § 3-1 (7), manglar gjennomsiktigheit og etterprovbarheit, og bryt slik også med dei grunnleggjande krava i FOA § 5.

Revisjonen meiner på bakgrunn av funna i undersøkingane, at Sogn og Fjordane fylkeskommune ikkje i tilstrekkeleg grad konkurranseeksponerer og dokumenterer anskaffingane sine.

## 6.4 Regeletterleving i gjennomføring av konkurransar

### 6.4.1 Datagrunnlag

Av dei 26 innkjøpa revisjonen kontrollerte for konkurranseeksponering og dokumentasjon, vart fire vald for nærare kontroll. I kontrollen har revisjonen fokusert på om anskaffingane er gjennomført i samsvar med dei grunnleggjande prinsippa for offentlege anskaffingar, altså om dei er gjennomført med konkurranse, forholdsmessigheit, er føreseielege og etterprovbare, og at leverandørane er likebehandla.<sup>77</sup> I gjennomføringa av desse kontrollane, har revisjonen mellom anna sett på om fylkeskommunen har gjort ei forsvarleg verdiberekning av anskaffingane, om korrekt anskaffingsform er nytta, om kunngjering er føretatt, om tildelingskriteriene er objektive, målbare og ikkje-diskriminerande, om vald leverandør oppfyller kvalifikasjonskrava, om ev. avvising av leverandør er gjort i samsvar med regelverket.

---

<sup>77</sup> LOA § 4; i det gamle regelverket, LOA § 5 og FOA § 3-1.



For å kunne kontrollere anskaffingane, har revisjonen bedt om og fått tilsendt dokumentasjon knytt til:<sup>78</sup>

- anskaffingsprotokoll
- konkurransegrunnlag
- tilbudsopning / liste over tilbydarar
- eventuelle brev knytt til avvising av leverandørar
- tilbod frå valde leverandørar
- notat/referat frå ev. forhandlingsmøte
- tilbodsevaluering
- underretning om tildeling av kontrakt
- kontraktar/rammeavtale

### **Anskaffing #2 – Bygge- og anleggsarbeid**

Anskaffinga gjeld bygge- og anleggsarbeid. Anskaffinga vart kunngjort på Doffin og gjennomført som ein open anbuds konkurranse etter FOA del II. Anskaffinga er konkurranseeksponert og dokumentert (det føreligg både anskaffingsprotokoll og opningsprotokoll). Kontraktens verdi samsvarar med estimert verdi. Tilbydarane har fått grunngjeve beskjed om val av leverandør.

### **Anskaffing #11 – Kurs**

Anskaffinga gjeld kurs. Anskaffinga vart kunngjort på Doffin og gjennomført som ein open anbuds konkurranse etter FOA del II. Anskaffinga er konkurranseeksponert og dokumentert (det føreligg både anskaffingsprotokoll og opningsprotokoll). Kontraktens verdi samsvarar med estimert verdi.<sup>79</sup> Eit tilbod vart avvist. Tilbydarane har fått grunngjeve beskjed om val av leverandør. I protokollen går det fram at den estimerte verdien på kontrakten som var lagt til grunn for val av anskaffingsform, var basert på årleg verdi, og ikkje samla verdi. Denne feilen oppstod pga. ei misforståing mellom næringsavdelinga og innkjøpsavdelinga.

### **Anskaffing #13 – CNC-maskin**

Anskaffinga gjeld ein CNC-maskin til bruk i undervisning på vidaregåande skule. Anskaffinga er konkurranseeksponert og dokumentert (det føreligg både anskaffingsprotokoll og opningsprotokoll). I konkurransegrunnlaget går det fram kva fylkeskommunen meiner er ein truleg verdi på anskaffinga. Kontraktens verdi samsvarar med estimert verdi. Det går vidare fram i konkurransegrunnlaget at fylkeskommunen tek atterhald om at alle tilbod kan avvisast grunna for høg pris. Eit tilbod vart avvist på grunn av for høg pris. Fylkeskommunen opplyser at avvisingsgrunnen ligg inne i malane som vert nytta. Tilbydarane har fått grunngjeve beskjed om val av leverandør.

### **Anskaffing #14 – Rammeavtale, arkitektstenester**

Anskaffinga gjeld parallell rammeavtale på arkitektstenester. Anskaffinga vart kunngjort på Doffin og gjennomført som ein open anbuds konkurranse etter FOA del II. Anskaffinga er konkurranseeksponert og dokumentert (det føreligg både anskaffingsprotokoll og opningsprotokoll). Tilbydarane har fått grunngjeve beskjed om val av leverandørar. Fylkeskommunen har ikkje gjort ei verdiberekning av kontrakten. Fylkeskommunen opplyser at det så langt har vore handla for NOK 6 323 699 på rammeavtalen.

## **6.4.2 Vurdering**

Revisjonen finn i sin gjennomgang at tre av dei fire anskaffingane ikkje har vorte gjennomført i samsvar med regelverket.

Anskaffing #11 er ikkje gjennomført med korrekt anskaffingsform, og er ikkje korrekt utlyst. Samla estimert verdi på kontrakten inkl. opsjonar, er over EØS-terskelverdien for vare- og tenestekontraktar på anskaffingstidspunktet.<sup>80</sup> Kontrakten skulle difor vore kunngjort i TED, og anskaffinga skulle vore gjort etter FOA del III. Anskaffinga bryt med FOA § 2-3 femte ledd, og gjer at anskaffinga må reknast som ei ulovleg direkteanskaffing (jf. FOA § 4-1 bokstav q). Manglande konkurranseeksponering i TED, gjer også at det ikkje er sikkert at rett leverandør vart vald.

<sup>78</sup> I gjennomgangen av anskaffingane under, har revisjonen fokusert på eventuelle avvik; anskaffingane er difor ikkje skildra utførleg.

<sup>79</sup> Jf. protokollen, var anslått verdi på kontrakten mellom NOK 500 000 eks. mva. og NOK 700 000 eks. mva. per år i 2+2 år, altså totalt mellom NOK 2 millionar eks. mva. og NOK 2,8 millionar eks. mva.

<sup>80</sup> Terskelverdien på anskaffingstidspunktet var 1,55 millionar eks. mva. for vare- og tenestekontraktar.

For anskaffing #13, har fylkeskommunen avvist eit av tilboda på feil grunnlag. Tilbodet vart avvist med grunngjevinga at det hadde for høg pris. Det finst ikkje heimel i FOA § 11-11 til å avvise tilbod pga. høg pris. Dette er det ikkje opning for, jf. KOFA 2014/125, der det vert slege fast at avvising av tilbod grunngjeve med for høg pris ikkje er lovleg grunn til avvising av tilbod så lenge innkjøpar ikkje tydeleg kommuniserer budsjetttramma på anskaffinga til tilbydarane.

Revisjonen har ikkje tilstrekkeleg informasjon til å vurdere om den feilaktige avvisinga førte til feil val av leverandør, men meiner likevel at fylkeskommunen sin praksis på dette området verken er i samsvar med dåverande eller gjeldande regelverk.

For anskaffing #14, har ikkje fylkeskommunen gjort ei konkret verdiberekning. Dette er ikkje i samsvar med krav i FOA § 2-3 (15), som seier at verdiberekning av rammeavtalar skal leggje til grunn den høgste verdien av alle kontraktane det er venta at skal inngåast i løpet av avtalanes varigheit. Manglande verdiberekning gjer at anskaffinga er verken føreseieleg eller etterprovbar, og den bryt slik også med LOA § 5 tredje ledd. I tillegg viser det seg at rammeavtalen har ein verdi som overstig EØS-terskelverdien for teneste- og varekontraktar på tidspunktet for avtaleinngåing. Anskaffinga skulle difor vore gjennomført etter FOA del III, og utlyst på TED. Som med anskaffing #11, gjer manglande utlysning på TED det mogleg at det ikkje er rette leverandørar som er vald, og anskaffinga må reknast som ei ulovleg direkteanskaffing (jf. FOA § 4-1 bokstav q).

# 7. Kontroll av innkjøp

## 7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen svare på følgjande hovudproblemstilling med tilhøyrande underproblemstilling:

*Kva kontrollaktivitetar vert gjennomført for å sikre at fylkeskommunen sine innkjøp vert gjort i samsvar med regelverket?*

Under dette:

- I kva grad er det etablert interne kontrollar for å avdekke brot på regelverk for offentlege innkjøp og for å sikre at innkjøpa skjer i tråd med krav om konkurranse?

## 7.2 Revisjonskriterium

Som del av sitt internkontrollansvar (jf. kommuneloven § 23, punkt 2), har fylkesrådmannen ansvar for å sikre at fylkeskommunale anskaffingar er underlagt tilstrekkeleg kontroll. Dette inneber mellom anna ansvar for å etablere tilfredsstillande rutinar og føre kontroll med verksemda på innkjøpsområdet. Føremål med internkontrollen er å gi rimeleg tryggleik for at mål, rutinar og regelverk vert etterlevd.

Sjå vedlegg 3 for fullstendige revisjonskriterium.

## 7.3 Interne kontrollar av offentlege innkjøp

### 7.3.1 Datagrunnlag

Innkjøpstenesta sin interne årsrapport for 2014 peikar på at fylkeskommunen har behov for større forståing for at regelverket skal verte følgt, t.d. gjennom instruks frå leiarar og opplæring. Som nemnd i avsnitt 5.5.1, skal innkjøpstenesta ein gong i året gjere ein enkel overordna kontroll av rekneskapen i dei ulike sektorane. Innkjøpssjefen påpeiker at dette er ein enkel, men føremålstenleg kontroll som kan vere med på å avdekke regelbrot.

I samsvar med fullmaktsstrukturen for innkjøpsarbeidet, vert avrop på rammeavtalar og innkjøp for under NOK 500 000 eks. mva. i hovudsak gjennomført utan at innkjøpstenesta er involvert. Som påpeikt i avsnitt 5.3.1, mottek innkjøpstenesta få protokollar for innkjøp under NOK 500 000 eks. mva. Innkjøpstenesta har difor ikkje full oversikt over kva innkjøp som vert gjort. Innkjøpstenesta har ikkje sett i verk konkrete tiltak for å få tilbakemeldingar på kva innkjøp som er gjort i dei ulike delane i organisasjonen. Innkjøpssjefen peikar likevel på at det har vore gjort grep for å betre kontrollen, mellom anna ved å stramme inn på tal bestillerfullmakter.<sup>81</sup>

Vidare viser innkjøpssjefen til at ansvarsbrev til einingsleiarar pålegg desse å sende kopi av protokollar for gjennomførte innkjøp til innkjøpsavdelinga. Som tidlegare nemnd, vert det opplyst at dette i liten grad skjer. Innkjøpstenesta har ikkje gjort framstøyt for å betre rapporteringa på dette.

Elles vert det opplyst at fylkeskommunen ønskjer å få på plass ein rutine der dei gjer stikkprøvar i rekneskapen på transaksjonar mellom NOK 100 000 eks. mva. og NOK 500 000 eks. mva., og så etterspør protokollar.

