

Forvaltningsrevisjon | Nesna kommune Innkjøpsrutiner



«Innkjøpsrutiner»

Mai 2016

Rapporten er utarbeidet for Nesna
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er bestilt av kontrollutvalget i mai 2015, og omhandler Nesna kommunes arbeid med innkjøp, både fra et organiserings- og effektivitetsperspektiv, og fra et regeletterlevelsesperspektiv. Formålet med prosjektet er å undersøke om organisering av innkjøpsfunksjonen i Nesna kommune tjener sitt formål, om rutiner og system er i samsvar med lover og regler og eventuelle politiske føringer i kommunen, og om regelverket blir fulgt i innkjøpsprosesser.

Revisjonen finner at innkjøpsarbeidet er organisert uten en klart definert ansvarlig for å koordinere og assistere i planlegging, gjennomføring og oppfølging av innkjøp.

Det finnes etter vår vurdering tilstrekkelige retningslinjer for selve gjennomføringen av innkjøpsprosessen, men det er i liten grad lagt mål og strategiske føringer for innkjøpsarbeidet. I særlig grad synes det å være et behov for å arbeide mer systematisk med planlegging og behovsvurdering. Kommunen bør bli mer bevisst på at valg av anskaffelsesprosedyrer og kontraktstyper vil kunne påvirke i hvilken grad kommunen får til gode, effektive innkjøp. Det er særlig viktig fordi det for enkelte typer anskaffelser er få leverandører i Nesna kommune og nærområdet.

Innenfor enkelte deler av organisasjonen, besitter Nesna god kompetanse knyttet til innkjøp. Dette gjelder særlig innen PUA, som gjennomfører mange av de største innkjøpene til kommunen. I andre avdelinger er det et behov for å sikre tilstrekkelig kompetanse om regelverk og gjeldende innkjøpsrutiner. Det har i liten grad blitt gitt opplæring til disse avdelingene, noe revisjonen mener kommunen bør prioritere. Videre mener revisjonen at man i tillegg bør vurdere å definere en rolle i kommunen med ansvar for å følge opp innkjøpsarbeidet i hele organisasjonen, og for å være en ressursperson knyttet til innkjøpsfaglige problemstillinger.

Gjennomgangen av innkjøp viser at kommunen bryter med kravet til å konkurranseeksponere anskaffelsen i fem av åtte utvalgte innkjøp. Enkelte av disse fem innkjøpene er også av en betydelig størrelse. Revisjonen mener det er svært uheldig at kommunen bryter et så sentralt lovkrav. Det går også fram av gjennomgangen at kommunen har dokumentert de gjennomførte innkjøpene altfor dårlig. Det er kun for ett av innkjøpene det har blitt skrevet anskaffelsesprotokoll. Tilstrekkelig dokumentasjon til å sikre gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet er også et sentralt krav i lovverket (jf. lov om offentlige anskaffelser § 5). Det å sikre tilstrekkelig dokumentasjon av pågående og avsluttede anskaffelsesprosesser er etter revisjonens vurdering noe kommunen bør prioritere tydelig framover.

En av grunnene til at det har foregått flere brudd på anskaffelsesregelverket, kan være at det i liten grad er etablert rammeavtaler på de ulike innkjøpsområdene i Nesna kommune. Dette kan medføre en risiko for at det blir gjennomført enkeltvis kjøp som samlet sett er av en slik verdi at de burde blitt konkurranseeksponert i henhold til kravene i forskrift om offentlige anskaffelser. Det er også etter revisjonens vurdering manglende kontrollfunksjoner på innkjøpsområdet. Det mangler klare retningslinjer for arkivering av kontrakter, noe som svekker muligheten til å ha god oversikt over innkjøpsarbeidet. Videre gjør kommunen i liten grad systematiske analyser av hvilke varer og tjenester som er kjøpt inn i stort omfang. Slike analyser vil kunne gi bedre informasjon for å avdekke eventuelle lekkasjer fra gjeldende avtaler, og kan være nyttig for å prioritere hvor kommunen bør få på plass rammeavtaler.

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
2 Revisjonskriterier	7
3 Organisering, system og kompetanse	10
4 Regeletterlevelse i utvalgte innkjøp	15
5 Konklusjon og anbefalinger	20
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	23
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	24
Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	27

Figurer og tabeller

FIGUR 1 TABELL SOM ILLUSTRERER ANSVARFORHOLD KNYTTET TIL MINDRE ENGANGSKJØP (FRA INNKJØPSRUTINENE)	11
TABELL 1 UTVALGTE INNKJØP – UTLYSING AV KONTRAKTER	15
TABELL 2 UTVALGTE INNKJØP – ANSKAFFELSESPROTOKOLL	17

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av innkjøp i Nesna kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i møtet 7. mai 2015.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å undersøke om organisering av innkjøpsfunksjonen i Nesna kommune tjener sitt formål, om rutiner og system er i samsvar med lover og regler og eventuelle politiske føringer i kommunen, og om regelverket blir fulgt i innkjøpsprosesser. Med bakgrunn i formålet er det formulert følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har ansatte som er involvert i innkjøp nødvendig kompetanse, og i hvilken grad er det etablert rutiner for opplæring som sikrer dette?
2. Har kommunen etablert hensiktsmessige systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre at innkjøp av varer og tjenester i er tråd med regelverket for offentlige innkjøp?
3. I hvilken grad har kommunen et godt system for å sikre at rammeavtaler blir benyttet?
4. Har utvalgte innkjøp blitt gjennomført i samsvar med regelverk?
 - a. Er innkjøp eller underliggende kontrakter lyst ut eller konkurranseeksponert i samsvar med krav i regelverk for offentlige innkjøp?
 - i. Er korrekt konkurranseform benyttet?
 - ii. Er korrekt kunngjøring/utlysning benyttet?
 - b. Er ev. kjøp innenfor rammeavtaler gjennomført i tråd med avtalene?
 - i. Har rammeavtalene vært gyldige på det tidspunktet kjøpet ble gjort?
 - ii. Er kjøpet/avropet gjennomført i samsvar med reglene fastsatt i rammeavtalen?
 - c. Er ev. avvisning av leverandører gjort på rett grunnlag?
 - d. Er tilbudsevaluering dokumentert?
 - e. Er tilbudsevalueringen gjennomført på en forutberegnelig måte, med likebehandling av leverandører?
 - f. Er det utarbeidet protokoll for innkjøpet, og er denne i samsvar med regelverket?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet juni 2015 til mars 2016.

1.3.1 Dokumentanalyse

Vi har innhentet dokumentasjon knyttet til eksisterende rutiner og prosedyrer knyttet til innkjøpsområdet. Se vedlegg 3 for en oversikt over sentrale dokument og retningslinjer.

1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med ansatte som arbeider med anskaffelser/innkjøp i kommunen. Dette omfatter økonomisjef, økonomimedarbeider og leder for avdelingen plan og utbygging (PUA). Intervjuene hadde fokus på rutiner og prosesser knyttet til innkjøp i kommunen, samt erfaringer fra innkjøpsarbeidet innen de ulike tjenesteområdene i kommunen.

1.3.3 Stikkprøver

Revisjonen fikk oversendt uttrekk fra økonomisystemet som viste alle utbetalingene fra Nesna kommune til leverandørene for årene 2013-2014. Vi analyserte dataene ved hjelp av revisjonsverktøyet ACL, og grupperte samlede utbetalinger per leverandør og utbetalinger per leverandør, fordelt på kontoarter.

Etter utbetalingene var gruppert per leverandør, valgte vi ut 15 utbetalinger/leverandører som vi ønsket å få mer informasjon om.¹ Denne listen sendte vi videre til kommunen, som ble bedt om å spesifisere om kjøpene var knyttet til en varekontrakt og/eller tjenstekontrakt, og om det var inngått en rammeavtale med leverandøren. Vi valgte deretter ut ni av utbetalingene. I dette utvalget inngikk både det som ble oppgitt å være varekontrakter, det som ble oppgitt å være tjenstekontrakter og den ene kontrakten som kommunen hadde oppgitt å være en rammeavtale.

For alle de utvalgte anskaffelsene ba vi om å få dokumentasjon på utlysning, anskaffelsesprotokoll og innhentede attester. For fire av innkjøpene ba vi om mer inngående dokumentasjon knyttet til grunnlaget for anskaffelsen, bl.a. konkurransegrunnlag, tilbud, dokumentasjon fra evaluering og endelig innstilling. Dokumentasjonen ble registrert og analysert ved hjelp av tilpassede sjekklister basert på krav i lov- og regelverk. I tillegg til dokumentgjennomgang har uklarheter blitt fulgt opp og utdypet gjennom skriftlig korrespondanse og ved gjennomgang per telefon.

