

Forvaltningsrevisjon | Rana kommune Bydrift



Oktober 2016

«Bydrift»

Oktober 2016

Rapporten er utarbeidet for Rana
kommune av Deloitte AS.

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

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen omhandler avdeling Bydrift i Rana kommune og er bestilt av kontrollutvalget. Formålet har vært å undersøke i hvilken grad det er hensiktsmessig organisering og rutiner knyttet til innkjøp, oppbevaring og avhending av eiendeler i avdeling Bydrift.

Revisjonen har blitt gjennomført i tidsrommet august 2015 til september 2016, og er basert på dokumentanalyse, intervju og stikkprøvekontroll.

Etter revisjonens vurdering viser undersøkelsen at arbeidet med innkjøp og oppbevaring/forvaltning av eiendeler i avdeling Bydrift på enkelte områder ikke er tilfredsstillende. Til dels gjelder dette skriftliggjøring av retningslinjer og rutiner. Revisjonen mener økt skriftliggjøring vil bidra til å redusere risikoen for feil og mangler i arbeidsprosessene, og til at arbeidet i mindre grad blir personavhengig. Videre går det frem av undersøkelsen at ikke alle interne prosedyrer og retningslinjer er fulgt.

Revisjonen vurderer at retningslinjene for innkjøp beskriver de sentrale kravene knyttet til konkurranseeksponering av anskaffelser. Samtidig vurderer revisjonen at de ikke i tilstrekkelig grad gir tydelige føringer knyttet til systematisk planlegging og behovsvurdering og verdivurdering. Det er også etter revisjonens vurdering i for liten grad gitt føringer knyttet til gjennomføring og dokumentasjon av anskaffelser under 500.000,-. Revisjonen stiller spørsmål ved om retningslinjene ikke er tydelige nok når det gjelder innkjøpsjefens rolle i forbindelse med anskaffelser til en verdi over 500.000,-.

Videre mener revisjonen at retningslinjene for innkjøp bør ha en tettere kobling til kommunens etiske retningslinjer, særlig hva gjelder krav til habilitetsvurderinger.

Kommunens økonomireglement gir rom for stor grad av videredelegering av bestillingsmyndighet nedover i organisasjonen. Etter revisjonens vurdering vil mange med myndighet til å bestille varer og tjenester på vegne av kommunen, kunne øke risikoen for innkjøp som er i strid med anskaffelsesregelverket, samt kommunens retningslinjer for innkjøp. Å sette beløpsgrenser for delegert innkjøpsmyndighet er etter revisjonens vurdering et effektivt tiltak for å begrense risikoen.

Oppfølging av leveranser og fakturerte priser mot underliggende avtaler er etter revisjonens vurdering svak. I den ene rammeavtalen som revisjonen har gått gjennom har ikke kommunen tilgjengelig informasjon om betingelsene som gjelder i avtalen, utover kontaktinformasjon til leverandøren. Revisjonen mener at dette øker risikoen for at kommunen blir feilfakturert, og at kommunens generelle oppfølging av leverandøravtalene kan svekkes.

Gjennomgangen av innkjøp foretatt av avdeling Bydrift viser at avdelingen har brutt med kravet til konkurranseeksponering i sju av fjorten utvalgte innkjøp. Dette er i strid med lov om offentlige anskaffelser § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1, samt interne retningslinjer. Revisjonen mener det er uheldig at et så sentralt lovkrav brytes.

Når det gjelder oppbevaring av utstyr og andre eiendeler, vurderer revisjonen at det per i dag ikke foreligger en oppdatert og hensiktsmessig oversikt over eiendelene som forvaltes av Bydrift. Det bør etableres et samlet strukturert register over utstyret som disponeres av Bydrift. Et slik register vil kunne bidra til:

- enklere bruk av utstyr på tvers av avdelingene innad i Bydrift og økt ressursutnyttelse,
- en strukturert vedlikeholdsplan for utstyret som igjen kan bidra til redusert driftsstans som følge av mangelfullt utstyr,
- reduserte vedlikeholdsutgifter som følge av mindre omfang av ad hoc-vedlikehold og nødløsninger,
- å unngå «dobbeltanskaffelser» av utstyr man allerede har.