Innkjøpssjefen peikar òg på e-handel som eit verkemiddel for å få betre kontroll på kva innkjøp som vert gjort i fylkeskommunen. Ettersom ein stadig større del av innkjøp vert gjort gjennom e-handel, har dei stadig betre kontroll med at innkjøpa vert gjort i samsvar med reglar og rutinar.

### 7.3.2 Vurdering

Revisjonen meiner at fylkeskommunen manglar tilstrekkeleg med interne rutinar for å gjennomgå og avdekke regelbrot i gjennomførte innkjøp. Tenesteleiarane skal i følgje ansvarsbrev sjå til at innkjøp vert gjort i samsvar med krav om konkurranse. Revisjonen har ikkje motteke informasjon på at det vert

---

<sup>81</sup> Sjå også avsnitt 4.3.1.

kontrollert at tenesteleiarane følgjer opp dette ansvaret. Funna i kontrollane av konkurranseeksponering av anskaffingar (jf. avsnitt 6.3.1), viser at fylkeskommunen i fleire tilfelle bryt med kravet om konkurranse i sine anskaffingar. Basert på funna frå undersøkingane, meiner revisjonen at Sogn og Fjordane ikkje har tilstrekkelege rutinar, verken for å avdekkje brot på regelverk om offentlege innkjøp, eller for å sikre at innkjøp vert gjennomført i samsvar med krav om konkurranse.

## 8. Kontraktsoppfølging

### 8.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen svare på følgjande hovudproblemstilling med tilhøyrande underproblemstillingar:

*I kva grad har fylkeskommunen etablert føremålstenlege rutinar for oppfølging av kontraktar?*

Under dette:

- Kva system og rutinar er etablert for å følgje opp inngåtte kontraktar?
- I kva grad er det etablert rutinar for å sikre at innkjøp vert gjort i samsvar med inngåtte kontraktar/avtalar i fylkeskommunen (lojalitet)?
- I kva grad vert leverandørar følgt opp med omsyn til leveranse, krav til arbeidstid, pris og andre parameter som er relevante i høve til den enkelte kontrakt?

### 8.2 Revisjonskriterium

Kontraktsoppfølging er ein sjølvstendig prosess som kjem etter innkjøpsprosessen. Kontraktsoppfølginga omfattar oppdragsgjevar si handtering av kontraktsforholdet frå det tidspunktet kontrakten er underskriven til kontrakten er avslutta og partane ikkje har rettar og plikter etter denne.

Ein sentral del av kontraktsoppfølging er kontrollrutinar for å sikre at varer eller tenester vert levert i samsvar med krava i den framforhandla kontrakten. Dette gjeld både kvalitet/innhald i vara eller tenesta, og at del- og totalprisar er i samsvar med kontrakt. Vidare høyrer det til kontraktsoppfølginga å reklamere på eventuelle manglar og å vurdere bruk av sanksjonar overfor leverandørar dersom dette er naudsynt. Eit viktig hjelpemiddel i kontraktsoppfølging kan vere eit manuelt eller elektronisk register over kontraktar som syner ei totaloversikt over gjeldande kontraktar.

Sjå vedlegg 3 for fullstendige revisjonskriterium.

### 8.3 System og rutinar for kontraktoppfølging

#### 8.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen har fått tilsendt fylkeskommunen si handbok for avtaleoppfølging. Denne omtalar ansvarstilhøve for rammeavtalar og kontraktar for enkeltkjøp,<sup>82</sup> samt dei ulike stega i avtaleoppfølginga frå før anbud via oppstart av avtale til generell avtaleoppfølging og førebuing av ny konkurranse. I tillegg til handboka, har revisjonen fått tilsendt fleire sjekklister knytt til avtale- og kontraktsoppfølging. Desse er lista opp i tabell 7 under.

Tabell 7: Rutinar for avtale- og kontraktsoppfølging

Fase	Rutine	Innhald
Oppstart	Sjekkliste oppstart kontrakt (under utvikling)	Ti punkt for oppstart av kontrakt
Oppfølging	Sjekkliste for oppfølging av kontrakt	Tabell syner ansvar og tidsfristar for produkt, e-handel, faktura, pris og leveransen
Forlenging	Mal for prolongeringsbrev Sjekkliste ved prolongering av avtale	Tre brev om forlenging av rammeavtale Ni aktivitetar som skal utførast eller vurderast
Avtaletolkning	Notat tolkingsprinsipp offentlege avtaler	Rettskjelder og innhald i vurdering av avtaletolkning
Evaluering	Difi Døme på evaluering av avtale Difi Mal forenklet evaluering av leverandør Difi Døme leverandøren si evaluering	Fire døme med tilhøyrande spørsmål Tabell Spørsmål til leverandør omkring avtalen

<sup>82</sup> Rammeavtalar skal ha ein dedikert kontaktperson i innkjøpstenesta, medan det for enkeltkjøp i hovudregelen skal vere ein kontaktperson i avdelinga som har behovet for kjøpet.

I intervju kjem det fram at verken handboka eller sjekklista for kontraktsoppfølging vert nytta i særleg grad. T.d. viser innkjøpssjefen til at handboka stiller krav til at det alltid skal vere møte med leverandør når avtale er inngått,<sup>83</sup> men at mal for slike leverandørmøte berre i avgrensa grad er teken i bruk i fylkeskommunen. Innkjøpssjefen fortel at dei jobbar med å få orden på kontraktsoppfølginga, men vedgår samtidig at dei ikkje er heilt i hamn med dette.<sup>84</sup>

Samanlikna med tidlegare, opplever innkjøpssjefen likevel at fylkeskommunen oftare har kontakt med leverandørane dei seinare åra.<sup>85</sup> Dette gjeldt både i enkeltsaker, og på meir overordna nivå (t.d. for å rydde opp i avtalen, forventingsavklåringar, osv.). Mykje av årsaka til denne auken meiner ho er å finne i innføringa av e-handel,<sup>86</sup> som har gjeve fylkeskommunen moglegheit til å enklare kontrollere at leverandørane overheldt avtalane.<sup>87</sup>

Samferdsleavdelinga har utarbeidd eigne retningslinjer for kontraktsoppfølging. I desse går det fram kva hovudfokus skal vere (kontrollere leveransen med omsyn til innhald og tid, følgje opp eigne pliktar overfor leverandøren, og handtere uventa situasjonar). Vidare går det fram frå retningslinjene korleis samferdsleavdelinga sine ulike type kontraktar skal følgjast opp.<sup>88</sup> I intervju fortel ass. fylkesdirektør for samferdsle at dei har gode rutinar for kontraktsoppfølging i avdelinga.

Bygge- og eigedomssjefen opplyser at kontraktsoppfølginga i bygge- og eigedomstenesta inngår i kvalitetssystemet.

### 8.3.2 Vurdering

Undersøkingane viser at det varierer mellom dei ulike einingane i kva grad det er etablert system og rutinar for følgje opp inngåtte kontraktar. Innkjøpstenesta sentralt har skriftlege rutinar og retningslinjer for korleis dette skal gjerast, utan at desse vert nytta i særleg grad, medan samferdsleavdelinga og bygge- og eigedomstenesta begge har etablerte system og rutinar for å følgje opp inngåtte kontraktar. Fylkeskommunen er ferd med å ta i bruk eit kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) som skal systematisere kontraktsoppfølginga (sjå avsnitt 5.6). Revisjonen meiner dette er eit viktig og nødvendig tiltak for å sikre god kontraktsoppfølging.

## 8.4 Rutinar for avtalelojalitet

### 8.4.1 Datagrunnlag

I ansvarsbrev til tenesteleiarane går det fram at desse har ansvar for at gjeldande rammeavtalar vert nytta. Innkjøpssjefen opplyser i intervju at det likevel at fylkeskommunen tidvis bryt med avtalelojaliteten. Ein av årsakene til at dei veit at dette skjer, er at leverandørane – som er mykje meir oppteken av dette no enn tidlegare – melder ifrå når fylkeskommunen gjer anskaffingar utanfor rammeavtalane.

Når brot skjer, er inntrykket til innkjøpssjefen at det vanlegvis er grunna manglande opplæring eller bevisstgjerjing. Likevel er det ikkje alltid dette som er forklaringa på avtaleillojalitet. Generelt opplever innkjøpssjefen at ho ikkje har tilstrekkeleg verkemiddel til å sanksjonere brot på avtalane, då ansvar for dette ligg i linja, og ikkje alle leiarane i fylkeskommunen følgjer opp dette i stor nok grad.

<sup>83</sup> For større leverandørar, skal dei i tillegg ha eit til to møter i året for å følgje opp kontrakten.

<sup>84</sup> Jf. intervju, var tidlegare praksis for kontraktsoppfølging at fylkeskommunen hadde møter med leverandørar når det var behov for det, eller når leverandørane bad om det. Det var også den gongen gjerne kontraktfesta at det skulle vere oppfølgingsmøter éin gong i året, utan at dette alltid var praksis.

<sup>85</sup> Innkjøpssjefen peikar òg på at det er nokre avtalar dei har tett oppfølging på, som t.d. møblar og telefoni. Sistnemnde har dei mellom anna avtalt fire faste møte i året.

<sup>86</sup> Sjå avsnitt 5.6.

<sup>87</sup> Ansvarleg for e-handel har fått meir ansvar for kontraktsoppfølging.

<sup>88</sup> Dei tre kontraktypane dekkja av retningslinjene er bruttokontraktar buss, bruttokontraktar båt, og nettokontrakt ekspressbåt. Retningslinjene inneheld følgjande kontraktoppfølgingspunkt: oppstartsførebuing, kostnadskontroll, endringar/regulering, avvikskontroll, inntektskontroll, og driftsmøte.

Innkjøpssjefen peiker på matvarer og gass som døme på to varegrupper der fylkeskommunen har rammeavtalar, og der innkjøpstenesta veit det førekjem avtaleillojalitet.<sup>89</sup> Fylkeskommunen har rammeavtale med ein leverandør for innkjøp av gass. I utvalsperioden handla fylkeskommunen gass for NOK 859 219. Av desse gjekk NOK 724 787 til leverandøren med rammeavtale, mens NOK 134 432 gjekk til ein annan leverandør. Dette betyr at 16 % av den totale summe fylkeskommunen nytta på gass i utvalsperioden, gjekk til leverandør utanfor rammeavtalen.

Det kjem det fram i intervju at innkjøpstenesta ein gong i året skal gjere ei overordna kontroll av rekneskapa innanfor dei ulike sektorane, for slik å danne seg eit bilete over kva leverandørar dei nyttar mykje utan at det føreligg rammeavtale, og for å få innblikk i avtalelojaliteten i fylkeskommunen. Fylkeskommunen opplyser at dette ikkje alltid vert gjort; t.d. har det så langt ikkje vorte gjort i 2017 for rekneskapsåret 2016.