1.3.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju har blitt sendt til intervjuobjekt for verifisering og det er informasjon fra det verifiserte intervjuet som er benyttet i rapporten. Faktadelen i rapporten er sendt til kommunen ved rådmann for verifisering, og tilbakemeldinger i forbindelse med verifiseringen ble fulgt opp og justert i den endelige versjonen. Høringsutkast til rapport er sendt til rådmannen for høring. Rådmannens uttalelse ligger i vedlegg 2 til rapporten.

¹ Da utbetalinger til en enkelt leverandør kan fordele seg over mange ulike innkjøp, valgte vi for ti av leverandørene å plukke vi ut en bestemt kontoart, som f.eks. «undervisningsmaterieell» eller «renholds- og vaskeritjenester», og ba kun om informasjon knyttet til kjøp innenfor denne aktuelle kontoarten. For de resterende fem leverandørene summerte vi alle utbetalinger på tvers av ulike kontoarter.

2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under. Enkelte av temaene som blir behandlet i rapporten er utdypet i vedlegg 2 til rapporten.

2.1 Internkontroll

Etter kommuneloven § 23.2 har rådmannen i kommunen et overordnet ansvar for å sikre at den kommunale administrasjonen blir drevet på en forsvarlig måte og i samsvar med regelverket:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

2.2 Organisering

I st. meld. 36 (2008-2009) understrekes det at organiseringen av innkjøpsfunksjonen er viktig. At innkjøpsfunksjonen er organisert på en god måte er en forutsetning for at innkjøp kan gjennomføres korrekt og effektivt. I de ulike fasene av et innkjøp vil det være aktiviteter som krever at ressurser fra ulike deler av virksomheten som er involvert, og dette krever tilstrekkelig kompetanse hos disse. I tillegg er planlegging, behovsdefinering, kontroll og evaluering av innkjøp avgjørende for at innkjøp skal kunne gjennomføres lovlig, dekke behovene til virksomheten på best mulig måte og gi bedre grunnlag ved senere innkjøp. Det at en innkjøpsfunksjon er organisert hensiktsmessig, innebærer at det er gode systemer og rutiner for å sikre at man følger regelverket og dekker de behovene virksomheten har, at det er tilstrekkelig med ressurser til å drive innkjøpsarbeidet og at de som er involvert i innkjøp har tilstrekkelig kompetanse.

For å lykkes med offentlige anskaffelser er det nødvendig med tilstrekkelig kompetanse blant de som har ansvar for innkjøp.² I «Det gode innkjøp» (st.meld. 36) blir det understreket at offentlige virksomheter må ha tilstrekkelig bestillerkompetanse til å kunne definere hva man har behov for å kjøpe inn og for å vurdere hvilken innkjøpsmetode som er mest hensiktsmessig. Dette innebærer også kunnskap om innkjøpsfaget, leverandørmarkedet og regelverket om offentlige innkjøp.

I «Det gode innkjøp» blir internkontroll pekt på som et viktig virkemiddel for å skjerpe etterlevelsen av regelverket, forvalte ressurser på en god måte og for å forebygge korrupsjon og misligheter ved innkjøp.

² St. meld. 36 (2008-2009). Det gode innkjøp.

2.3 Grunnprinsipper i lov om offentlige anskaffelser

I lov om offentlige anskaffelser (LOA) § 1 går det fram 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 opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

I begrepet *forretningsmessighet* ligger det at oppdragsgiver til enhver tid skal vurdere hvordan han kan oppnå et mest mulig fordelaktig kjøp. Videre inneholder begrepet et prinsipp om at man ikke skal ta utenforliggende hensyn i prosessen. Kravet til forretningsmessig praksis gjelder gjennom hele prosessen, fra avgjørelsen om å starte en innkjøpsprosedyre til tildeling av kontrakt. Krav til god forskningsetikk og høy forretningsetisk standard innebærer at oppdragsgiver skal opptre som en aktsom og profesjonell innkjøper på alle stadium av innkjøpsprosessen, innenfor rammene av regelverket om offentlige innkjøp. Saksbehandlingen skal være saklig, forsvarlig og ikke vilkårlig.

2.3.1 Kravet til konkurranseeksponering

De konkrete formkravene til gjennomføring av anskaffelser varierer etter verdien på anskaffelsen og hvilken type anskaffelse det er snakk om. De konkrete kravene går frem av forskrift om offentlige anskaffelser. Del I av forskriften omfatter alle type anskaffelser, del II omfatter anskaffelser til en verdi mellom 500 000,- ekskl. mva. og EØS-terskelverdiene (1,6 millioner for vare og tjenestekjøp, og 40 millioner for bygge- og anleggskontrakter), mens del III omfatter kjøp over terskelverdiene.³ Oppdragsgiver er pliktig å gjøre ei forsvarlig vurdering av verdien på innkjøpet for å bestemme om innkjøpet kommer over eller under de aktuelle terskelverdiene (jf. forskriften § 2-3).

2.4 Krav til føring av anskaffelsesprotokoll og innhenting av attester

I forskriften står det at oppdragsgiver skal føre protokoll fra konkurranser med verdi over 100 000,-, jamfør *forskrift om offentlige anskaffelser* § 3-2. Kravet om protokollføring er et utslag av generelle prinsipper knyttet til rettssikkerhet og gjennomsiktige prosesser, og skal sikre hensynet til etterprøving.

Formålet med plikten til å føre protokoll er å gjøre det mulig i ettertid å kontrollere at konkurransen har vært gjennomført i samsvar med regelverket.⁴ Protokollen skal inneholde informasjon om alle vesentlige forhold og viktige avgjørelser gjennom hele innkjøpsprosessen. Etter KOFAs oppfatning må regelen forstås slik at protokollen må føres fortløpende gjennom konkurransen.⁵

Det er i tillegg et krav til å hente inn skatteattester og HMT-attester. Etter forskriften § 3-3 skal alle norske leverandører som leverer tilbud, legge frem skatteattest for anskaffelser over 100 000 kroner. Attestene skal være innhentet før oppdrag blir evaluert. For arbeid som skal utføres i Norge, skal oppdragsgiveren for anskaffelser over 100 000 kroner kreve HMT-egenerklæring fra den valgte leverandøren (jf. forskriften § 3-4).⁶

³ Disse reglene går frem av forskriften kapittel 2. Når det gjelder bruken av del II og III i forskriften er det flere unntak og særregler som vi ikke vil gå nærmere inn på her.

⁴ NOU 1997: 21 s. 139 og s. 145.

⁵ KOFAs avgjørelse 13. februar 2006 i sak 2005/286.

⁶ For kjøp etter forskriften del II og III er reglene spesifisert i henholdsvis §§ 8-7 og 8-8, og §§ 17-14 og 17-15.

2.5 Anbudsutlysning

For kjøp av verdi over 500.000 kr skal innkjøpet kunngjøres i Doffin, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 (2) og §§ 9-1 og 18-1. Doffin er en database for offentlige innkjøp i regi av Fornyelses- og administrasjonsdepartementet (FAD).⁷ Kjøp over EØS-terskelverdiene skal i tillegg lyses ut i TED-databasen, som omfatter hele EØS-området.

Det er ikke krav om slik utlysning for oppdrag med lavere verdi, men det er fastsatt et generelt forholdsmessigprinsipp, som krever at oppdragsgiveren gjennomfører konkurransen på en måte som står i forhold til innkjøpet (jf. forskriften § 3-1, femte ledd). Det følger av dette prinsippet at kravet til hvordan konkurransen skal gjennomføres, og hvor mange aktører som skal være med i konkurransen, øker med verdien og betydningen av innkjøpet.⁸

2.5.1 Rammeavtaler

Veileder om reglene til offentlige anskaffelser forklarer rammeavtaler slik:

En rammeavtale er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Avtalen har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder.⁹

Dersom rammeavtalen er inngått i samsvar med kravene i FOA, kan oppdragsgiver foreta avrop uten å kunngjøre anskaffelsen. Dette vil kunne gi oppdragsgiver større fleksibilitet og redusere arbeidsmengden i forbindelse med anskaffelsen.

Rammeavtaler er regulert i Del II § 6-1 og Del III §§ 15-1 - 15-3. Sentrale krav til avrop fra rammeavtaler er blant annet knyttet til tillatt lengde på avtaleperioder (i hovedsak ikke lenger enn fire år) og krav til at avrop må skje i samsvar med forutsetninger som ligger til grunn i rammeavtalen.