Videre mener revisjonen at retningslinjene for utlån av utstyr bør oppdateres til en ensartet og ønsket praksis som skal gjelde for alle i organisasjonen. Retningslinjer for utlån bør ta utgangspunkt i kommunens etiske retningslinjer, og bør inneholde klare retningslinjer for hvem som er økonomisk ansvarlig for utstyr som ev. blir ødelagt i forbindelse med utlån.

Når det gjelder avhending av utstyr og andre eiendeler, vurderer revisjonen at Rana kommune har etablert retningslinjer for avhending av eiendeler, og disse synes å være implementert ute i organisasjonen. Revisjonen mener imidlertid at det med fordel kunne vært nedfelt i en skriftlig rutinebeskrivelse for kunngjøring av salg og budrunder, for å sikre en ensartet praksis i hele organisasjonen. En slik rutinebeskrivelse bør også omfatte retningslinjer for behandling av salgsoppgjør.

På bakgrunn av gjennomgangen har revisjonen foreslått at kommunen setter i verk følgende tiltak:

1. Få en tettere kobling mellom kommunens etiske retningslinjer og øvrige retningslinjer i forvaltningen.
2. Vurdere om retningslinjer for innkjøp skal inneholde tydeligere veiledning om
 - a) Systematisk planlegging og behovsvurdering i forkant av anskaffelsesprosessene.
 - b) Gjennomføring og dokumentasjon av anskaffelser under 500.000,-.
 - c) Tydeligere krav knyttet til involvering av innkjøpssjef i større anskaffelser.
3. Vurdere tiltak for å begrense omfang av bestillingsmyndigheter i organisasjonen.
4. Sikre at det er tilstrekkelig informasjon om betingelser og retningslinjer for bestilling for alle inngåtte rammeavtaler.
5. Vurdere å etablere et samlet strukturert register over utstyret som disponeres av Bydrift.
6. Oppdatere retningslinjer for utlån av utstyr, for å få en ensartet og ønsket praksis som skal gjelde for alle i organisasjonen.
7. Skriftliggjøre etablert praksis for salg av eiendeler og eiendommer for å sikre ensartet praksis i hele organisasjonen.
8. Gå gjennom funnene i denne rapporten og sikre at eventuelle pågående ulovlige innkjøp blir avsluttet, samt sette i verk tiltak for å sikre at tilsvarende avvik ikke blir gjentatt.

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	7
2 Om Bydrift	10
3 Anskaffelser og kontrahering	11
4 Oversikt over og oppbevaring av eiendeler	20
5 Avhending og salg av eiendeler	24
6 Konklusjon og anbefalinger	26
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	28
Vedlegg 2: Sentrale dokumenter og litteratur	29

Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Metode	8
1.4 Revisjonskriterier	9
2 Om Bydrift	10
3 Anskaffelser og kontrahering	11
3.1 Problemstillinger	11
3.2 Revisjonskriterier	11
3.3 Datagrunnlag	14
3.4 Vurdering	18
4 Oversikt over og oppbevaring av eiendeler	20
4.1 Problemstillinger	20
4.2 Revisjonskriterier	20
4.3 Datagrunnlag	21
4.4 Vurderinger	23
5 Avhending og salg av eiendeler	24
5.1 Problemstillinger	24
5.2 Revisjonskriterier	24
5.3 Datagrunnlag	24
5.4 Vurderinger	25
6 Konklusjon og anbefalinger	26
6.1 Innkjøp	26
6.2 Oppbevaring	26
6.3 Avhending	27
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	28
Vedlegg 2: Sentrale dokumenter og litteratur	29

Figurer

NO TABLE OF FIGURES ENTRIES FOUND.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av avdeling for Bydrift i Rana kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune i sak 044/15 og 059/15.