#### **8.4.2 Vurdering**

Det er revisjonen si vurdering at Sogn og Fjordane fylkeskommunen ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar at innkjøp vert gjort i samsvar med inngåtte avtalar/kontraktar. Revisjonen meiner at Sogn og Fjordane fylkeskommune i avgrensa grad har etablert tilstrekkeleg med rutinar for å sikre avtalelojalitet. Sjølv om det går fram i ansvarsbrev til tenesteleiarane at desse har ansvar for at gjeldande rammeavtalar vert nytta, tyder informasjonen som kjem fram i intervju, samt døme på avtaleillojalitet knytt til innkjøp av gass utanfor rammeavtale, på at dette ansvaret ikkje vert følgt opp i tilstrekkeleg grad. Vidare merkar revisjonen seg at det ikkje alltid vert gjennomført årlege kontrollar av rekneskapa for å sjå om organisasjonen er lojale mot dei avtalene som er inngått. Dette kan sjåast i samanheng med manglande interne kontrollar av om innkjøpa til fylkeskommunen vert gjennomført i samsvar med regelverket, jf. kapittel 7.

### **8.5 Praxis for kontraktoppfølging**

#### **8.5.1 Datagrunnlag**

Dei same innkjøpa som var gjenstand for kontroll i avsnitt 6.4, vart òg kontrollert med omsyn til kontraktoppfølging. Revisjonen etterspurde dokumentasjon knytt til dette, inkludert t.d. risikoanalyser knytt til leveransen, utfylte eigenrapporteringsskjema frå leverandør, anna rapportering frå leverandørar, rapportar for dokumentasjonsgjennomgang, rapportar frå stadlege kontrollar, referat frå møte med leverandørar, og/eller anna dokumentasjon knytt til oppfølging av kontrakt.

For rammeavtalen (anskaffing #14), bad vi i tillegg om informasjon om kva avropsmekanismar som gjeld, og dokumentasjon på det faktiske avropet.

#### **Anskaffing #2 – Bygge- og anleggsarbeid**

Revisjonen har motteke ein SHA-plan, som i 15 punkt skildrar styringssystemet for sikkerheit, helse, arbeidsmiljø og ytre miljø for leverandøren. Planen inneheld mellom anna mål for HMS, skildring av leverandøren sitt HMS-system, rutinar for varsling og rapportering av avvik og nestenunhell, HMS-datablad, og reaksjonar på brot på SHA-plan eller krav i forskrift.

I SHA-planen vert òg rutinar for gjennomføring av vernerundar skildra, og det vert vist til at leverandøren skal gjere risikoanalyser knytt til SHA. Revisjonen har fått tilsendt ein slik risikoanalyse gjort av leverandøren, samt døme på rapport frå vernerunde.

I tillegg har revisjonen fått tilsendt ti byggemøtereferat, der fylkeskommunen som byggherre og dei forskjellige leverandørane mellom anna har drøfta SHA/HMS, organisasjon, kontraktar, myndigheitskrav, framdrift/rapportering, økonomi (inkl. fakturaer) og tekniske avklaringar.

---

<sup>89</sup> Rekneskapsuttrekket revisjonen har fått tilsendt har ikkje detaljerte kontoartar, og det har difor ikkje vore mogleg for revisjonen å trekke ut dei konkrete summene i dei ulike varegruppene.

### **Anskaffing #11 – Kurs**

Fylkeskommunen opplyser at oppfølginga av kontrakten har vorte gjort dels gjennom spørjeundersøkingar blant deltakarane på kursa. Desse undersøkinga vart sendt ut før og etter kurset.<sup>90</sup> Revisjonen har fått tilsendt resultatata frå undersøkingane.<sup>91</sup>

Vidare har leverandøren sendt inn eigenrapportering til fylkeskommunen. Eigenrapporteringa inneheld liste over deltakarar på kursa, og oversikt over plan for oppfølging av deltakarane.

I tillegg skriv fylkeskommunen at avtaleeigar har hatt oppfølging med leverandøren per telefon etter kvart kurs, men at det ikkje har vorte skrive referat frå desse oppfølgingssamtalene.

### **Anskaffing #13 – CNC-maskin**

Fylkeskommunen opplyser at leverandøren har gjennomført avtalefesta opplæring på CNC-maskinen. Det har ikkje vorte utført formell testing, men slik test skal etter planen gjennomførast. Dette er òg stadfesta i vidaresendt e-post frå leverandøren.

### **Anskaffing #14 – Rammeavtale, arkitekttenester**

Dette er ein parallell rammeavtale. I konkurransegrunnlaget går det fram at fylkeskommunen tildeler kontraktar til leverandørane etter den dågjeldande FOA § 6-3 (1) eller (2). Fylkeskommunen opplyser at tildelinga i praksis skjer etter munnleg kontakt med leverandørane. Revisjonen har fått tilsendt dokumentasjon som viser kven av leverandørane i rammeavtalen som har fått tildelt kva prosjekt.

I kontrakten med leverandøren for avropet revisjonen undersøker nærare, går det fram at det kan gjennomførast eit årleg evalueringsmøte av avtalen. Fylkeskommunen opplyser at det ikkje har vorte framsett ønskje om eit slikt møte frå leverandøren, og at det difor ikkje har vorte gjennomført slike møte.

## **8.5.2 Vurdering**

Revisjonen meiner at fylkeskommunen i varierende grad følgjer opp kontraktane sine og at kontraktsoppfølginga i varierende grad vert dokumentert. Det er revisjonen si vurdering at kontraktsoppfølginga for to av dei kontrollerte anskaffingane er mangelfulle.

I anskaffing #2, går det ikkje fram at fylkeskommunen har følgd opp krav om arbeidstid, slik det vert stilt krav om i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 5. Det går heller ikkje fram at fylkeskommunen har gjennomført nødvendige kontrollar av om krava til løns- og arbeidsvilkår vert overhaldt, jf. § 7 i same forskrift.

For anskaffing #14, er ikkje avropsmekanismane i konkurransegrunnlaget i samsvar med FOA § 6-3 på tidspunktet kontrakten vart inngått. På tidspunktet for inngåinga av rammeavtalen gjekk det klart fram av FOA at dersom det vart haldt minikonkurransar, skal det skje etter skriftleg konsultasjon med leverandørane.

---

<sup>90</sup> Med unntak av eit av kursa, der det berre vart sendt ut undersøking etter kurset.

<sup>91</sup> Undersøkingane frå før kursa inneheld mellom anna spørsmål knytt til motivasjonen for å melde seg på kurset, nokre praktiske spørsmål, samt ei rekkje spørsmål knytt til kurstematikken. Undersøkingane frå etter kursa, inneheld mellom anna spørsmål knytt til kvaliteten på kurset og kurshaldarane, samt ein del av dei same spørsmåla som vart stilt i undersøkinga frå før kurset.



## 9. Sosial dumping

### 9.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen svare på følgjande problemstilling:

*I kva grad følgjer fylkeskommunen regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping i samband med anbudsutlysning, kontraktsinngåing og oppfølging av kontraktar?*

### 9.2 Revisjonskriterium

Alle anskaffingar i offentleg regi er plikta til å leggje til grunn ein klausul i kontrakten som skal sikre at arbeidstakarane sine løns- og arbeidsvilkår ikkje vil pressast i ein konkurranseutsett marknad. Bakgrunnen kjem av ratifiseringa av ILO-konvensjon nr. 94 av 1949. I 2005 vart det innført eit krav om at teneste- og bygg- og anleggskontraktar inngått av statlege myndigheiter skulle innehalde krav om løns- og arbeidsvilkår for oppdragstakars tilsette. Som ein del av den dåverande regjeringa sin handlingsplan mot sosial dumping, vart konvensjonen gjort gjeldande for kommunar, fylkeskommunar og offentlegrettsleg organ frå 2008 gjennom *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Forskrifta er heimla i anskaffingslova § 6, og slår fast at oppdragsgjevar skal stille kontraktmessige krav om at tilsette hos leverandørar og eventuelle underleverandørar som direkte medverkar til å oppfylle kontraktar, har løns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale, eller en landsomfattande tariffavtale for den aktuelle bransje (jf. § 5).<sup>92</sup> Oppdragsgjevar skal også gjennomføre nødvendige kontrollar av om krava til løns- og arbeidsvilkår vert overhaldd (jf. § 7).

Også FOA inneheld føresegner som skal motverke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. FOA §§ 8-13 første ledd og 19-3 første ledd, forpliktar fylkeskommunen til å stille krav om at leverandørar maksimalt kan ha to ledd leverandørkjede under seg i kontraktar for utføring av bygge- og anleggsarbeid og for kontraktar for reinhaldstenester med verdi på minst 1,75 millionar kroner eks. mva. Etter FOA § 19-3, andre ledd, er det lov å fråvike maksimumskravet for tal underleverandørar anten om det er påkravd for å sikra tilstrekkeleg konkurranse, eller på grunn av upårekna hendingar. Det er understreka i rettleiingsmaterialet frå departementet at desse unntaka skal tolkast strengt.<sup>93</sup>

Sjå vedlegg 3 for fullstendige revisjonskriterium.

### 9.3 Datagrunnlag

Revisjonen har fått tilsendt ein mal for etiske kontraktvilkår som gjeld i fylkeskommunen.<sup>94</sup> Kontraktvilkåra inneheld mellom anna etiske krav knytt til ILO-konvensjonane om forbod mot barnarbeid, tvangsarbeid, diskrimineringa, samt mot manglande respekt for fagorganisering og kollektive forhandlingar. Vidare tek dokumentet for seg at leverandøren plikter å sjå til at nasjonal lovgiving der produksjonen finn sted vert etterlevd, og då særleg:

- lønns- og arbeidstidsbestemmingar
- helse, miljø og tryggleik
- regulære tilsettingsforhold, inklusive arbeidskontraktar
- lovfesta forsikringar og sosiale ordningar

I kontraktvilkåra for etiske krav går det også fram at oppfølging skal skje ved at leverandøren dokumenterer eigenrapportering, og/eller oppfølgingssamtaler, og/eller kontroll av arbeidsforholda. Det vert presisert at brot på krava inneber kontraktbrot, samt saksgangen ved kontraktbrot.

---

<sup>92</sup> Følgjande bransjar har i dag allmenngjorte tariffavtalar: byggeplasser (for dei som utførar bygningsarbeid), elektro, skips- og verftsindustrien, godstransport på veg, jordbruks- og gartnarnæringane, persontransport med turbil, reinhald og fiskeindustribedrifter (sjå <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=90849/>).

<sup>93</sup> Sjå <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/begrensninger-i-antall-ledd-i-leverandorkjeden/>.

<sup>94</sup> Malen er utarbeidd av Difi og Initiativ for etisk handel.

Innkjøpssjefen fortel i intervju at fylkeskommunen nytter denne malen som vedlegg til alle relevante kontraktar. Vidare opplyser ho at dei inkluderer ein avtaleklausul som særskilt viser til forskrift om løns- og arbeidsvilkår.

### **Eigenerklæringar og eigenrapporteringar**

Revisjonen har fått tilsendt ei rekkje eigenerklæringsskjema og malar for eigenrapportering knytt til sosial dumping som fylkeskommunen skal nytte i dei kontraktane det er relevant, jf. intervju.