2.6 Sentrale rettskilder, begrep og forkortelser i rapporten

LOA: Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser

FOA: Forskrift 7. april nr. 402 om offentlige anskaffelser

Doffin: Den norske nettbaserte databasen for kunngjøringer av offentlige anskaffelser

TED (Tenders Electronic Daily): EU sin database for kunngjøringer av offentlige anskaffelser

⁷ For innkjøp etter forskriften del III skal konkurransen kunngjøres i TED-databasen for hele EØS-området. Kunngjøringen blir da sendt til Doffin og videre til TED-databasen (jf. forskriften § 18-1).

⁸ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, Regjeringen 2013.

⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, Regjeringen 2013.

3 Organisering, system og kompetanse

3.1 Problemstillinger

I dette kapittelet går vi gjennom følgende problemstillinger:

- I hvilken grad har ansatte som er involvert i innkjøp nødvendig kompetanse, og i hvilken grad er det etablert rutiner for opplæring som sikrer dette?
- Har kommunen etablert hensiktsmessige systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre at innkjøp av varer og tjenester i er tråd med regelverket for offentlige innkjøp?
- I hvilken grad har kommunen et godt system for å sikre at rammeavtaler blir benyttet?

3.2 Organisering

Det går fram av intervju at behovsavklaring og gjennomføring av anskaffelser skjer i de enkelte avdelingene. Dette er i samsvar med vedtatte innkjøpsrutiner fra 2013 som gjelder for innkjøp i Nesna kommune. Ansvarsforholdene i forbindelse med innkjøp er i rutinen beskrevet slik:

Nesna kommune har en koordinert desentralisert innkjøpsordning. Dvs at virksomhetsovergrepene avtaler inngås sentralt, men bestilling, kontroll og anvisning skjer i virksomhetene. Virksomhetslederne er ansvarlig for etablering, implementering og vedlikehold av denne rutinen i organisasjonen. De har også ansvaret for at alle medarbeidere som deltar i anskaffelser gjøres kjent med og følger denne rutinen og innkjøpsreglementet.

I henhold til rutinen har virksomhetslederne bl.a. ansvar for å:

- påse at kjøp skjer i samsvar med regelverk og retningslinjer
- utpeke bestillere i egen organisasjon
- betale faktura og kontrollere faktura og mottatte varer
- definere behov, utarbeide kravspesifikasjoner ved mellomstore eller store kjøp, og utarbeide konkurransegrunnlag («ved behov»)
- gjøre seg kjent med og overholde kommunens overgrepene rammeavtaler

Rådmannen/staben har bl.a. ansvar for å

- utarbeide, inngå, informere om og følge opp kommuneovergrepene innkjøpsavtaler
- gi rådgivning og kvalitetssikring til andre i kommunen som forbereder anskaffelser
- vurdere riktig anskaffelsesprosedyre og kvalitetssikre gjennomføringen av anskaffelsene
- kvalitetssikre (eventuelt utarbeide) konkurransegrunnlag og kunngjøre kjøp på kommunens vegne

Det gjeldende delegasjonsreglementet i Nesna kommune er fra november 2012. I reglementet delegeres det myndighet til ledere for de ulike områdene i kommunen (spesifisert med navn på lederne). Det går fram av reglementet at leder som har oppført stedfortreder skriftlig kan videredelegere anvisningsmyndighet til disse. Det går også fram at «[a]lt som tilvises skal som hovedregel være attestert av en annen enn den som tilviser.»

3.3 Kompetanse

Det går fram av intervju at behov for opplæring og kompetanse om regelverket er den største utfordringen knyttet til anskaffelsesprosessen, og de fleste virksomhetene opplever dette som utfordrende. Det påpekes at det i særlig grad er behov for større kompetanse knyttet til større innkjøp og spesielle kontrakter, og at det ville vært en fordel med en innkjøpsansvarlig som kunne arbeidet på tvers av avdelingen i kommunen.

Tidligere hadde kommunen en avtale med «Innkjøpsalliansen» i Narvik, men denne avtalen ble avsluttet rundt 2010 fordi kontraktene ble oppfattet som lite aktuelle for Nesna. Gjennom Innkjøpsalliansen ble det holdt noen kurs/møter for ledere i kommunen. Det har ifølge intervju ikke blitt gjennomført opplæring i innkjøpsregelverk og -rutiner i kommunen siden man gikk ut av Innkjøpsalliansen.

Avdelingen som gjennomfører de største innkjøpene, er plan og utvikling (PUA). Det går fram av intervjuer at avdelingen har kompetanse på regelverket og inngåelse av større kontrakter. Det påpekes imidlertid at det kan være en risiko knyttet til at alle avdelinger i kommunen foretar innkjøp til egen enhet, og at det samlet sett kan gjøres store innkjøp på betydelige beløper som kanskje burde vært utlyst.

3.4 Systemer og rutiner

I innkjøpsrutinene fra 2013 er det beskrivelser av ansvarsforhold, retningslinjer knyttet til beregning av beløpsgrenser, og rutinebeskrivelser for hvordan man skal gjennomføre innkjøp avhengig av verdien på innkjøpet, med angivelse av ansvarsforhold (se eksempel i figur 1).

Gjennomføring av mindre engangskjøp

Nr	Oppgave/medvirker	Medarbeider	Ansvarlig leder	Staben/råd mann
1	Vurdering av verdi på anskaffelsen	✗		
2	Utarbeide leverandøruavhengig beskrivelse av produkt/tjeneste	✗		
3	Kontrollere at budsjettmidler foreligger		✗	
4	Utarbeide leverandøruavhengig teknisk/kvalitets spesifikasjon i overensstemmelse med relevante gjeldende lover og forskrifter	✗		
5	Identifisere leverandører	✗		
6	Sende forespørsel til minst 3 ulike leverandører i hht. alminnelige retningslinjer for kjøp av handelsvarer ext ditto for tjenester, der dette er praktisk mulig	✗		
7	Motta tilbud/ registrere priser, avvik	✗		
8	Evaluere tilbud ut fra anskaffelses-, service-, bruks-, tilleggs og avhendingskostnader	✗		
9	Velge det økonomisk mest fordelaktige tilbud	✗		
10	Oppbevare navn på forespurte leverandører, deres priser og underlag for valg i kontrollerbar tilstand	✗		
11	Signere bestilling / kontrakt	(✗)	✗	

Figur 1 Tabell som illustrerer ansvarsforhold knyttet til mindre engangskjøp (fra innkjøpsrutinene)

Rutinene beskriver at man for anskaffelser til en verdi under kr. 100 000,-¹⁰ bl.a. skal vurdere verdi på anskaffelsen, utarbeide en leverandøruavhengig beskrivelse av produkt/tjeneste og sende forespørsel til minst tre ulike leverandører. Det er også et krav til å «[o]ppbevare navn på forespurte leverandører, deres priser og underlag for valg i kontrollerbar tilstand».

¹⁰ Den nedre grensen for å følge denne prosedyren synes ut fra flytskjema som er vedlagt rutinene å være kr. 500,-.

For innkjøp mellom 100 000,- og nasjonal grenseverdi, er det noe større krav til formaliseringen av innkjøpet, bl.a. ved at det er presisert at forespørsel til leverandører skal være *skriftlig* og at man skal innhente anskaffelsesprotokoll og attester. For disse innkjøpene er det videre et krav at rådmann/stab skal være involvert i å vurdere videre prosedyrevalg for innkjøpet.

Den siste kategorien av innkjøp som rutinene omtaler, er «store engangskjøp» (verdi større eller lik nasjonal grenseverdi). Her går det fram at dersom «kompetansen er tilstede gjøres dette av virksomhetsleder/ intern støtte/ rådmann. Alternativt er kjøp av tjenester hos våre samarbeidspartnere.» Prosedyren som er skissert for disse kjøpene omfatter flere punkt (til sammen 32) knyttet til hvordan man skal håndtere utlysning og evaluering av større anbud.

Som vedlegg til rutinene er det utarbeidet flytskjema for de ulike innkjøpsprosedyrene. Det er også tilgjengelig en egen protokoll for anskaffelser mellom 100.000 og 500.000 eks. mva, og en for anskaffelser over 500.000, begge basert på standardmaler fra Difi.¹¹

Det blir opplyst i intervju at rutinene knyttet til anskaffelsesprosessen blir sendt ut til alle virksomhetslederne, og at de vil gjøres tilgjengelig på intranett. Rutinene er imidlertid i varierende grad brukt. Innenfor PUA benyttes ikke egne skriftlige rutiner (eller kommunens rutiner) for innkjøp, men man forholder seg til kravene slik de går fram i lov og forskrift, og bruker skjemaer i Doffin som en «oppskrift» for å følge krav i regelverket.