I notat fra utvalgets sekretær datert 23.4.2015 pekes det på flere forhold som ble diskutert vedrørende en eventuell forvaltningsrevisjon av avdelingen (under KU-sak 024/15):

- innkjøps-/anskaffelsesprosedyrer og oppfølging av avtaler/kontrakter
- salg av utstyr
- utleie/bruk av kommunens utstyr/eiendeler
- oversikt over innkjøpte objekter/eiendeler

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad det er hensiktsmessig organisering og rutiner knyttet til innkjøp, oppbevaring og avhending av eiendeler i avdeling Bydrift.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet ble det formulert følgende problemstillinger:

Anskaffelser/kontrahering

- 1) *I hvilken grad har Bydrift gode systemer og rutiner for å avklare behov for innkjøp til avdelingen og for å velge prosedyre for gjennomføring av innkjøp?*
 - a) Er det rutiner for å involvere relevante brukergrupper/interessenter i anskaffelsesprosessen?
 - b) Er det fastsatt rutiner for beregning av anskaffelsens verdi?
 - c) Er det fastsatt rutiner for å velge anskaffelsesprosedyre?
 - d) Er det fastsatt rutiner for å ta stilling til om innkjøp skal klassifiseres som en investeringsutgift eller driftsutgift?
- 2) *I hvilken grad har Bydrift tydelige retningslinjer for hvem som kan forplikte kommunen økonomisk gjennom innkjøp av varer eller tjenester?*
- 3) *Blir kjøp til avdelingen utlyst i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser?*
- 4) *Blir avrop på rammeavtaler gjennomført i samsvar med regelverk og forutsetninger i kontrakt?*
- 5) *I hvilken grad er det hensiktsmessige rutiner for mottak av varer/tjenester?*
 - a) Er det rutiner for å bekrefte mottak av vare/tjeneste?
 - b) Er det rutiner for å finne avvik fra avtalte priser og andre forutsetninger i kontrakt?
- 6) *I hvilken grad er det hensiktsmessige rutiner for kontraktsoppfølging?*
 - a) Er det definert et tydelig ansvar for oppfølging av kontrakter?
 - b) Er det rutiner som sikrer at avvik fra kontrakt blir fulgt opp overfor leverandør?
 - c) Er det rutiner som sikrer at behov for ny avtale blir vurdert før løpende avtaler går ut?

Oversikt over og oppbevaring av eiendeler

- 7) *I hvilken grad finnes det en oppdatert og hensiktsmessig oversikt over eiendelene som er knyttet til avdelingen?*
 - a) Gir anleggsregisteret hensiktsmessig oversikt over eiendelene tilknyttet avdelingen?
 - b) Foreligger det register/oversikt som viser utstyr og inventar i avdelingen (utover det som er registrert i anleggsregisteret)?
- 8) *I hvilken grad balanseføres verdien av eiendeler i henhold til krav?*
- 9) *I hvilken grad er det hensiktsmessige rutiner knyttet til oppbevaring og sikring av eiendeler/utstyr som er i bruk i Bydrift?*
- 10) *I hvilken grad er det hensiktsmessige rutiner knyttet til utlån av eiendeler/utstyr som er i bruk i Bydrift?*

Avhending/salg

- 11) *I hvilken grad er det tydelige rutiner for avhending av eiendeler som er tilknyttet Bydrift?*
 - a) I hvilken grad er det rutiner for salg av utstyr som definerer hvordan salget skal gå for seg, og som sikrer at alle relevante interesserte får lik anledning til å kjøpe?
 - b) I hvilken grad er det rutiner som sikrer at oppgjør ved salg går riktig for seg?
 - c) I hvilken grad er det hensiktsmessige rutiner knyttet til annen avhending av utstyr, herunder kassering.

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet august 2015 til september 2016. På grunn av forsinkelser ved oppstart, har gjennomføringen av prosjektet i all hovedsak foregått i januar til september 2016.

1.3.1 Dokumentanalyse

Vi har innhentet og gjennomgått det som foreligger av prosedyrer, rutiner og annen dokumentasjon som omfatter anskaffelser, oppbevaring og sikring av eiendeler og avhending av eiendeler. Det gjelder retningslinjer for hele kommunen og for avdeling Bydrift. Se vedlegg 2 for en oversikt over sentrale dokumenter og retningslinjer.