Mellom anna har fylkeskommunen eit eigenerklæringsskjema som omhandlar krav til tarifflønn, og eit som inneheld leverandøren sine plikter i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Vidare har fylkeskommunen eit eigenerklæringsskjema som omhandlar åtte grunnleggande ILO-konvensjonar,<sup>95</sup> samt eit om tilknytning til offentlig godkjende lærlingordningar.<sup>96</sup>

Revisjonen har òg fått tilsendt eit eigenrapporteringsskjema knytt til sosialt ansvarleg produksjon.<sup>97</sup> Dokumentet stiller åtte spørsmål med tilhøyrande rettleiing om leverandøren skal svara på, samt rettleiing for vurdering og oppfølgingstiltak for oppdragsgjevar.

Innkjøpssjefen opplyser vidare i intervju at fylkeskommunen det siste året har vore involvert i *Samarbeid mot svart økonomi*, som tilrår ti strategiske grep kommunar og fylkeskommunar kan gjere for å forhindre svart økonomi og slik sosial dumping. Fleire av satsingsområda i dette samarbeidet er knytt til bygge- og eigedomsanskaffingar. Innkjøpssjefen fortel at ho og bygge- og eigedomssjef ikkje ønskjer å foreslå at desse ti strategiske grepa for vedtak i fylkestinget ukritisk; det er viktig at dei på førehand har kartlagt kva kostnader og kapasitet dei treng for å følgje opp dette arbeidet. Innkjøpssjefen ønskjer også at problematikken knytt til sosial dumping skal sjåast i samanheng med eit større arbeid kring innkjøpsstrategi.

Bygge- og eigedomssjefen opplyser at dei følgjer regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping. Dette sikrar dei gjennom å stille seriøsitetskrav til alle tilbydarar, noko som ligg inne i kvalitetssikringssystemet. I denne malen ligg det at det skal stillast krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjonar i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Det vert vidare sett krav til utanlandsk arbeidskraft, skatteattestar, fast tilsette, del faglærte og lærlingar, samt system for oppfølging av etisk handel.

Bygge- og eigedomssjefen fortel at dei også følgjer opp sosial dumping gjennom HMT-arbeidet i prosjektet, t.d. gjennom byggherremøter.<sup>98</sup> Bygge- og eigedomssjefen opplyser vidare at det er relativt oversiktlig kva underleverandørar dei nyttar på byggeprosjekt i Sogn og Fjordane, då marknaden ikkje er så stor. Dei kjenner difor stort sett til dei fleste aktørane, om enn ikkje alle underleverandørar.

I intervju med ass. fylkesdirektør for samferdsle, vert det opplyst at samferdsleavdelinga stiller krav om nasjonale tariffavtalar i kontraktane sine. At desse krava vert følgt opp av leverandørane, kontrollerer dei på møter med tillitsvalde. Dei har ikkje har nokon rutinar utover dette for å følgje opp leverandørar med omsyn til slike krav.

---

<sup>95</sup> Dei aktuelle ILO-konvensjonane er ILO konvensjon nr. 87 av 9.7.1948 om foreiningsfridom og vern av organisasjonsretten, nr. 98 av 1.7.1949 om retten til å organisere seg til å føre kollektive forhandlingar, nr. 29 av 28.06.1930 og nr. 105 av 25.06.1957 om forbod mot og avskaffing av tvangsarbeid, nr. 100 av 29.6.1951 og nr. 111 av 25.6.1958 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidarar for arbeid av lik verdi og om diskriminering i sysselsetting og yrke, nr. 138 av 26.6.1973 om minstealder for høve til sysselsetting og nr. 182 av 17.6.1999 om forbod mot og direkte tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid.

<sup>96</sup> Vidare har fylkeskommunen sendt revisjonen tre eigenerklæringar utarbeidd av Jernbaneverket; eit om sosialt ansvar og anti-korrupsjon, ein mal for eigenerklæring knytt om sosialt ansvar (CSR), og eit tredje om sosialt ansvar (CSR), som omhandlar etikk og samfunnsansvar, arbeidsmiljøpolitikk, firmarepresentantar, anti-korrupsjonsprosedurar, rapportering om sosialt og etisk ansvar, samt menneskerettighet og arbeidsmiljø i leverandørkjeda.

<sup>97</sup> Skjemaet er utarbeidd av Difi.

<sup>98</sup> Dei har ikkje spesifikke møter eller egne kontrollar knytt berre til sosial dumping, men bygge- og eigedomssjefen er open på at dette kanskje er noko dei burde vurdere å intensivere arbeidet på. Generelt uttrykker han at dette er eit område der dei nok kan drive ytterlegare kontroll, men han understreker samtidig at dei då må finne ein måte dette kan gjerast på som ikkje vert altfor ressurskrevjande.

#### 9.4 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at fylkeskommunen har rutinar, malar og retningsliner for å følgje opp dei fleste krava knytt til sosial dumping. Frå intervju kjem det fram at arbeidet mot sosial dumping ikkje er forankra i innkjøpsstrategien, og at innsatsen mot sosial dumping ikkje er implementert i lik grad i alle delane av fylkeskommunen.

Det går ikkje fram frå retningslinene revisjonen har motteke, noko krav til maksimalt tal underleverandørar i bygge- og anleggskontraktar og kontraktar for reinhaldstenester. Regelen om at fylkeskommunen skal stille krav om at leverandørar maksimalt kan ha to ledd leverandørkjede under seg i slike kontraktar er nytt frå 1. januar 2017, jf. FOA §§ 8-13 første ledd og 19-3 første ledd. Likevel vil revisjonen peike på at det er viktig at fylkeskommunen syter for å følgje desse reglane ved nye anskaffingar, og revisjonen meiner difor at dette er noko som burde vore omfatta av retningslinene.

Revisjonen viser også til avsnitt 8.5.2, der det går fram at det i anskaffing #2 ikkje er dokumentert at fylkeskommunen har følgd opp krav om arbeidstid, slik det vert stilt krav om i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 5. Det går heller ikkje fram at fylkeskommunen har gjennomført nødvendige kontrollar av om krava til løns- og arbeidsvilkår vert overhaldd, jf. § 7 i same forskrift. Fylkeskommunen sin innkjøpspraksis bryt dermed med denne delen av regelverket. Dette tyder at fylkeskommunen sine rutinar, malar og retningsliner for å følgje opp krava knytt til sosial dumping ikkje alltid vert følgd i det faktiske innkjøpsarbeidet, noko som aukar risikoen for at leverandørar har høve til å drive med sosial dumping.

## 10. Konklusjon og tilrådingar

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om organisering, rutinar, kompetanse og strategi for innkjøp i fylkeskommunen er føremålstenleg, kartlagt kva rutinar og system for kontrollhandlingar som innkjøpstenesta nyttar, og undersøkt om desse er i samsvar med regelverk og politiske føringar i fylkeskommunen. Vidare har det vi kontrollert regeletterleving ved hjelp av stikkprøvegjennomgang av innkjøp, samt undersøkt innkjøp opp mot eksisterande innkjøpsavtalar.

Etter revisjonen si vurdering viser undersøkinga at arbeidet med innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune på fleire område ikkje er tilfredsstillande. Det er utfordringar knytt til både prosessar og rutinar, og til regeletterleving i innkjøpsarbeidet.

Retningslinjer og strategi for innkjøp i fylkeskommunen skildrar sentrale krav knytt til anskaffingar. Samtidig vurderer revisjonen at dei ikkje i tilstrekkeleg grad gjev relevante styringsignal for alle einingar som gjer innkjøp, då strategien ikkje omfattar samferdsleavdelinga. Etter revisjonen si vurdering er det også viktig at rutinar og retningslinjer er enkelt tilgjengelege for tilsette og leiarar, noko dei i dag ikkje er. Vidare merkar revisjonen seg at strategiar og retningslinjer i nokre tilfelle ikkje er oppdaterte i samsvar med det nye regelverket som vart innført frå 1. januar 2017.

Retningslinjene legg opp til ein fullmaktstruktur med mange bestillarar. Revisjonen meiner rolleskildringane ikkje er tilstrekkeleg tydelege når det gjeld kva kompetansekrav som ligg til bestillarrolla i fylkeskommunen. Fylkeskommunen har elles ikkje fullstendig oversikt over kven som er bestillarar, og heller ikkje om dei følgjer etablerte rutinar.

Ekstern kompetanse vert nytta i nokon grad i fylkeskommunen, då i første rekkje i samband med nokre av anskaffingane som vert gjort i bygge- og eigedomstenesta. Innkjøpskompetansen i fylkeskommunen har vorte betre over tid, men det går fram at det er utfordrande å sikre god nok kompetanse hjå alle innkjøparar som sit spreidd rundt i organisasjonen. Revisjonen vurderer at det i dag ikkje vert tydeleg nok fastsett kven som skal få opplæring og kva opplæring dei skal få.

Fylkeskommunen inngår rammeavtalar på fleire område, men fleire av desse rammeavtalane har låg omsetnad. Samstundes er det område med høg omsetnad der det manglar rammeavtalar, og det finst innkjøpsavtalar som er inngått av einingar i fylkeskommunen som innkjøpstenesta ikkje har oversyn over. Revisjonen meiner at fylkeskommunen bør samle all informasjon om innkjøpsavtalar, for å vurdere om det er føremålstenleg å inngå fellesavtalar på tvers av fleire einingar.

Fylkeskommunen har i dei seinare åra tatt i bruk elektroniske hjelpemiddel i innkjøpsarbeidet. Omfanget av innkjøpa som vert gjort via e-handel har auka dei siste åra. Innkjøpstenesta er også i gang med innføring av konkurransegjennomførings- og kontraktsadministrasjonsverktøy som skal fylle viktige funksjonar i innkjøpsarbeidet. Revisjonen meiner at dette vil vere viktige tiltak for å betre gjennomføringa av innkjøpsprosessane og sikre god oppfølging av kontraktar.

Revisjonen har gått gjennom eit utval innkjøp som fylkeskommunen har gjennomført i perioden 1. oktober 2015 til 31. mars 2017. Gjennomgangen viser at fylkeskommunen ikkje konkurranseeksponerer alle anskaffingane, slik det er krav om i regelverket.<sup>99</sup> Vidare finn revisjonen at heller ikkje alle anskaffingane er dokumentert i samsvar med krava.<sup>100</sup> Fylkeskommune bryt slik med fleire av dei grunnleggjande prinsippa for offentlege anskaffingar. Av totalt 26 anskaffingar finn revisjonen manglande konkurranseeksponering i åtte anskaffingar,<sup>101</sup> og manglande dokumentasjon i ni anskaffingar.

For fire av dei utvalde anskaffingane har revisjonen gått gjennom anskaffingsprosessen frå innhenting av tilbud til kontraktstildeling. Revisjonen finn at tre av dei fire anskaffingane ikkje har vorte gjennomført i

---

<sup>99</sup> Vi viser her til regelverket som var gjeldande på det tidspunktet innkjøpa vart gjennomført: lov av 16 juli 1999 nr 69 om offentlige anskaffelser § 5 og forskrift av 7. april 2006 nr. 402 om offentlig anskaffelser § 3-1 (1). Desse krava er ført vidare i det nye, gjeldande regelverket.