3.4.1 Konkurransesponering

Det går fram av intervju at man henter inn tilbud fra tre tilbydere når anskaffelsen er «av en viss størrelse». Det går ikke fram av rutinene når man eventuelt skal hente inn tilbud fra flere tilbydere. Innhenting av tilbud fra tre tilbydere er fast praksis også ved opptak av lån. Låneavtaler blir ikke lyst ut på Doffin. Innhenting av tilbud om lån er også nevnt i kommunens finansreglement. Her framgår det at «(l)åneopptak skal søkes gjennomført til markedets gunstigste betingelser. Det skal innhentes minst 2 konkurrerende tilbud fra aktuelle långivere.»

Det går fram av intervju at PUA ved større prosjekter ofte har benyttet innleide konsulenter som bistand i anskaffelsen, og at også disse konsulentavtalene er blitt konkurransesponert. Videre blir det opplyst at de fleste anskaffelser gjennomført av PUA blir lyst ut i Doffin. Avdelingen har hovedsakelig anskaffelser som følger del II av FOA, dvs. anskaffelser mellom 500 000,- og gjeldende terskelverdier.¹² Det er også flere av de anskaffelsene som er under grensen for krav til utlysning (500 000,-) som lyses ut i Doffin. Ved mindre anskaffelser hentes det inn tilbud fra tre leverandører.

I PUA er det som regel to personer som åpner og signerer protokoll for åpningen av tilbud. Det er også minimum to personer som er involvert i evalueringen av tilbud. Avdelingsleder ønsker å være involvert i alle tilbud, og ved større prosjekter benyttes som regel eksterne konsulenter som utarbeider tildelingsforslag.

Det går fram av intervju at en utfordring knyttet til innkjøp i kommunen, er at det er liten konkurranse i deler av markedet, og at det i noen tilfeller kun har kommet et enkelt tilbud. I slike situasjoner er det vanskelig å vite om dette er en god avtale og en god pris, når man ikke har noe sammenligningsgrunnlag.

3.4.2 Kontroll og oppfølging

I intervju går det fram at verken økonomisjef eller regnskapsansvarlig ser de enkelte fakturaene, slik de gjorde før. De har derfor mindre mulighet til å følge med på innkjøpene som gjøres i de ulike virksomhetene sammenliknet med tidligere. Det går fram av intervju at man opplever at det er behov for

¹¹ Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) tilbyr veiledning og veiledningsmateriell knyttet til gjennomføringen av offentlige anskaffelser.

¹² Per februar 2016 er gjeldende terskelverdier for bygge- og anleggskontrakter på 44 millioner (8,4 millioner for delarbeider innenfor bygge- og anleggsprosjekter).

at noen følger hele innkjøpsprosessen, passer på at man følger regelverket og har som ansvar å følge opp inngåtte avtaler.

Nesna kommune har ikke noe kontraktsarkiv. I intervju blir det opplyst at dokumentasjonen på de store sakene ligger i sak-/arkivsystemet, mens dokumentasjonen på de mindre sakene i noen tilfeller blir lagt ved bilaget for transaksjonen/handelen.

Det er ikke etablert faste kontroller knyttet til gjennomgang av utbetalinger til leverandører. Det ble ifølge intervju gjort en reskontrogjennomgang for noen år siden, som et resultat av at revisjonen påpekte at det begynte å bli store beløp utbetalt til en bestemt elektronikkleverandør. Revisjonen foreslo å etablere rammeavtale på dette området, men det ble ikke gjort.

3.5 Rammeavtaler

Det går frem av intervju at det ikke blir inngått rammeavtaler i kommune, og at kommunen på noen områder, som f.eks. rekvisita og møbler, bruker faste leverandører uten at det er lyst ut/inngått rammeavtaler på disse områdene.¹³ Kommunen benytter noen avtaler som Nesna var en del av gjennom «fylkesavtaler». Kommunen er per i dag ikke kontraktspart i disse avtalene, men opplyser at man fremdeles får rabatter gjennom avtalene.

I innkjøpsrutinene går det fram følgende:

Er det regelmessige leveranser med verdi større enn 50.000,- NOK eks mva/år, skal valg av leverandør skje ifølge forskrift om off. anskaffelser og saken skal vurderes av leder. Ved kjøp av denne typen bør det overveies om det er hensiktsmessig å komme fram til en flerårig rammeavtale for leveransen. Den samlede verdi av en planlagt flerårig rammeavtale er da grunnlaget for kjøp i hht mellomstore engangskjøp eller store engangskjøp.

3.6 Vurdering

Revisjonen vurderer at de skriftlige rutinene som er utarbeidet for innkjøp i Nesna kommune i stor grad synes hensiktsmessige og til støtte for gjennomføring av innkjøp fra det er besluttet innkjøp til leverandør blir valgt, med det formål å unngå brudd på regelverket. Revisjonen vurderer imidlertid at det i liten grad er vedtatt retningslinjer for innkjøpsområdet som gir tydelig veiledning om hvordan behovsvurdering i forkant av en eventuell anskaffelsesprosess skal foregå. Videre vurderer revisjonen at retningslinjene gir lite informasjon om f.eks. hvilke kontraktsformer som er mest hensiktsmessig å benytte, hvilke momenter som bør inngå i konkurransegrunnlag, i hvilke anskaffelser man bør ta med brukerrepresentanter og ev. hvilken rolle brukerrepresentanter skal ha. Nesna kommune har på mange områder et utfordrende leverandørmarked å forholde seg til, der det for enkelte innkjøp er få leverandører som gir tilbud i konkurranser. Det er derfor etter revisjonens vurdering viktig at kommunen arbeider strategisk for å sikre så god konkurranse og så gode tilbud som mulig i de kontraktene som lyses ut.

Slik revisjonen vurderer det, er de gjeldende rutinene per i dag ikke gjort tilstrekkelig kjent i organisasjonen. Dette kommer bl.a. fram gjennom intervjuene, der det opplyses at ikke alle avdelinger forholder seg aktivt til rutinene, og på resultatet av vår stikkprøvegjennomgang (se neste kapittel), hvor det går fram at sentrale krav i rutinene, til bl.a. å kontakte flere leverandører ved innkjøp ikke er fulgt, og der det også framgår at kommunens egne maler for anskaffelsesprotokoll ikke er fylt ut for noen av anskaffelsene.

Generelt viser vår undersøkelse at Nesna kommune har en utfordring når det gjelder å sikre tilstrekkelig kompetanse om gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser. I tillegg til at retningslinjene trolig er for dårlig kjent i organisasjonen, går det fram av intervju at det savnes en større grad av

¹³ I forbindelse med verifisering av rapporten opplyses det fra kommunen at det siste store innkjøpet av møbler som ble gjennomført, ble konkurranseutsatt.

spesialistkompetanse om gjennomføring av innkjøp. Behovet varierer imidlertid mellom avdelingene. Den avdelingen som samlet sett har mest erfaring og kompetanse med innkjøp er PUA, og det er også denne avdelingen som i størst grad benytter innleid assistanse til gjennomføring av innkjøp. For de øvrige avdelingene i kommunen vil det være et større behov for mer konkret kunnskap om regelverket. Revisjonen mener kommunen bør vurdere hvordan man – gjennom arbeid med egne retningslinjer, og gjennom eventuell ekstern kursing av nøkkelressurser knyttet til innkjøp kan skaffe tilstrekkelig innkjøpskompetanse som hele den kommunale organisasjonen kan trekke veksler på.

Et område hvor det går fram at krav i regelverket ikke har blitt fulgt, gjelder opptak av lån. Opptak av lån er omfattet av reglene i forskrift om offentlige anskaffelser (se bl.a. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser), og er derfor kunngjøringspliktige. Det går fram av finansreglementet at det skal innhentes minst to konkurrerende tilbud i forbindelse med låneopptak, men dette er ikke tilstrekkelig for å sikre at forskriften blir fulgt. Revisjonen mener derfor at kommunen bør tydeliggjøre retningslinjene på dette området, og sikre at låneopptak blir konkurranseeksponert i samsvar med kravene i regelverket.

Det er i liten grad etablert rammeavtaler på de ulike innkjøpsområdene i Nesna kommune. Dette kan medføre en risiko for at det blir gjennomført innkjøp i strid med regelverket, da det blir gjennomført enkeltvis kjøp som samlet sett er av en slik verdi at de burde blitt konkurranseeksponert i henhold til kravene i forskrift om offentlige anskaffelser. Det kan videre være hensiktsmessig å få etablert tilstrekkelig med rammeavtaler for varer og tjenester som blir anskaffet i stort omfang og/eller av mange enheter, både for å sikre at kommunen får en god pris på disse varene, og for å sikre at innkjøpsarbeidet blir så effektivt som mulig og at ansatte og ledere ikke bruker unødig tid på innkjøp.