1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med utvalgte personer som arbeider innenfor teknisk etat og avdeling Bydrift. Det er gjennomført intervju med til sammen seks personer. De som er intervjuet er:

- Teknisk sjef
- Bydriftssjef
- Leder for vann og avløp
- Leder Moheia fritidspark
- Leder for vei, parkering og intern service, park, idrett og friluftsliv
- Brannsjef

Intervjuene er gjennomført med bakgrunn i en fastsatt intervjuguide som er utarbeidet med utgangspunkt i prosjektets formål og problemstillinger.

1.3.3 Stikkprøvekontroll

For å svare på noen av problemstillingene knyttet til innkjøp, avrop og oversikt over eiendeler, har revisjonen gjennomført en stikkprøvekontroll av utvalgte innkjøp for å vurdere om korrekt utlysning er gjennomført. Uttrekket av innkjøp er basert på en oversikt over samlede utbetalinger fra kommunen

knyttet til de relevante kostnadsstedene for avdeling Bydrift, spesifisert på kontoart. Med utgangspunkt i denne oversikten har revisjonen plukket ut 14 innkjøp (kombinasjoner av leverandør/kontoart) hvor vi har bedt om dokumentasjon på utlysning av underliggende kontrakt.

I tillegg har vi tatt stikkprøver av at ansatte med anvisningsmyndighet er lagt inn i økonomisystemet med korrekt rolle, samt at anvisningsmyndigheten i systemet er begrenset til gjeldende ansvarsområde. Av fem ledere ved avdeling Bydrift er to plukket ut for kontroll.

1.3.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er brukt i rapporten.

Datagrunnlaget av rapporten er sendt til kommunen for verifisering og eventuelle høring. Høringssvaret til rådmannen er oppsummert i vedlegg 1.

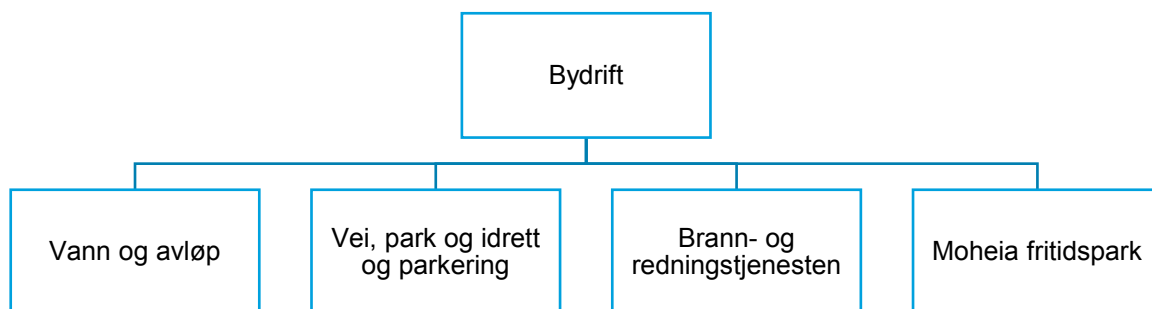
1.4 Revisjonskriterier

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 kommuneloven, lov om offentlige anskaffelser og forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner (regnskapsforskriften), samt kommunens styrende dokumenter. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema.

2 Om Bydrift

Bydrift er en av fire underavdelinger innen teknisk etat i Rana kommune; Bydrift, Byggedrift, Byplan og Prosjekt. Prosjektavdelingen har ansvar for prosjektering og prosjektledelse av investeringsprosjekter som er vedtatt, og samhandler med de øvrige avdelingene innen teknisk etat.

Bydrift er organisert med fire avdelinger under Bydriftssjefen.



(Kilde: kommunens hjemmeside, sist oppdatert 27.07.2014)

Bydrift omfatter vann og avløp, veiavdeling, park, idrett og friluftsliv, Moheia fritidspark, brann- og redningstjenesten og intern service. Avdelingen har i overkant av 100 ansatte og hadde en driftsramme på 93 MNOK i 2015.