<sup>100</sup> Jf. lova § 5 og forskrifta § 3-1 (7).

<sup>101</sup> Sjøå avsnitt 6.4.2.

samsvar med regelverket. I to av dei tre anskaffingane<sup>102</sup> er det manglande eller feil estimering av verdi, og feil i påfølgjande val av anskaffingsform og utlysingsprosedyre. I den tredje anskaffinga er ein tilbydar avvist på ulovleg grunnlag.

Vidare vurderer revisjonen at fylkeskommunen ikkje har gode nok rutinar for å gjennomgå og avdekkje regelbrot i gjennomførte innkjøp. Manglane er knytt til at fylkeskommunen sentralt ikkje gjennomfører tilstrekkeleg systematiske kontrollar av innkjøpsarbeidet som vert gjort i organisasjonen. System og rutinar for å følgje opp inngåtte kontraktar varierer mellom dei ulike einingane i fylkeskommunen. Det går også fram at fylkeskommunen ikkje har tilstrekkelege rutinar for å sikre at det vert handla over gjeldande rammeavtalar. Revisjonen har gjennomgått kontraktsoppfølginga for dei fire anskaffingane der anskaffingsprosessen vart kontrollert, og vurderer at oppfølginga er mangelfull i to av dei: I den eine anskaffinga vert ikkje krav om løns- og arbeidsvilkår godt nok følgt opp, og i den andre vert det ikkje gjennomført avrop i samsvar med dei mekanismane som er skildra i konkurransegrunnlaget. For å betre kontrollfunksjonen er fylkeskommunen i ferd med å ta i bruk eit kontraktsadministrasjonsverktøy, noko revisjonen meiner er eit viktig og naudsynt tiltak for å betre oppfølginga av konkurransar. Revisjonen meiner også at fylkeskommunen bør få på plass meir dekkjande kontrollar av innkjøp og rekneskap for å sikre at organisasjonen er lojal mot dei avtalane som er inngått.

Når det gjeld rutinar, malar og retningslinjer for å følgje opp krav knytt til sosial dumping, er det revisjonen si vurdering at dette i hovudsak er på plass. Revisjonen peikar likevel på at retningslinjene ikkje inneheld krav til maksimalt tal underleverandørar i bygge- og anleggskontraktar og kontraktar for reinhaldstenester. Frå intervju kjem det likevel fram at arbeidet mot sosial dumping ikkje er forankra i innkjøpsstrategien, og at innsatsen mot sosial dumping ikkje er implementert i lik grad i alle delane av fylkeskommunen. Vidare peikar revisjonen på at det var manglande oppfølginga av arbeidstid i ei av dei to anskaffingane revisjonen vurderte. Dette kan tyde på at fylkeskommunen sine rutinar, malar og retningslinjer for å følgje opp krava knytt til sosial dumping ikkje alltid vert følgt i det faktiske innkjøpsarbeidet, noko som aukar risikoen for at leverandørar har høve til å drive med sosial dumping.

Basert på funna i undersøkinga, tilrår revisjonen at Sogn og Fjordane fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. oppdatere strategi og rutinar i samsvar med nytt regelverk
2. syte for at rutinar og retningslinjer er enkelt tilgjengelege for tilsette og leiarar
3. sikre tydelegare krav til kompetanse, opplæring og rolla til bestillarar i fylkeskommunen
4. gjennomgå område med høg omsetnad for å sikre at ein har rammeavtalar der det er behov
5. innføre meir treffsikre rutinar for å avdekkje brot på regelverk og innkjøp utanfor rammeavtalar
6. innarbeide nye krav i regelverket for sosial dumping i rutineane, og sikre at krav knytt til oppfølging av arbeidsvilkår og underleverandørar vert etterlevd
7. gjennomgå dei brota på regelverket som er avdekka i denne revisjonsrapporten og gjere naudsynte tiltak som sikrar at det ikkje vert kjøpt inn ulovleg frå desse leverandørane

---

<sup>102</sup> Desse to anskaffingane inngår også blant dei åtte anskaffingane der det mangla konkurranseeksponering.

# Vedlegg 1: Høyringsuttale

Side 1 av 3



SOGN OG FJORDANE  
FYLKESKOMMUNE

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen

5892 BERGEN

## Innkjøpstenesta

### Sakshandsamar:

Katrine Rokke Wilson  
E-post: [Katrine.Rokke.Wilson@sfj.no](mailto:Katrine.Rokke.Wilson@sfj.no)  
Tlf.: 91769150

### Vår ref.

Sak nr.: 17/3833-5  
Gje alltid opp vår ref. ved kontakt

### Internt l.nr.

43051/17

### Dykkar ref.

### Dato

LEIKANGER, 17.11.2017

Midlertidig sperra  
Ofi § 5, utsett innsyn

## Svar - Forvaltningsrevisjon til høyring - innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune

Eg viser til utkast til revisjonsrapport «Forvaltningsrevisjon – innkjøp», motteke i e-post dagsett 29.10.2017

I dette brevet følgjer fylkesrådmannen sin høyringsuttale til rapporten.

### Generelle merknader

Dei føreslegne tiltaka gir ein god plan for vidare arbeid med innkjøp i fylkeskommunen. Nokre av tiltaka er allereie under arbeid, nokre er enkle å gjennomføre. Andre er svært arbeidskrevjande. Nokre av tiltaka er av meir strategisk karakter og fylkeskommunen ønskjer å sjå desse opp mot pågåande arbeid med regionreforma. På møte i Kontrollutvalet 26.09.17 fekk fylkesrådmannen forståing for at ein i utvalet sitt vidare arbeid vil ta omsyn til føreståande regionreform. For oss er det av interesse å få opplyst korleis dette vil bli gjort – i ei saka som dette.

Eg ser at dei fleste vurderingane revisjonen gjer, gjeld fylkeskommunen som heilskap. Tiltaka som er nemnd høyrer i fyste rekke naturleg til under innkjøpstenesta sitt ansvarsområde. Likevel er det viktig å understreke, slik også revisjonen gjer, at innkjøp er eit leiaransvar. Slik fungerer det også i fylkeskommunen, jamfør delegeringsreglementet. I lys av dette, er problemstillingane og tiltaka noko som må tas opp i heile organisasjonen.

### Spesifikke merknader

Eg har nokre konkrete merknader til innhaldet i rapporten

#### 1) Val av metode og etterleving av regelverk

Revisjonen baserer fleire av konklusjonane sine på ein stikkprøvegjenomgang av eit utval frå rekneskapen. Utvalet skal vere representativt basert på

- Ulike kontoartar
- Varierende verdi
- Enkeltkjøp, og samla utbetalingar
- Investerings- og driftskjøp<sup>1</sup>

Eg saknar ei vurdering av vesentlegheit. Ein av dei grunnleggjande prinsippa i regelverket om offentlege anskaffingar er at arbeidet ein gjer i samband med anskaffingar skal vere forholds- messig i høve volumet. Dette er reflektert i delegeringsreglementet i at berre kjøp under 500 000 eks mva kan gjerast utan spesifikt å blitt tildelt mynde. Dette er gjort for å sikre at dei relativt store innkjøpa vert gjennomført på ein grundigare måte. Eit systematisk arbeid i innkjøp legg til grunn verdien av innkjøpa saman med eventuelle risikoelement. Dette legg også revisjonen til grunn i sitt tiltak nr 4 der revisjonen rår til å «gjennomgå område med høg omsetnad for å sikre at ein har rammeavtalar der det er behov». Det hadde gitt eit betre oversiktsbilete om også revisjonen hadde brukt som ein av sine metodar ein *systematisk* gjennomgang på eit passande nivå av våre innkjøp.

<sup>1</sup> Punkt 1.3.3

Besøksadresse:  
Fylkeshuset

Postadresse:  
Askedalen 2  
6863 LEIKANGER

E-post:  
[post@sfj.no](mailto:post@sfj.no)  
Heimeside:  
[www.sfj.no](http://www.sfj.no)

Telefon:  
57638000

Bankgiro:  
4212 02 02000  
Org.nr :  
NO 941 388 841 MVA

Ein stikkprøvegjenomgang kan antyde at noko er systematisk feil, men det kan også liggje «uflaks» eller tilfeldigheiter til grunn. Ein skal vere varsam med å generalisere på ein snever stikkprøvegjenomgang og bygge tiltak på bakgrunn av dette. Døme på spørsmål er om nokre einingar dårligare enn andre eller om det er forskjell på regeletterleving ved små og store kjøp. Tiltaka vil måtte variere ut frå kvar problemet eigentleg ligg.

## 2) Organisering

Revisjonen har hatt særleg fokus på fullmaktsstrukturen når dei har vurdert organisering av innkjøp. Mynde til å gjere innkjøp opp til 500 000 er delegert ut til einingane, og det er einingsleiarane som vidaredelegerer mynde til å gjere innkjøp i eiga eining. Revisjonen baserer sine konklusjonar om korleis kompetansenivået er i einingane på intervju med innkjøpssjef og stikkprøver av innkjøp. Revisjonen har ikkje revidert eit utval einingar for å finne ut korleis dette fungerer i praksis. Kor mange er det som bestillar på den einskilde skule? Har dei definert fagområde der dei skal bestille? Revisjonsrapporten gir difor ikkje eit tilstrekkeleg grunnlag for å kunne gjere ei endeleg vurdering knytt til tiltak som er naudsynte for å sikre kompetanse. Eg ser det ikkje som hensiktsmessig å berre sikre kompetansemål for dei som skal gjere bestillingar. Ein bør også vurdere organiseringa av innkjøp.

Eg vil også gjere merksam på at det krev to forskjellige typar kompetanse å bestille opp til 100 000 og å gjere avrop på rammeavtaler, og å gjennomføre konkurransar over 100 000.

## 3) Innkjøpsstrategi

Det er nemnd at samferdsleavdelinga ikkje er omfatta av noverande strategi.<sup>2</sup> Dette stemmer ikkje. Innkjøpsstrategien gjeld heile fylkeskommunen. Det som er meint er at samferdsleavdelinga saknar fleire retningslinjer og rutinar på eit meir strategisk nivå. Det som også har vore sagt frå samferdsleavdelinga er at strategien er moden for revidering.

## 4) Innkjøpsrutinar

Revisjonen viser til at innkjøpsrutinane i innkjøpshandboka ikkje er oppdatert på fleire år.<sup>3</sup> I innkjøpshandboka er det ei side som heiter «Regelverk for offentlege innkjøp». Denne er ein nyhendeside. Vi har ikkje sett det som aktuelt å fjerne nyhende som er datert, sjølv om dei går langt bak i tid. Sida «Det enkle kjøp», som ligg på sfj.no, erstatta innkjøpshandboka si funksjon som rutineskildring etter førre revisjon av innkjøp. Dette vart gjort slik for at dette skulle vere tilgjengeleg for alle, også dei som ikkje hadde tilgang til innkjøpshandboka (som er passord-beskytta). Revisjonen har ikkje merknader til sida «Det enkle kjøp». Det må også presiserast at sida «Det enkle kjøp» vart oppretta nettopp for å avgrense tal stader ein kan finne informasjon. Den er tilgjengeleg både for fylkeskommunale tilsette og for SFFI-medlemmer. Den er tilgjengeleg uavhengig om ein allereie er brukar av innkjøpshandboka, ei side som vi har reindyrka meir som ein avtaleportal og oppdatering av nyhende knytt til avtalar. Malane som ligg tilgjengeleg på sida «Det enkle kjøp» er ikkje meint for fylkeskommunale tilsette, da malane stort sett omhandlar kjøp over 500 000. Målgruppa er SFFI.