Det er etter revisjonens vurdering manglende kontrollfunksjoner på innkjøpsområdet. Det bør være klare retningslinjer for arkivering av kontrakter, noe som ikke finnes per i dag. Dette er en viktig forutsetning for å kunne følge opp innkjøp og kontrakter i kommunen på en hensiktsmessig måte. Revisjonen mener videre at det i for liten grad arbeides systematisk for å avdekke hvilke varer og tjenester som samlet sett kjøpes inn i stort omfang. Systematisk gjennomgang av utbetalinger på ulike områder kan være viktig for å prioritere hvor man skal arbeide for å få på plass rammeavtaler. Som det påpekes i intervjuene finnes det flere områder hvor kommunen samlet kjøper inn for store summer hvor det kan være hensiktsmessig, og eventuelt påkrevet av lov, at det etableres avtaler.

4 Regeletterlevelse i utvalgte innkjøp

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende problemstilling:

Har utvalgte innkjøp blitt gjennomført i samsvar med regelverk?

- a. Er innkjøp eller underliggende kontrakter lyst ut eller konkurranseeksponert i samsvar med krav i regelverk for offentlige innkjøp?
 - i. Er korrekt konkurranseform benyttet?
 - ii. Er korrekt kunngjøring/utlysning benyttet?
- b. Er ev. kjøp innenfor rammeavtaler gjennomført i tråd med avtalene?
 - i. Har rammeavtalene vært gyldige på det tidspunktet kjøpet ble gjort?
 - ii. Er kjøpet/avropet gjennomført i samsvar med reglene fastsatt i rammeavtalen?
- c. Er ev. avvisning av leverandører gjort på rett grunnlag?
- d. Er tilbudsevaluering dokumentert?
- e. Er tilbudsevalueringen gjennomført på en forutberegnelig måte, med likebehandling av leverandører?
- f. Er det utarbeidet protokoll for innkjøpet, og er denne i samsvar med regelverket?

4.2 Utlysning av kontrakter

Tabell 1 Utvalgte innkjøp – utlysning av kontrakter

Innkjøp nr	Innkjøpet gjelder	Kontraktverdi (ca-verdi)	Konkurranseeksponering
1	Bygging av omsorgsboliger	45 millioner	Konkurranseeksponert gjennom Doffin/TED
2	IKT	1,5 millioner over en to-årsperiode (flere ulike utbetalinger)	Ikke konkurranseeksponert Revisjonen har ikke mottatt noe dokumentasjon knyttet til denne anskaffelsen.
3	Bærbare datamaskiner	100 000	Ikke konkurranseeksponert Det er opplyst at det er blitt gjort undersøkelser i markedet, men at dette er ikke dokumentert skriftlig.
4	Helsevikarer(?)	1 million over en to-årsperiode (flere ulike utbetalinger)	Ikke dokumentert Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon knyttet til denne anskaffelsen.
5	Garderobemoduler	350 000	Konkurranseeksponert gjennom Doffin
6	Medisinsk forbruksmaterieell	460 000 over en to-årsperiode (flere ulike utbetalinger)	Ikke konkurranseeksponert Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon knyttet til denne anskaffelsen.

7	Konsulenttjenester i barnevernet	2,5 millioner over en to-årsperiode (flere ulike utbetalinger)	Ikke dokumentert konkurranseeksponering, men det opplyses at man vurderer innleie fra ulike leverandører for denne typen tjenester. Revisjonen antar at innkjøpene ikke er omfattet av forskrift om offentlige anskaffelser.
8	Trygghetsalarm	230 000	Ikke konkurranseeksponert Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon knyttet til denne anskaffelsen.
9	Økonomiprojekt	300 000	Konkurranseeksponert gjennom innhenting av tilbud fra tre leverandører.

Det er to bygge- og anleggskontrakter i utvalget, innkjøp #1 og #5. Begge disse har blitt konkurranseeksponert gjennom utlysning i Doffin/TED.

I #3 går det frem av tilsendt dokumentasjon at det ikke er gjort undersøkelser blant andre leverandører i markedet. Leverandøren er forespurt per e-post, med forespørsel som angir at avdelingen ønsker så mange bærbare datamaskiner som mulig innenfor en ramme av 100 000 eks. mva. Det oppgis noen spesifikasjoner, bl.a. skjermstørrelse og foretrukne merker.

Når det gjelder innkjøp av medisinsk forbruksmateriell (#6) har Nesna kommune inngått en rammeavtale som gjelder fra 1.1.2015. Denne er utlyst i Doffin.

Kjøp av konsulenttjenester (#7) er knyttet til innkjøp til barnevernet i Nesna. Det er opplyst at innkjøpene i hovedsak er knyttet til tiltak i hjemmet etter vedtak etter barnevernloven § 4-4. Revisjonen har ikke sett det som hensiktsmessig å hente ut informasjon om de enkelte vedtakene som det er opplyst ligger til grunn for innkjøpene, men baserer seg på forklaringen som er gitt fra barnevernet.

I høringsvaret til forvaltningsrevisjonsrapporten (vedlegg II) skriver rådmannen:

Vi mener at revisjonens tolkning av barnevernets kjøp (#7) er lite pragmatisk og ikke tar hensyn til anbefalingen fra KOFA i 2011 i tilstrekkelig grad. Tjenesteproduksjonen i barnevernet har vært i samsvar med strenge lovkrav (forsvarlige tiltak). Det er vanskelig og se *sammenhengen* mellom tredje avsnitt side 19 (en beskrivelse vi er enig i) og punkt nr. 7 i tabellen på side 17 der det hevdes «ikke dokumentert konkurranseeksponering», og ber revisjonen om en nærmere beskrivelse av dette.

Revisjonen har følgende kommentar til rådmannens uttalelse:

Revisjonen registrerer at det i den versjonen som ble sendt på høring ved en inkurie, i tabellen i avsnitt 4.2 i tilknytning til det aktuelle kjøpet (#7), stod at «barnevernet antar at innkjøpene ikke er omfattet av forskrift om offentlige anskaffelser». Som beskrevet i avsnitt 4.7.1 under regner KOFA kjøp av tiltakstjenester til barnevernet for å være unntatt forskriften om offentlige anskaffelser. Revisjonen har derfor gått ut fra at disse innkjøpene, selv om de overstiger beløpsgrensene i forskriften, ikke er å regne for ulovlige offentlige anskaffelser. (Vi viser for øvrig til kommentarene i avsnitt 4.7.1 og beskrivelsene av disse og relaterte bestemmelser i vedlegg II til rapporten). Det som var ment å stå her var «*revisjonen* antar at innkjøpene ikke er omfattet av forskrift om offentlige anskaffelser». Dette er rettet opp i den endelige versjonen av rapporten.

4.3 Kjøp innenfor rammeavtaler

Ved valg av stikkprøver ble det opplyst at avtalen knyttet til trygghetsalarm (innkjøp #8) var en rammeavtale. Det går fram av avtaledokumentet at det er et abonnement på trygghetsalarmtjenester, med en fastsatt pris per bruker. Det foreligger to avtaler, en fra 2009, og en fra 2013 som erstatter den gamle avtalen.

4.4 Avvising av leverandører

I de konkurranseeksponerte anskaffelsene i utvalget ble ingen leverandører avvist.

4.5 Tilbudsevaluering

I stikkprøvene var det planlagt å kontrollere tilbudsevalueringen for fire av de ni innkjøpene.¹⁴ Som beskrevet over (avsnitt 4.2) er det kun innkjøp fra en av disse fire leverandørene (#1 i oversikten) som har blitt lyst ut som en kontrakt etter forskrift om offentlige anskaffelser. Vår gjennomgang av tilbudsevalueringen baserer seg derfor på dette kjøpet.

Innkjøpet er knyttet til hovedentreprenøren ved bygging av omsorgsboliger. Utlysingen ble publisert i desember 2010. Det var kun en leverandør som leverte tilbud i forbindelse med dette byggeprosjektet. Det er notert i anskaffelsesprotokollen at tilbudet anses som komplett ihht krav stilt i tilbudsforespørselen. Avtalen med entreprenøren ble vedtatt i kommunestyret i juni 2011.