Hver av de fire underavdelingene har egne avdelingsledere. Bydriftssjefen har overordnet ansvar for avdeling Bydrift og rapporterer til teknisk sjef. Det omfatter ansvar for økonomi og personalansvar for lederne i underavdelingene. Avdelingslederne har igjen økonomi- og personalansvar innenfor sine avdelinger.

Lederne styrer etter fastsatte mål. For Bydrift er det satt mål innenfor tre områder:

- Sykefravær
- Skade
- Optimal drift innenfor budsjett

Hver av avdelingslederne må operasjonalisere mål for sine avdelinger basert på de overordnede målsettingene. Det skal også utarbeides handlingsplaner for hvordan målene skal nås. Lederne rapporterer måloppnåelse for sin avdeling til Bydriftssjefen, som igjen rapporterer samlet på overordnede mål til teknisk sjef.

3 Anskaffelser og kontrahering

3.1 Problemstillinger

I dette kapitlet svarer vi på følgende problemstilling:

I hvilken grad har Bydrift gode systemer og rutiner for innkjøp til avdelingen, herunder å avklare behov og for å velge prosedyre for gjennomføring av innkjøp, og blir anskaffelser og avrop på rammeavtaler gjennomført i samsvar med regelverk?

- 1) I hvilken grad har Bydrift gode systemer og rutiner for å avklare behov for innkjøp til avdelingen og for å velge prosedyre for gjennomføring av innkjøp?
 - a) Er det rutiner for å involvere relevante brukergrupper/interessenter i anskaffelsesprosessen?
 - b) Er det fastsatt rutiner for beregning av anskaffelsens verdi?
 - c) Er det fastsatt rutiner for å velge anskaffelsesprosedyre?
 - d) Er det fastsatt rutiner for å ta stilling til om innkjøp skal klassifiseres som en investeringsutgift eller driftsutgift?
- 2) I hvilken grad har Bydrift tydelige retningslinjer for hvem som kan forplikte kommunen økonomisk gjennom innkjøp av varer eller tjenester?
- 3) Blir kjøp til avdelingen utlyst i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser?
- 4) Blir avrop på rammeavtaler gjennomført i samsvar med regelverk og forutsetninger i kontrakt?
- 5) I hvilken grad er det hensiktsmessige rutiner for mottak av varer/tjenester?
 - a) Er det rutiner for å bekrefte mottak av vare/tjeneste?
 - b) Er det rutiner for å finne avvik fra avtalte priser og andre forutsetninger i kontrakt?
- 6) I hvilken grad er det hensiktsmessige rutiner for kontraktsoppfølging?
 - a) Er det definert et tydelig ansvar for oppfølging av kontrakter?
 - b) Er det rutiner som sikrer at avvik fra kontrakt blir fulgt opp overfor leverandør?
 - c) Er det rutiner som sikrer at behov for ny avtale blir vurdert før løpende avtaler går ut?

3.2 Revisjonskriterier

3.2.1 Internkontroll

Etter kommuneloven § 23, annet ledd har rådmannen et overordnet ansvar for å sikre at den kommunale administrasjonen blir drevet på en forsvarlig måte og i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner. I Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) er kravet om betryggende kontroll i § 23 ytterligere kommentert:

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på en forsvarlig måte.

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) blir det videre vist til at internkontroll først og fremst er et ledelsesverktøy, og

(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

God internkontroll blir også trukket fram som et sentralt virkemiddel i anti-korrupsjonsarbeidet, jf. anbefalingene fra KS og Transparency International i håndbok i antikorrupsjonsarbeid for kommunesektoren.¹

3.2.2 Organisering av innkjøp

I St.meld. 36 (2008-2009) – Det gode innkjøp 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 er involvert, og dette stiller også krav til 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» blir det understreket at offentlige virksomheter må ha tilstrekkelig bestillerkompetanse for 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 anskaffelser. Internkontroll blir 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.

3.2.3 Regelverket om offentlige anskaffelser

I lov om offentlige anskaffelser³ (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 opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på samfunnstjenlig måte.