Revisjonen skriv at rutinane er vanskeleg tilgjengelege.<sup>4</sup> Dette er revisjonen si vurdering. Det er ikkje spurt kva organisasjonen meiner om dette, og korleis brukarane ønskjer det. Dette må i tilfelle kartleggast før ein legg om informasjonen.

### **Merknader til føreslegne tiltak**

Eg meiner at føreslegne tiltak generelt sett er gode og er samde i at dei er naudsynte i arbeidet med innkjøp i fylkeskommunen. Fleire av tiltaka vert allereie arbeida kontinuerleg med. Men eg ønskjer at det vert gjort forskjell på tiltaka som vi bør arbeide med å løyse no, og tiltaka som vi må vurdere kor omfattande arbeid vi skal gjere sett i lys av regionreforma.

### **Tiltak som eg meiner må sjåast i samanheng med regionreforma**

1. oppdatere strategi og rutinar i samsvar med nytt regelverk.
3. sikre tydeligare krav til kompetanse, opplæring og rolla til bestillarar i fylkeskommunen

For desse tiltaka ønskjer fylkesrådmannen å vurdere kor omfattande dette arbeidet skal vere sett i lys av regionreforma. Når det gjeld punkt tre, er det mi vurdering at ein må gjere ein meir

<sup>2</sup> Punkt 3.3 og konklusjonen

<sup>3</sup> Punkt 5.4.2

<sup>4</sup> Punkt 5.3.2

heilskapeleg vurdering av korleis ein skal organisere bestillarrolla, og at denne vurderinga kan munne ut i eit forslag om større rolleendingar og omorganisering. Dette er hensiktsmessig å gjere saman med Hordaland i samband med regionreforma.

**Tiltak vi må arbeide med og lukke**

Disse tiltaka er knytt til regeletterleving og bør arbeidast med. Nokre er svært arbeidskrevjande, andre kan lukkast raskt.

2. syte for at rutinar og retningslinjer er enkelt tilgjengeleg for tilsette og leiarar
  - Fylkesrådmannen meiner at dette i tilfelle bør gjerast etter ein runde med brukarane om korleis det kan gjerast enklare for dei.
4. gjennomgå område med høg omsetnad for å sikre at ein har rammeavtalar der det er behov.
5. innføre meir treffsikre rutinar for å avdekke brot på regelverk og innkjøp utanfor rammeavtalar
6. innarbeide nye krav i regelverket for sosial dumping i rutinane, og sikre at krav knytt til oppfølging av arbeidsvilkår og underleverandørar er etterlevd
  - Fylkesrådmannen vil peike på at lovbestemte krav sjølvstilt må integrerast i gjeldande rutinar. Krav og rutinar utover det lovbestemte må sjåast i samanheng med punkt 1 over.
7. gjennomgå dei brota på regelverket som er avdekka i denne revisjonsrapporten og gjere naudsynte tiltak som sikrar at det ikkje vert kjøpt inn ulovleg frå desse leverandørane.
  - Fylkesrådmannen meiner tiltaket er dekkja inn av dei andre tiltaka. Vi ønskjer å ha ein meir systematisk tilnærming til arbeidet enn å lukke desse tilfeldige avvika. Eg ber difor om at dette tiltaket vert tatt bort. Eg gjer vidare merksam på at nokre av desse brota gjeld ein type kjøp som det skulle vore ei rammeavtale på. Kjøpa er av så lite omfang at det vil kome langt nede på lista over prioriterte konkurransar om rammeavtalar.

Med helsing

Tore Eriksen  
fylkesrådmann

Katrine Røkke Wilson  
innkjøpssjef

*Brevet er elektronisk godkjent og er utan underskrift*

Mottakar (ar)  
Gunnar Husabø, Deloitte AS

Kopi til  
Stein Ove Songstad, Deloitte AS



# Vedlegg 2: Revisjonen sin kommentar til høyringsuttalen

Under følgjer revisjonen sin kommentar til fylkesrådmannen sin høyringsuttale.

## Punkt 1)

I høyringssvaret etterlyser fylkesrådmannen ei vurdering av vesentlegheit i utveljinga av innkjøp som er gjennomgått i revisjonen. Han peiker også på at det kan ligge tilfeldigheter til grunn for funna som er basert på stikkprøvegjenomgangen.

I utveljinga av innkjøp var det første steget å utelate innkjøp under NOK 100 000 eks. mva. i samla verdi, noko som gjer at alle innkjøpa som vart gjennomgått er omfatta av sentrale reglar i innkjøpsregelverket. Vidare definerte vi ulike parameter som skulle sikre at vi undersøkte innkjøp av ulik verdi over NOK 100 000 eks. mva., og at det omfatta ulike innkjøpsområde. Når det gjeld verdi, la vi vekt på at utvalet også skulle omfatte innkjøp med ein verdi over NOK 500 000 eks. mva., og over NOK 1,6 millionar eks. mva., dvs. innkjøps om er omfatta av krav til høvesvis nasjonal og europeisk utlysing. Utvalet av kva konkrete innkjøp vi skulle gjennomgå var basert på ei tilfeldig trekking innanfor dei parametrane som var sette opp. Samla sett inneber dette at utvalet representerer større innkjøp enn snittet,<sup>103</sup> og samstundes at det gav moglegheit til å undersøkje fleire ulike typar innkjøp opp mot dei sentrale revisjonskriteria for prosjektet. Vi meiner difor at vesentlegheit vart tilstrekkeleg vektlagt i utvalet.

Om ein ser på talet på konkrete feil som er avdekka i innkjøpsarbeidet knytt til t.d. konkurranseutsetting i utvalet, er det ikkje grunnlag for å trekke konklusjonar om nøyaktig kor stor del av dei samla innkjøpa fylkeskommunen gjennomfører som har denne typen feil, men det er likevel grunnlag for å påpeike at denne typen feil førekjem i innkjøpsarbeidet i fylkeskommunen.<sup>104</sup>

## Punkt 2)

Fylkesrådmannen peiker på at revisjonen ikkje har revidert eit utval einingar for å undersøkje praksis i organisering og kompetansenivå på einingane. Dette stemmer, då ei einingsvis gjennomgang av innkjøpsarbeidet ikkje var omfatta av prosjektplanen. Det har ikkje vore mogleg for oss å kartlegge i detalj korleis innkjøpsarbeidet vert gjennomført i dei ulike einingane. Vi meiner likevel at rapporten gjev grunnlag for å konkludere med at det ikkje er tilstrekkeleg sentralt oversyn av bestillarane sin praksis, og at det er naturleg at fylkeskommunen sjølv arbeider vidare for å skaffe eit slikt oversyn og setje i verk naudsynete tiltak for å sikre ei hensiktsmessig organisering og tilstrekkeleg kompetanse i bestillarledet.

## Punkt 3)

I vurderinga av innkjøpsstrategien hadde revisjonen i høyringsutkastet til fylkesrådmannen skrive at samferdsleavdelinga ikkje er omfatta av noverande strategi. Fylkesrådmannen forklarar at dette ikkje stemmer. Dette punktet er difor endra i den endelege versjonen, og formuleringa i data- og vurderingsdelen er endra for å imøtegå kommentaren til fylkesrådmannen.

## Punkt 4)

Med omsyn til oppdatering av rutinar og tilgjengeleggjering av disse, forklarar fylkesrådmannen at «Det enkle kjøp», som ligg på sfj.no, har erstatta innkjøpshandboka si funksjon som rutineskildding, at «Det enkle kjøp» er tilgjengeleg både for fylkeskommunalt tilsette og SFFI-medlemar, og at malane som ligg

---

<sup>103</sup> Medan driftsrekneskapen, som omfattar brorparten av innkjøpa til fylkeskommunen, i utvalet vårt hadde ein gjennomsnittsverdi på NOK 387 000 og ein medianverdi på NOK 6 846, hadde innkjøpa i vårt utval ein gjennomsnittsverdi på NOK 641 000 og ein medianverdi på NOK 282 252,5.

<sup>104</sup> Det var 46 % av dei 26 innkjøpa som revisjonen gjekk igjennom der dokumentasjon eller konkurranseeksponering ikkje er i samsvar med regelverket.

tilgjengeleg på denne sida er meint for SFFI, og ikkje fylkeskommunalt tilsette. Han påpeiker òg at revisjonen ikkje har spurt organisasjonen om tilgjengelegheita til rutinar.

Det å undersøkje dei tilsette sine oppfatningar om tilgjengelegheit og kvalitet av rutinar og malar har ikkje vore ein del av prosjektplanen for denne forvaltningsrevisjonen. Det stemmer difor at det er revisjonen si eiga vurdering, basert på gjennomgang av dokumentasjonen og informasjon som kom fram i intervju, som ligg til grunn for våre konklusjonar. Revisjonen held fast ved vurderinga i avsnitt 5.3.2, då rutinar og retningsliner for innkjøpsarbeidet er tilgjengelege fleire stader (internett, intranett og sak- og arkivsystemet), noko som kan gjere det unødvendig vanskeleg å finne fram til relevante rutinar, retningsliner og malar for den enkelte innkjøpar, bestillar og leiar.

### **Merknader til føreslegne tiltak**

Fylkesrådmannen sine merknader til revisjonen sine føreslegne tiltak er knytt til oppfølginga av rapporten, og slik vi ser det er desse spørsmåla retta til kontrollutvalet.

# Vedlegg 3: Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffingslova, LOA) med tilhøyrande forskrifter, og særleg *forskrift for offentlige anskaffelser* (anskaffingsforskrifta, FOA), vore sentrale kjelder for revisjonskriterium. Anskaffingslova vart revidert i 2016,<sup>105</sup> og ny versjon med forskrifter er gjeldande frå 1. januar, 2017. I presentasjonen av revisjonskriteria under viser revisjonen til det noverande regelverket. I gjennomgangen

## Regelverket om offentlege anskaffingar

Alle etatar og organ i fylkeskommunen er omfatta av regelverket for offentlege anskaffingar, ref. anskaffingslova § 2, andre ledd, punkt b). Det totale regelverket for offentlege anskaffingar byggjer på ulike rettskjeldefaktorar som ein må tolke og vekte for å etablere rettsregelen som gjeld for dei respektive problemstillingane i denne forvaltningsrevisjonen. Dette gjeld lov, forarbeid, forskrift, teori, domspraksis, EØS-regelverk og KOFA-avgjerder. Den aktuelle regel går ikkje alltid direkte fram av lov eller forskrift, og må difor tolkast. Under presenterer vi grunnprinsippa i lov og forskrift, samt nokre sentrale og relevante føresegn frå regelverket. Det er likevel ikkje ei fullstendig liste over revisjonskriteria.