4.6 Protokollering

Revisjonen har undersøkt hvorvidt det er ført anskaffelsesprotokoll for de ni utvalgte anskaffelsene. Som det går fram av tabell 2 foreligger det kun fullstendig protokoll for bygging av omsorgsbolig. For et av kjøpene foreligger det åpningsprotokoll/protokoll som viser mottatte tilbud, men denne protokollen omfatter kun oversikt over hvilke leverandører som har levert tilbud.

Tabell 2 Utvalgte innkjøp – anskaffelsesprotokoll

Innkjøp nr	Innkjøpet gjelder	Protokoll	Kommentar
1	Bygging av omsorgsboliger	Foreligger	
2	IKT	Foreligger ikke	
3	Bærbare datamaskiner	Foreligger ikke	Antas å være unntatt protokollkrav
4	Helsevikarer(?)	Foreligger ikke	
5	Garderobemoduler	Foreligger ikke fullstendig protokoll	Det er protokollert mottatte tilbud, med pris og angivelse av hvorvidt tilbudene oppfyller kvalifikasjonskrav.
6	Medisinsk forbruksmateriell	Foreligger ikke	
7	Konsulenttjenester i barnevernet	Foreligger ikke	Antas å være unntatt protokollkrav
8	Trygghetsalarm	Foreligger ikke	
9	Økonomiprojekt	Foreligger ikke	

Det går fram av intervju at det er kjøpt konsulenttjenester i forbindelse med utarbeidelse av nye hovedplaner for vann og avløp. Tjenestene ble ikke lyst ut, men ble kjøpt av den konsulenten som utarbeidet planverket på 1990-tallet og som har lang erfaring og kompetanse om planområdet.

¹⁴ Innkjøp #1, #2, #4 og #7.

Kommunen begrunner dette med at det ble vurdert å være den mest kost-effektive løsningen, og i samsvar med regelverket. Det har ikke blitt ført protokoll for kjøpet, og begrunnelsen (og/eller hjemmel for unntak i regelverket) er ikke nedtegnet i forbindelse med at anskaffelsen ble initiert.

4.7 Vurdering

4.7.1 Konkurransesponering

Kun tre av ni innkjøp som er kontrollert i forbindelse med forvaltningsrevisjonen er dokumentert konkurransesponert, og ett er antatt utenfor lovverket. Dette er brudd på et klart krav i lovverket om at innkjøp skal baseres på konkurranse (jf. §§ 1 og 5 i LOA). Revisjonen vurderer at det, for alle de fem kontraktene der det mangler dokumentasjon av konkurransesponering, burde vært innhentet tilbud fra ulike leverandører for å sikre tilstrekkelig konkurranse. Manglende dokumentasjon er brudd på kommunes egne innkjøpsrutiner (se 3.4, over).

Dersom utbetalinger til en leverandør for en kontrakt (dvs. for å dekke et bestemt behov) overstiger grensen for utlysingsplikt i Doffin (500 000,-) (jf. FOA §§ 2-1, 9-1), er utbetalingene å regne for en ulovlig direkteanskaffelse, etter ordlyden i forskriften § 4-1, bokstav q. For to av leverandørene (#2 og #4) er det kjøpt for 1 million eller mer over en toårsperiode. Da revisjonen ikke har mottatt dokumentasjon knyttet til utbetalingene kan ikke revisjonen utelukke at hele eller deler av de samlede utbetalingene er å regne som en ulovlig direkteanskaffelse. Videre vil revisjonen påpeke at innkjøp av medisinsk forbruksmateriell har en verdi av 460 000 over en to-årsperiode, og at man ikke kan utelukke at den reelle samlede verdien av slike innkjøp er over grensen på 500 000 om man hadde lagt til grunn samlede utbetalinger over en lengre periode. På dette området er det imidlertid inngått en konkurransesponert rammeavtale fra 1.1.2015, De ulovlige kjøpene av medisinsk forbruksmateriell gjelder altså årene 2013 og 2014.

Når det gjelder barnevernets kjøp av konsulenttenester er dette, etter det revisjonen har fått beskrevet, hovedsakelig knyttet til innkjøp av hjemmebaserte tiltak vedtatt etter barnevernlovens § 4-4. Barnevernet har antatt at disse kjøpene ikke er omfattet av reglene i forskrift om offentlige anskaffelser.

I sak (2011/75) konkluderer KOFA med at kontrakter om enkeltkjøp av tiltakstjenester som er inngått med hjemmel i barnevernloven §§ 4-4, 4-12 og 4-24, ikke kan anses som en «kontrakt» i relasjon til forskriftens § 4-1 bokstav a. Forskrift om offentlige anskaffelser §§ 9-1 og 18-1 om offentlig kunngjøring kommer derfor ikke til anvendelse. Revisjonen mener at rekkevidden av KOFAs avgjørelse i sak 2011/75 er uklar og kan være gjenstand for tolkning. Hensynet til «barnets beste», nedfelt i FN's barnekonvensjon har forrang foran annen norsk lovgiving, også hensynet til kommunens økonomiske interesse. Likevel mener revisjonen at det er viktig at kommunen bruker ressursene effektivt, og kan dokumentere likebehandling av leverandører (jf. §§ 1 og 5 i lov om offentlige anskaffelser). Disse hensynene er ikke nødvendigvis i strid med hensynet til «barnets beste». Revisjonen mener derfor Nesna kommune bør være varsom med å tolke unntaket for denne typen tiltak for bredt.

Revisjonen mener at kommunen med fordel kan utarbeide innkjøpsrutiner for barneverntjenester som sikrer at kommunens praksis er i samsvar med barnevernloven og regelverk for offentlige anskaffelser. Et annet punkt som bør vurderes inntatt i slike retningslinjer, er hvilke krav som skal stilles til kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging med leverandører (herunder enkeltpersoner), spesielt i tilfeller hvor kommunen foretar gjentatte kjøp av barnevernstjenester. Revisjonen vil i denne sammenheng peke på at manglende avtaleinngåelse ved kjøp av barnevernstjenester kan føre til at tjenestekvalitet og pris fra disse leverandørene ikke blir tilstrekkelig fulgt opp. Revisjonen mener at dette innebærer en risiko for at kommunen ikke får avdekket forhold i leverandørrelasjonene som ikke er i samsvar med kommunens forventninger til tjenesteleverandører og tjenesteleveranser.

Revisjonen mener at kommunen bør gjennomgå de forholdene som er påpekt i denne rapporten og sørge for at eventuelle pågående ulovlige kjøp blir stanset, og at det blir inngått avtaler i samsvar med regelverket på de områdene hvor dette er hensiktsmessig. Dette gjelder ikke bare de innkjøpene som

er kontrollert i forbindelse med stikkprøven, men også andre kjøp som er drøftet i denne rapporten, slik som inngåelse av lån (se 3.4.1).

4.7.2 Rammeavtaler

Etter revisjonens vurdering har den avtalen som ble oppfattet som en rammeavtale fra kommunens side, i større grad preg av å være en tjenesteavtale enn en rammeavtale. Avtalen er heller ikke inngått etter reglene i forskrift om offentlige anskaffelser.

Da det ikke foreligger rammeavtale inngått etter forskrift om offentlige anskaffelser har ikke revisjonen hatt grunnlag for å vurdere bruken av rammeavtaler.

Revisjonen vil i påpeke at det er en stor risiko for at det samlet sett gjennomføres kjøp som burde vært utlyst i samsvar med reglene i FOA. Dette gjelder i særlig grad i tilknytning til innkjøp der hver enkelt bestilling kan være av et relativt beskjedent kronebeløp, men der det samlet sett blir handlet for store summer, på områder som f.eks. IKT-utstyr, møbler og helsevikarer, Kommunen bør derfor gjennomgå regnskapsførte utbetalinger og vurdere om det samlede behovet innenfor slike varer eller tjenester er av et slikt omfang at det er hensiktsmessig å etablere rammeavtaler.

4.7.3 Avvising av leverandører

Da det ikke har blitt avvist leverandører i de innkjøpsprosessene som revisjonen har gjennomgått, har ikke revisjonen grunnlag for å vurdere kommunens praksis knyttet til avvising av leverandører. Se for øvrig vurdering under (4.7.4) om tilbudsevaluering.

4.7.4 Tilbudsevaluering

I utvalget finnes kun en anskaffelse hvor revisjonen har fått dokumentasjon for tilbudsevalueringen (innkjøp #1). I denne konkurransen det bare var en tilbyder, og dermed ikke behov for å vurdere tilbudet opp mot andre leverandører. Det er dokumentert i protokollen at tilbudet oppfyller kravene satt i konkurransen, og at kommunen beslutter å akseptere det innkomne tilbudet og gå videre med leverandøren.