## Føremålsparagraf og grunnleggjande prinsipp

§ 1 i anskaffingslova definerer føremålet må lova på følgjande måte:

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

Dei grunnleggjande prinsippa i anskaffingslova går fram i § 4, som seier at:

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggjande prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprovbarhet og forholdsmessighet.

*Konkurranseprinsippet* tyder at offentlege kjøp skal skje på grunnlag av konkurranse, utan omsyn til kva for ein innkjøpsprosedyre som vert nytta. Både ut frå samfunnsøkonomiske og forretningsmessige omsyn, samt forvaltningsrettslege prinsipp om likebehandling, er det ønskeleg at offentlege innkjøp skjer etter konkurranse mellom potensielle leverandørar.

*Likebehandling* av leverandørane medfører at fylkeskommunen under heile prosessen skal leggje tilhøva til rette for at flest mogleg av dei potensielle leverandørane får høve til å konkurrere om leveransen på same grunnlag. Leverandørane må difor bli gjeve likeverdige føresetnader for å få sitt tilbod valt.<sup>106</sup>

Prinsippet om «*forutberegnelighet*» omhandlar føreseielegheit for leverandørane. Prinsippet seier at oppdragsgjevar skal syte for at leverandørar har tilstrekkeleg informasjon om konkurransen og gjennomføringa av denne, til at dei kan ta forsvarlege vurderingar og avgjersler med omsyn til tilbodets innhald.

*Etterprovbarheit* er prinsippet om at anskaffingane til fylkeskommunen skal vere etterprovbar for leverandørane. Dette betyr at fylkeskommunen må kunne dokumentere dei ulike stega i anskaffingsprosessen. Fylkeskommunen må difor syte for at dei vurderingane som vert gjort og den dokumentasjonen som har betydning for anskaffinga er skriftleggjort, klår og utfyllande nok til at ein tredjepart eller eit klageorgan i ettertid kan få ein god forståing av dei vurderingane som vart gjort.

<sup>105</sup> Sjå Prop. 51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-51-l-20152016/>.

<sup>106</sup> I forarbeidet til lova vert likebehandlingsprinsippet omtalt som det viktigaste av alle prinsippa i paragrafen, ref. Prop. 51 L (2015-2016), side 82.

*Samhøveprinsippet* (forholdsmessigheitsprinsippet) inneber at dei pliktar og rettigheiter som utleiast frå dei andre prinsippa, må tilpassast den einskilde anskaffingas art og omfang. Dette betyr at dei krav som stilst til prosedyren fylkeskommunen skal gjennomføre, må stå i samhøve til det som skal kjøpast inn, og at dei krav fylkeskommunen stiller til leverandøren òg må stå i samhøve til anskaffinga. Fylkeskommunen skal med andre ord ikkje stille strengare krav enn det som er naudsynt for å realisere føremålet med anskaffinga. I forarbeidet til loven vert det understreka at etterleving av dette prinsippet er sentralt for å realisere føremålet med loven om effektiv bruk av samfunnets ressursar, særleg når det gjeld mindre anskaffingar.

Ref. § 2 i anskaffingslova, gjeld desse grunnleggjande prinsippa for alle anskaffingar over 100 000 kroner eks. mva. I *Veiledning til anskaffelsesreglene – Grunnleggjande prinsipp*, går det fram at fylkeskommunen også for anskaffingar under 100 000 kroner eks. mva. likevel bør sjå hen til og opptre i samsvar med desse grunnleggjande prinsippa.<sup>107</sup>

Dei konkrete formkrava til gjennomføring av anskaffingar varierer etter av verdien på anskaffinga og kva slags type anskaffing det er tale om. Dei konkrete krava går fram av *Forskrift for offentlige anskaffelser* (FOA). Del I av forskrifta gjeld alle typar anskaffingar som er omfatta av forskrifta, medan del II gjeld kontraktar med ein anslått verdi på minst 1,1 millionar kroner eks. mva., med unntak av kontraktar for helse- og sosialtenester der terskelverdien er 6,3 millionar kroner eks. mva. Del III gjeld kontraktar med anslått verdi lik eller over EØS-terskelverdiane som er nærare spesifisert i forskriftas § 5-3, del IV gjeld kontraktar for helse- og sosialtenester med anslått verdi lik eller over 6,3 millionar kroner eks. mva., og del V gjeld plan- og designkonkurransar med ein anslått verdi på minst 1,1 millionar kroner eks. mva.

FOA § 5-4 stiller krav til at fylkeskommunen som oppdragsgjevar skal gjere ei forsvarleg berekning av verdien på innkjøp, slik at det vert avgjort om innkjøpet kjem over eller under dei ulike terskelverdiane.

#### **Krav til føring av anskaffingsprotokoll og innhenting av attestar**

FOA § 7-1, første punkt, stiller krav til oppdragsgjevar om å oppbevare tilstrekkeleg dokumentasjon til å kunne grunngje viktige avgjersler i anskaffingsprosessen. I same paragraf, tredje punkt, er det stilt krav om at «vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnas eller samles i en protokoll.» Dette gjeld alle innkjøp med verdi over 100 000 kroner eks. mva. For innkjøp etter FOA del II (anskaffingar på minst 1,1 millionar kroner eks. mva.) og del III (anskaffingar over EØS-terskelverdiane), er det særskilte krav til kva anskaffingsprotokollane skal innehalde (ref. høvesvis § 10-5, anna ledd og § 25-5, anna ledd).

Føremålet med dokumentasjonsplikten og plikten til å føre anskaffingsprotokoll er å bidra til at andre leverandørar og offentlegheita kan føre kontroll med at fylkeskommunen sine avgjersler er fatta i samsvar med regelverket. Desse pliktene gir økt etterprovbarheit i anskaffingsprosessen, ref. grunnprinsippet om dette i anskaffingslova § 4, og kan slik motverke kameraderi og korrupsjon.<sup>108</sup>

Vidare stillar FOA § 7-2 krav om at oppdragsgjevar skal krevje «den valgte leverandøren leverer skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt for anskaffelser som overstiger 500 000 kroner ekskl. mva.<sup>109</sup>» Skatteattesten skal ikkje vere eldre enn 6 månader regna frå fristen for å levere førespurnad om å delta i konkurransen eller tilbød.<sup>110</sup>

<sup>107</sup> Sjå <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/grunnleggjande-prinsipper/>.

<sup>108</sup> Sjå <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/dokumentasjonsplikten-og-anskaffelsesprotokoll/>.

<sup>109</sup> Beløpsgrensa for skatteattest i anskaffingslova av 1999 var for kontraktar med verdi på 100 000 eks. mva. eller meir.

<sup>110</sup> Merk òg at det i den førre loven også vart stilt krav om HMT-attest.

## Kunngjeringsplikt

Anskaffingar over dei nasjonale terskelverdiane eller EØS-terskelverdiane skal kunngjerast.<sup>111</sup> For anskaffingar etter del II i FOA, skal anskaffingar kunngjerast på Doffin (database for offentlege innkjøp).<sup>112</sup> Anskaffingar etter FOA del III, skal i tillegg kunngjerast på TED (Tender Electronic Daily).<sup>113</sup>

Dersom særlege vilkår er oppfylt, er det høve til å gjere anskaffingar over terskelverdiane, utan kunngjering. Unntaka får kunngjeringsplikta for del II-anskaffingar går fram av FOA § 5-2, og for del-III-anskaffingar i FOA §§ 13-3 og 13-4. Unntaka skal tolkast restriktivt.<sup>114</sup>

Anskaffingar under terskelverdiane er ikkje kunngjeringspliktig, men det kan vere føremålstenleg å gjere det også for desse, både slik at dei vert konkurranseeksponert, og for å sikre forutberegnelighet og likebehandling for leverandørane.

## Anskaffingsprosedyrar

FOA § 8-3 seier at det for etter del II i forskrifta (over 1,1 millionar kronar eks. mva.), er det to tillatne anskaffingsprosedyrar; anten open tilbodskonkurranse, der alle interesserte leverandører kan gi tilbod (FOA § 9-2, første punkt), eller avgrensa tilbodskonkurranse der alle interesserte leverandører kan levere førespurnad om å delta i konkurransen, men berre dei som vert invitert til dette kan gi tilbod (FOA § 9-2, andre punkt). I begge anskaffingsprosedyrane kan fylkeskommunen, etter tilbodsfristens utløp, avgjere om det skal vere dialog med leverandørane.<sup>115</sup> Reglande for dialog med leverandørane går fram av FOA § 9-3.

Det er fylkeskommunen som bestemmer kor omfattande den eventuelle dialogen med tilbydarane skal vere; likebehandlingsprinsippet vil likevel stille krav til korleis slik dialog vert gjennomført.<sup>116</sup>

For del III-anskaffingar (over EØS-terskelverdiane), er det jf. forskrifta § 13-1 fleire tillatne anskaffingsprosedyrar, men forutan open og avgrensa tilbodskonkurranse, er det strenge vilkårskrav som må oppfyllest. Mellom anna er det stilt særlege vilkår for å kunne gjere anskaffingar med forhandlingar med kunngjering (FOA § 13-2) og utan kunngjering (FOA § 13-3), og i FOA § 13-4 går det der fram kva vilkår som må vere oppfylt for at det er lovleg å gjere direkteanskaffingar utan konkurranse.

## Rammeavtalar

Rammeavtalar er avtalar som gjev oppdragsgjevar moglegheit til å gjennomføre fleire enkeltinnkjøp over ein avtaleperiode. Enkeltinnkjøpa i ein rammeavtale vert gjennomført som avrop/uttak innanfor vilkåra som er fastsett i rammeavtalen.

Rammeavtalar kan innførast med ein eller fleire oppdragstakarar. FOA gir høve til tre typar rammeavtalar:<sup>117</sup>

- rammeavtale med éin leverandør
- rammeavtale med fleire leverandørar, der alle vilkår er fastlagde i rammeavtalen
- rammeavtale med fleire leverandørar, der ikkje alle vilkår er fastlagde i rammeavtalen

Rammeavtalar med fleire leverandørar innan same område vert òg omtala som «parallele rammeavtalar». Dersom ikkje alle vilkår er fastlagde i parallele rammeavtalar skal tildeling av kontraktar gjennomførast som minikonkurransar mellom partane i rammeavtalane. For rammeavtalar der alle vilkåra er fastlagde i avtalane, er det ikkje høve til å opne konkurransen for å endre vilkåra. Det er ikkje spesifisert i FOA korleis avropa skal gjennomførast. Kravet til at konkurransetilhøva skal vere føreseielege og gjennomsiktige tilseier likevel at alle forhold som er relevante for tildeling av dei enkelte kontraktane går fram av konkurransegrunnlaget i rammeavtalen, og at framgangsmåten for val av leverandør er

<sup>111</sup> Sjå FOA § 8-17 for del II og § 21-1 for del III.

<sup>112</sup> Sjå [www.doffin.no](http://www.doffin.no)

<sup>113</sup> Sjå <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

<sup>114</sup> Ref. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/kunngjeringer/>.

<sup>115</sup> Dei to konkurranseformane erstattar *anbodskonkurranse med forbod om forhandlingar og konkurranse med forhandlingar* i den gamle lova.

<sup>116</sup> Ref. Prop. 51 L (2015-2016), kap. 8.

<sup>117</sup> Sjå FOA § 11-1 og kapittel 26.

fastlagt i sjølve avtalen, slik at det objektivt kan konstanterast kven av leverandørane som skal få oppdraget/kontrakten.

### **Arbeidsvilkår og sosial dumping**

Alle anskaffingar i offentleg regi er plikta til å leggje til grunn ein klausul i kontrakten som skal sikre at arbeidstakarane sine løns- og arbeidsvilkår ikkje vil pressast i ein konkurranseutsett marknad. Bakgrunnen kjem av ratifiseringa av ILO-konvensjon nr. 94 av 1949. I 2005 vart det innført eit krav om at teneste- og bygg- og anleggskontraktar inngått av statlege myndigheiter skulle innehalde krav om lønns- og arbeidsvilkår for oppdragstakars tilsette. Som ein del av den dåverande regjeringa sin handlingsplan mot sosial dumping, vart konvensjonen gjort gjeldande for kommunar, fylkeskommunar og offentlegrettsleg organ frå 2008 gjennom *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Forskrifta er heimla i anskaffingslova § 6, og slår fast at oppdragsgjevar skal stille kontraktmessige krav om at tilsette hos leverandørar og eventuelle underleverandørar som direkte medverkar til å oppfylle kontraktar, har løns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale, eller en landsomfattande tariffavtale for den aktuelle bransje (jf. § 5).<sup>118</sup> Oppdragsgjevar skal også gjennomføre nødvendige kontrollar av om krava til løns- og arbeidsvilkår vert overhaldt (jf. § 7).

Også FOA inneheld føresegn som skal motverke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. FOA §§ 8-13, første ledd og 19-3, første ledd, forpliktar fylkeskommunen til å stille krav om at leverandørar maksimalt kan ha to ledd leverandørkjede under seg i kontraktar for utføring av bygge- og anleggsarbeid og for kontraktar for reinhaldstenester med verdi på minst 1,75 millionar kroner eks. mva. Etter FOA § 19-3, anna ledd, er det lov å fråvike maksimumskravet for tal underleverandørar anten om det er påkravd for å sikra tilstrekkeleg konkurranse, eller på grunn av upårekna hendingar. Det er understreka i rettleiingsmaterialet frå departementet at desse unntaka skal tolkast strengt.<sup>119</sup>

### **Kontraktoppfølging**

Kontraktoppfølging kan sjåast på som ein sjølvstendig prosess som kjem etter innkjøpsprosessen. Kontraktoppfølginga omfattar oppdragsgjevar si handtering av kontraktsforholdet frå det tidspunktet kontrakten er underskriven til kontrakten er avslutta og partane ikkje har rettar og plikter etter denne.

Ein sentral del av kontraktoppfølging er kontrollrutinar for å sikre at varer eller tenester vert levert i samsvar med krava i den framforhandla kontrakten. Dette gjeld både kvalitet/innhald i vara eller tenesta, og at del- og totalprisar er i samsvar med kontrakt. Vidare høyrer det til kontraktoppfølginga å reklamere på eventuelle manglar og å vurdere bruk av sanksjonar overfor leverandørar dersom dette er naudsynt. Eit viktig hjelpemiddel i kontraktoppfølging kan vere eit manuelt eller elektronisk register over kontraktar som syner ei totaloversikt over gjeldande kontraktar. Uavhengig av om ein har eit slikt register eller om ein vel å nytte eit vanleg saks-/arkivsystem, er det ein føremon at det er klare rutinar for å registrere kontraktar og nøkkelinformasjon knytt til kontraktane.

### **Kontroll av innkjøpsarbeidet**

Som del av sitt internkontrollansvar (jf. kommuneloven § 23, punkt 2), har fylkesrådmannen ansvar for å sikre at fylkeskommunale anskaffingar er underlagt tilstrekkeleg kontroll. Dette inneber mellom anna ansvar for å etablere tilfredsstillande rutinar og føre kontroll med verksemda på innkjøpsområdet. Føremål med internkontrollen er å gi rimeleg tryggleik for at mål, rutinar og regelverk vert etterlevd.

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* vert det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar. Det øvste ansvaret for innkjøpsansvaret ligg hos toppleiinga, medan leiarar på lågare nivå har ansvar innanfor sine område. I stortingsmeldinga vert det presisert at leiaransvaret for innkjøp ikkje kan delegerast. Leiaransvaret inneber at innkjøpsarbeidet må setjast inn i ei strategisk samanheng, og følgjande verkemidlar vert omtalt særskilt:

---

<sup>118</sup> Følgjande bransjar har i dag allmenngjorte tariffavtalar: byggeplasser (for dei som utførar bygningsarbeid), elektro, skips- og verftsindustrien, godstransport på veg, jordbruks- og gartnarnæringane, persontransport med turbil, reinhald og fiskeindustribedrifter (sjå <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=90849/>).

<sup>119</sup> Sjå <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/begrensninger-i-antall-ledd-i-leverandorkjeden/>.

- Utarbeide mål og strategiar for innkjøpsarbeidet.
- Avklare kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå.
- Sørgje for ei robust organisering av ressursane med effektive rutinar.
- Sjå til at rutineane vert følgde.
- Sørgje for at verksemda har den nødvendige merkantile, tekniske og juridiske kompetansen.
- Skape eit miljø der det er høgt medvit og fokus på risiko og risikohandtering innafor innkjøpsområdet.

## Kompetanse

For at anskaffingar skal kunne gjennomførast effektivt, og riktig i høve til regelverket, er det sentralt at dei tilsette som er involvert i innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse. I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* vert det mellom anna peika på samanhengen mellom organisering av innkjøpsverksemda og behovet for kompetanse. Kva kompetanse som er naudsynt vil være avhengig av korleis den enkelte tilsette er involvert i anskaffingane. I stortingsmeldinga står det mellom anna:

Tilstrekkeleg kompetanse er ein føresetnad for å gjere gode og riktige offentlege innkjøp. Verksemda må ha tilstrekkeleg bestillarkompetanse for å kunne definere kva ein treng og for å vurdere kva for innkjøpsmetode som er mest formålstunleg. Vidare er det nødvendig med kunnskap om innkjøpsfaget, leverandørmarknaden og regelverket om offentlege innkjøp.

Behovet for kompetanse heng nøye saman med organisering av innkjøpsverksemda. Er ansvaret for innkjøp desentralisert i organisasjonen, kan det vere behov for kompetanse hos mange personar i verksemda. ...

Det vil òg vere ulike behov for dei forskjellige innkjøpsfunksjonane i verksemda. Behovet hos personar som berre gjennomfører bestillingar under inngåtte rammeavtalar, er eit anna enn hos personar som gjennomfører heile konkurransar og inngår kontraktar med leverandørar. Leiarar vil ha behov for meir overordna kompetanse om organisering av innkjøpsverksemda, kontroll mv.

# Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur

## Regelverk og faglitteratur

- Nærings- og fiskeridepartementet: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelseslova). LOV-2016-06-17-73
- Nærings- og fiskeridepartementet: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelseslova). LOV-1999-07-16-69
- Nærings- og fiskeridepartementet: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskrifta). FOR-2016-08-12-974
- Nærings- og fiskeridepartementet: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskrifta). FOR-2006-04-07-402
- Arbeids- og sosialdepartementet: Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. FOR-2008-02-08-112
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. 2013.
- Diverse KOFA-avgjersler

## Rutinar, retningslinjer og malar frå Sogn og Fjordane fylkeskommune

### Sentrale dokument

- Ansvarsbrev til bygg- og eigedomstenesta 2017
- Ansvarsbrev til fylkesdirektør for samferdsle 2017
- Ansvarsbrev til innkjøpstenesta 2017, inkl. vedlegg knytt til innmelding av innkjøpsbehov og detaljbudsjettering i VISMA e-budsjett
- Døme på ansvarsbrev til rektor ved vidaregåande skule 2017
- Innkjøpsstrategi for Sogn og Fjordane fylkeskommune (2012)
- Kontraktsregister (utskrift frå innkjøpshandboka 24.04.2017)
- Reglar for innkjøp og fakturahandsaming (vedlagt ansvarsbreva) 1. januar 2017
- Sjekkliste for gjennomføring av konkurranse
- Sogn og Fjordane fylkeskommune: Delegerings- og innstillingsreglement (vedteke av fylkestinget 14.06.16 i sak 16/17)
- Stillingsinstruksar for bygge- og eigedomssjefen
- Stillingsinstruksar for fylkesdirektør samferdsle
- Stillingsinstruksar for innkjøpssjefen
- Årsrapportar for Sogn og Fjordane fylkeskommune for åra 2014, 2015 og 2016

### Sjekklistar, malar, eigenerklæringar, manualar

- Bemanningsoversikt (alternativ 1)
- Diverse malar for avslutning av konkurransar (vedtak om innsyn, innstilling av leverandør, innhenting av skatteattest, ettersending av dokumentasjon, avlysing av anbodskonkurranse, avvising av tilbud, døme på avvising av tilbud, avvising av leverandør, førebels mal avvising klage).
- Diverse malar for konkurransegrunnlag og tilbodsinnhenting for kjøp av forskjellige verdier
- Diverse malar for kontrakts- og avtalevilkår
- Diverse malar for protokoll for kjøp av ulike verdier
- Dømer på eigenerklæring knytt til HMT og sosial ansvar
- Eigenerklæring dei åtte grunnleggjande ILO-konvensjonane
- Eigenerklæring kvalifikasjonskrav om alvorlege feil i yrkesutøvinga
- Eigenerklæring kvalitetssikringssystem og internkontrollsystem
- Eigenerklæring løns- og arbeidsvilkår
- Eigenerklæring skatt og mva
- Eigenerklæring tariffølnnkrav
- Erklæring frå føretaket om tilknytning til offentlig godkjende lærlingordningar
- Fagleg og bemanningsmessig kapasitet (alternativ 2)
- Forpliktelseserklæring for bruk av underleverandør (alternativ 1) SFJ
- Forpliktelseserklæring for bruk av underleverandør (alternativ 2)
- Handbok avtaleoppfølging



- Mal for kvalifikasjonsvurdering
- Mal for oversikt over deltakarar på rammeavtale
- Mal for referansespørsmål
- Mal til invitasjon nytt anbod SFFI
- Materielloversikt
- Miljøerklæring
- Notat om tolkingsprinsipp for offentlege avtalar
- Referanseliste leverandør
- Rekneark for utrekning av poengverdi
- Retningsliner for kontraktsoppfølging, samferdsleavdelinga
- Sjekkliste oppfølging av kontrakt
- Sjekkliste oppstart av kontrakt
- Sjekkliste prolongering av kontrakt
- Teiepliktige opplysningar og eigenerklæring om bortfall av teieplikt
- Vektingsskjema
- Vurdering av tilleggskjøp på avtale
- Ymse brukarmanualar for e-handel
- Årshjul for innkjøpstenesta



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.