4.7.5 Protokollering

Gjennomgangen viser at det mangler anskaffelsesprotokoller for alle så nær som ett av innkjøpene revisjonen har kontrollert. Anskaffelsesprotokoll er et grunnleggende krav til alle anskaffelser til en verdi over 100 000 kroner. Med unntak for innkjøp #1 (hvor det foreligger protokoll), innkjøp #3 (hvor man har lagt til grunn at beløpet ikke skulle overstige 100 000 kroner) og innkjøp #7 (hvor revisjonen antar at man ikke er pliktig å følge forskriften), er det revisjonens vurdering at de utvalgte innkjøpene bryter med kravet til protokollering i FOA § 3-2. For et av innkjøpene er det ført en «åpningsprotokoll» som viser oversikt over hvilke tilbud som er kommet inn i konkurransen. Men det er ikke ført en fullstendig anskaffelsesprotokoll som beskriver «alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen».

Revisjonen mener det er svært uheldig at Nesna kommune ikke etterlever kravene i regelverket om føring av protokoller. Protokoller er, i tillegg til å være påkrevet i FOA, en effektiv måte å dokumentere gjennomførte innkjøp på. Det er også et tydelig krav i de gjeldende innkjøpsrutinene i kommunen at innkjøpsprotokoller skal føres. Revisjonen vil videre presisere at det er svært viktig å protokollere skjønsmessige vurderinger og beslutninger. Dette vil for eksempel være aktuelt når man velger å gå til direkteanskaffelse hos en bestemt leverandør i markedet, slik som i anskaffelsen av konsulenttjenester i forbindelse med utarbeiding av hovedplaner.¹⁵

¹⁵ Da dette innkjøpet ikke inngår i stikkprøvegrunnlaget, har ikke revisjonen gjort en vurdering av hvorvidt kommunen hadde anledning til å gjennomføre dette kjøpet uten utlysning av konkurransen.

5 Konklusjon og anbefalinger

I denne forvaltningsrevisjonen har vi gått gjennom Nesna kommunes arbeid med innkjøp, både fra et organiserings- og effektivitetsperspektiv, og fra et regeletterlevelsesperspektiv. Innkjøpsarbeidet er organisert uten en klart definert ansvarlig for å koordinere og assistere i planlegging, gjennomføring og oppfølging av innkjøp.

Det finnes etter vår vurdering tilstrekkelige retningslinjer for selve gjennomføringen av innkjøpsprosessen, men det er i liten grad lagt mål og strategiske føringer for innkjøpsarbeidet. I særlig grad synes det å være et behov for å arbeide mer systematisk med planlegging og behovsvurdering. Kommunen bør bli mer bevisst på at valg av anskaffelsesprosedyrer og kontraktstyper vil kunne påvirke i hvilken grad kommunen får til gode, effektive innkjøp. Det er særlig viktig fordi det for enkelte typer anskaffelser er få leverandører i Nesna kommune og nærområdet.

Innenfor enkelte deler av organisasjonen, besitter Nesna god kompetanse knyttet til innkjøp. Dette gjelder særlig innen PUA, som gjennomfører mange av de største innkjøpene til kommunen. I andre avdelinger er det et behov for å sikre tilstrekkelig kompetanse om regelverk og gjeldende innkjøpsrutiner. Det har i liten grad blitt gitt opplæring til disse avdelingene, noe revisjonen mener kommunen bør prioritere. Videre mener revisjonen at man i tillegg bør vurdere å definere en rolle i kommunen med ansvar for å følge opp innkjøpsarbeidet i hele organisasjonen, og for å være en ressursperson knyttet til innkjøpsfaglige problemstillinger.

Gjennomgangen av innkjøp viser at kommunen bryter med kravet til å konkurranseeksponere anskaffelsen i fem av åtte¹⁶ utvalgte innkjøp. Enkelte av disse fem innkjøpene er også av en betydelig størrelse. Revisjonen mener det er svært uheldig at kommunen bryter et så sentralt lovkrav. Det går også fram av gjennomgangen at kommunen har dokumentert de gjennomførte innkjøpene altfor dårlig. Det er kun for ett av innkjøpene det har blitt skrevet anskaffelsesprotokoll. Tilstrekkelig dokumentasjon til å sikre gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet er også et sentralt krav i lovverket (jf. lov om offentlige anskaffelser § 5). Det å sikre tilstrekkelig dokumentasjon av pågående og avsluttede anskaffelsesprosesser er etter revisjonens vurdering noe kommunen bør prioritere tydelig framover.

En av grunnene til at det har foregått flere brudd på anskaffelsesregelverket, kan være at det i liten grad er etablert rammeavtaler på de ulike innkjøpsområdene i Nesna kommune. Dette kan medføre en risiko for at det blir gjennomført enkeltvis kjøp som samlet sett er av en slik verdi at de burde blitt konkurranseeksponert i henhold til kravene i forskrift om offentlige anskaffelser. Det er også etter revisjonens vurdering manglende kontrollfunksjoner på innkjøpsområdet. Det mangler klare retningslinjer for arkivering av kontrakter, noe som svekker muligheten til å ha god oversikt over innkjøpsarbeidet. Videre gjør kommunen i liten grad systematiske analyser av hvilke varer og tjenester som er kjøpt inn i stort omfang. Slike analyser vil kunne gi bedre informasjon for å avdekke eventuelle lekkasjer fra gjeldende avtaler, og kan være nyttig for å prioritere hvor kommunen bør få på plass rammeavtaler.

¹⁶ Av det endelige utvalget på ni kjøp, antas det ene (#7) å ikke være omfattet av regelverket.

Revisjonen vil derfor anbefale at Nesna kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Fastsette mål og strategier for innkjøpsområdet
2. Vurdere hvordan man kan øke kommunens kompetanse om innkjøp
 - a) Vurdere å samle ansvar og arbeidsoppgaver knyttet til innkjøp til en bestemt stilling
 - b) Vurdere hvilke opplæringstiltak man bør gjennomføre for å øke den samlede kompetansen i organisasjonen
3. Sørge for at alle ledere og ansatte som gjennomfører innkjøp er kjent med gjeldende innkjøpsrutiner
4. Revidere finansreglementet slik at det går klart fram at låneopptak skal kunngjøres.
5. Gjøre systematiske gjennomganger av utbetalinger innenfor ulike områder, som et grunnlag for å etablere rammeavtaler for aktuelle varer og tjenester
6. Gå gjennom funnene i denne rapporten og sikrer at eventuelle pågående ulovlige innkjøp blir avsluttet, og sette i verk tiltak for å sikre at tilsvarende avvik ikke blir gjentatt

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Rådmannens uttalelse – forvaltningsrevisjon – innkjøpsrutiner 2013-2014

Først og fremst takker jeg for en informativ rapport basert på ni tilfeldig utvalgte case fra perioden 2013-2014. Statistisk er dette sannsynligvis et brukbart korrekt bilde av vårt innkjøpsområde, og vil i det videre innkjøpsarbeid forholde meg til funnene og anbefalingene deres.

Funnene i rapporten har vært diskutert i ledergruppen og tas til etterretning. Vi mener at revisjonens tolkning av barnevernets kjøp (#7) er lite pragmatisk og ikke tar hensyn til anbefalingen fra KOFA i 2011 i tilstrekkelig grad. Tjenesteproduksjonen i barnevernet har vært i samsvar med strenge lovkrav (forsvarlige tiltak). Det er vanskelig og se *sammenhengen* mellom tredje avsnitt side 19 (en beskrivelse vi er enig i) og punkt nr. 7 i tabellen på side 17 der det hevdes «ikke dokumentert konkurranseeksponering», og ber revisjonen om en nærmere beskrivelse av dette.

At kun 1 av 3 innkjøpsaker er godkjent av revisjonen er ikke spesielt lystig lesing, men det informeres herved om mulige årsak-virkningsforhold:

- Nesna kommune har hatt hyppig skifte av rådmenn de siste årene.
- Dermed har man ikke klart å opprettholde et vist endringstrykk og forutsigbar ledelse.
- Det meste av planverk, rutiner og samspill/-handling sto på vent i flere år.
- Som nevnt ovenfor er vi saklig uenig i revisjonens tolkning av barnevernets innkjøp.
- Vi registrerer at de to stikkprøvene fra «Plan- og utviklingsavdelingen» er godkjent, og nevner at de fleste innkjøp herfra nettopp er fra den avdelingen. Statistisk sett kunne det sånn sett kanskje vært flere stikkprøver derfra.

Videre nevnes det at stikkprøvene er tatt for 2-3 år siden og var naturligvis toneangivende for den situasjonen man var i da, men at kommunen nå er inne i en bedre prosess:

- Høsten 2015 implementerte kommunen et nytt saksbehandlersystem/arkiv (ESA) fordi det man hadde var foreldet.
- Våren 2016 ferdigstilles prosessen med innkjøp av nytt internkontroll- og kvalitetssystem som også skal ivareta prosesser og prosedyrer for innkjøp i kommunen.
- Våren 2016 opprettet vi en egen arbeidsgruppe for innkjøp som i disse dager ser på innkjøpspolicyen fremover.
- Fom. 1.1.2015 ble det inngått ny avtale på medisinsk forbruksmateriell etter at dette ble konkurranseutsatt på Doffin.

Avslutningsvis takker jeg for et godt samarbeid og en konstruktiv metodikk fra deres side.

Nesna, 3.5.2016

Geir Sakariassen

rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Grunnprinsipper i anskaffelsesregelverket

Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelse (FOA) gjelder for tjenestekontrakter. I lov om offentlige anskaffelser § 1 går det frem 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 opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

Denne formålsparagrafen definerer overordnede prinsipper som skal ligge til grunn for utformingen av detaljreglene i forskriftene. Prinsippene som fremgår av forskriften er viktige for å sikre at potensielle leverandører har de samme mulighetene til å oppnå kontrakter med det offentlige, samtidig som de skal bidra til at de offentlige foretar effektive anskaffelser og bruker offentlige midler på en økonomisk fornuftig måte. Forskriften må sees i sammenheng med de grunnleggende prinsippene i lovens § 5 (våre uthevinger).

«Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med **god forretningsskikk**, sikre **høy forretningsetisk standard** i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted **forskjellsbehandling** mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på **konkurranse**. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til **forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet** ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av **objektive og ikke-diskriminerende kriterier**...»

Oppbyggingen av forskriften

Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) er delt inn i fire deler.

- Del I gir alminnelige bestemmelser om grunnleggende krav og prinsipper som likebehandling og konkurranse, regler om habilitet, taushetsplikt, beregning av terskelverdi og krav om protokoll, skatte- attest og HMS-egenerklæring, som gjelder for alle anskaffelser uavhengig av verdi.
- Del II gir regler for anskaffelser mellom 500 000 kroner og EØS-terskelverdi, samt for **uprioriterte tjenester** over 500 000 kroner. Et sentralt krav for anskaffelser som gjennomføres etter del II er krav til kunngjøring av konkurransen. Del II har regler om hvordan konkurransen skal gjennomføres og hvilke prosedyrer som kan benyttes. I del II kan man velge mellom konkurranse med forhandling eller åpen eller begrenset anbudskonkurranse.
- Del III gir regler for anskaffelser over EØS-terskelverdi (unntatt uprioriterte tjenester). Del III er i stor grad gjennomføring av EU-direktivene om offentlige anskaffelser, og har mer detaljerte regler for gjennomføring av konkurransen enn del II. I del III stilles det krav om at konkurransen kunngjøres både nasjonalt og i EU/EØS. For anskaffelser som følger del III må man i utgangspunktet benytte enten åpen eller begrenset anbudskonkurranse. Kun i unntakstilfeller kan man benytte konkurranse med forhandling.

- Del IV gir regler for særskilte prosedyrer (plan- og designkonkurranse, bygge- og anleggskonsesjon etc.).

Anskaffelser av helse- og sosialtjenester

FOA skiller mellom prioriterte og uprioriterte tjenester. Helse- og sosialtjenester er en uprioritert tjeneste (jfr. vedlegg 6 i FOA). Mens prioriterte tjenester er omfattet av alle delene av forskriften, skal uprioriterte tjenester gjennomføres etter del I eller II avhengig av verdien på anskaffelsen. Oppdragsgiver kan likevel velge å bruke del III i forskriften. Hvis oppdragsgiver velger å kunngjøre konkurranse i hele EØS-området bør det fremgå tydelig av kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget hvilket regelverk som gjelder for konkurransen. Videre kan oppdragsgivere velge bare å følge del I dersom noen av unntaksbestemmelsene i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 kan brukes (for eksempel kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner).

Unntak

I Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin veileder¹⁷ for anskaffelser av helse- og sosialtjenester går det frem at anskaffelser av helse- og sosialtjenester reiser noen særlige problemstillinger på grunn av særtrekk ved disse tjenestene. Det er blant annet ofte vanskelig å beskrive alle sider ved tjenesteutøvelsen som har betydning for kvaliteten, og tjenesten som skal anskaffes vil ofte være en del av en større tiltakskjede mv. I veilederen påpekes det videre at anskaffelser av helse- og sosialtjenester er underlagt flere regelverk med dels kryssende hensyn, herunder anskaffelsesregelverket og helse- og sosiallovgivningen.

Særtrekkene ved tjenestene medfører ulike unntak fra forskrift om offentlig anskaffelser. For eksempel er ikke enkeltkjøp av institusjonsplasser til barn kunngjøringspliktig (jfr KOFA i sak 2010/364). Videre kan offentlige oppdragsgivere i kontrakter om utførelse av helse- og sosialtjenester reservere konkurransen for ideelle organisasjoner (organisasjoner uten profitt som formål).¹⁸ Bakgrunnen for dette er usikkerhet om kravet til åpen konkurranse i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til et ønskelig samfunnsmessig engasjement og samarbeid med disse organisasjonene (jfr Ot.prp. 62 (2005-2006) og Difi Veileder 2013:2)

Heller ikke anskaffelse av tiltakstjenester under barnevernlovens kapittel 4 er kunngjøringspliktig (jfr KOFA sak 2011/75). Bakgrunnen for disse unntakene er at hensynet til barnets beste må vektlegges for slike tjenester (jfr. Difi-veileder 2013:2). I barnevernloven § 4-1 *Hensynet til barnets beste* går det frem at:

«Ved anvendelse av bestemmelsene i dette kapitlet skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.»

I barnevernloven § 4-4 *Hjelpetiltak for barn og barnefamilier* går det videre frem av første og andre ledd at:

¹⁷ Difi-veileder 2013 nr. 2

¹⁸ Begrepet ideelle organisasjoner er ikke definert i forskriften. I FADs veileder for offentlige anskaffelser (2013) går det frem at ideelle virksomheter ikke har profitt som formål (eller at overskuddet benyttes til å drifte og tilby sosiale tjenester til allmennheten), at de ofte vil ha lempet skattebyrde for sine aktiviteter, og at de ofte er organisert som stiftelser. Samtidig er det ikke alltid disse virksomhetene vil være organisert som stiftelser, og departementet utelukker ikke at de kan være organisert som foreninger eller aksjeselskap (se og FADs veileder 2013, s 101)

«Barneverntjenesten skal bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.»

I følge Difi-veilederen er saksbehandlingstjenester til barnevernet ikke unntatt fra kunngjøringsplikt, og offentlig oppdragsgivere må kunngjøre avtalene ved inngåelse av rammeavtaler om institusjonsplassering av barn.

Når det gjelder sakkyndige vurderinger til barnevernstjenesten, konkluderte KOFA i sak 2011/76 at verdi av ulike kontrakter ikke skal sees samlet ved vurdering av kunngjøringsplikten. Det går frem i KOFAs vurdering om sakkyndige oppdrag:

«På den andre siden utfører de sakkyndige disse oppdragene i henhold til et individuelt og konkret utformet mandat. Mandatene har et svært forskjellig innhold. Slik sett utfører ikke de forskjellige sakkyndige det samme arbeidet; dette i motsetning til for eksempel utføring av saksbehandlingstjenester. De forskjellige sakkyndige innklagede har benyttet for å utrede saker og til å utføre individualterapi og veiledning, er helt uavhengige av hverandre. Innklagedes valg av sakkyndig er avhengig både av fagområde den sakkyndige har spesialisert seg innen, kapasitet til å utføre oppdraget uten forsinkelser, og innspill fra de private partene i saken. Innklagede kan heller ikke forutse når behovet for den enkelte sakkyndige vil oppstå. Basert på dette finner nemnda at verdien av de 13 ulike kontraktene i henhold til forskriften § 2-3 (1) ikke skal ses samlet ved vurderingen av kunngjøringsplikten. Da ingen av kontraktene enkeltvis overstiger nasjonal terskelverdi, foreligger det ikke noen ulovlig direkte anskaffelse.»

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov, forskrifter og veiledere

Lov av 16. Juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.

Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006) Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar.

Nærings- og fiskeridepartementet. St. meld. Nr. 36 (2008-2009). Det gode innkjøp.

Dokumentasjon fra Nesna kommune

Innkjøpsrutiner (2013)

Delegasjonsreglement (2012)

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited 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.

© 2016 Deloitte AS