I begrepet *forretningsmessighet* ligger det at oppdragsgiver til enhver tid skal vurdere hvordan han kan oppnå en mest mulig fordelaktig anskaffelse. Videre inneholder begrepet en standard om at ikke skal kunne ta utenforliggende hensyn i prosessen. Kravet til «forretningsmessighet» gjelder gjennom hele anskaffelsesprosessen, fra avgjørelsen om å starte en anskaffelsesprosedyre til tildeling av kontrakt.⁴ Sentralt er kravene til konkurranse og likebehandling.

Formålsparagrafen definerer overordnede prinsipp som skal ligge til grunn for utformingen av detalj-reglene i forskriftene. Kravene 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

¹ Transparency International Norge, 2014: «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon.»

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

³ 16.7.1999 nr. 69

⁴ NOU 1997:21 kap. 21 Til § 1

det offentlige foretar effektive anskaffelser og bruker offentlige midler på en økonomisk fornuftig måte. Forskriften må ses i sammenheng med de grunnleggende prinsippene i lovens § 5.

I følge § 5 i loven skal oppdragsgiver

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.

Anbudsutlysning

For kjøp av verdi over kr 500.000 skal innkjøpet kunngjøres i Doffin, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 (2) og §§ 9-1 og 18-1. Kjøp over EØS-terskelverdiene skal i tillegg lyses ut i TED-databasen, som omfatter hele EØS-området.⁵

Det er ikke krav om kunngjøring for oppdrag med lavere verdi, men det er fastsatt et generelt forholdsmessighetsprinsipp, 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 av kravet til hvordan konkurransen skal gjennomføres, og hvor mange aktører som skal være med i konkurransen, øker med verdien og betydningen av innkjøpet.⁶

Rammeavtaler

Regjeringens veileder til reglene om offentlige anskaffelser fra 2013 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.⁷

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 til 15-3. Sentrale krav til avrop på 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.

⁵ TED (Tenders Electronic Daily): EU sin database for kunngjøringer av offentlige anskaffelser

⁶ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, Regjeringen 2013.

⁷ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, Regjeringen 2013.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Retningslinjer og rutiner

Økonomireglement

Rana kommune har et økonomireglement som er vedtatt av kommunestyret. På det tidspunktet intervjuene og datainnsamlingen i dette prosjektet ble gjennomført, besto økonomireglementet også av retningslinjer for innkjøp. Kommunestyret har imidlertid vedtatt et nytt økonomireglement i møte 3. mai 2016. Det nye økonomireglementet omfatter ikke retningslinjer for innkjøp. I denne rapporten forholder vi oss til reglementet som var gjeldende før 3. mai 2016.

Utfyllende retningslinjer for innkjøp finnes i vedlegg 5.1 til økonomireglementet. Formålet med retningslinjene er å sikre at:

- Alle innkjøp baseres på konkurranse
- Kommunens leverandører får lik behandling uavhengig av hvilken kommunal avdeling som foretar anskaffelsen
- Kommunen får gode betingelser på sine innkjøp
- Det økonomisk beste tilbudet for kommunen blir valgt

Retningslinjene omfatter generelle prinsipper for innkjøp, hvordan innkjøp skal organiseres og en rutinebeskrivelse for gjennomføring av innkjøp, fra behovsvurdering til utbetaling til leverandør. I tillegg angir retningslinjene valg av anskaffelsesprosedyrer basert på beløpsgrenser/-intervall. Det skilles mellom enkeltkjøp under kr 10.000, kjøp mellom kr 10.000 og kr 500.000 og kjøp over kr 500.000.

I henhold til retningslinjene skal alle anskaffelser over kr 10.000 være gjenstand for konkurranse. Dersom kommunen har rammeavtaler skal disse brukes. Retningslinjene angir også at alle anskaffelsesprosesser skal utføres etter kommunens etiske retningslinjer, og at forvaltningslovens regler om habilitet gjelder ved innkjøp.

Bydrift har i tillegg et eget økonomi- og innkjøpsreglement. Reglementet omfatter i all hovedsak retningslinjene som er gitt i kommunens generelle reglement, men inneholder i tillegg noe utdypende informasjon om delegering av ansvar og myndighet.

Etiske retningslinjer

I kommunens etiske retningslinjer, vedtatt av kommunestyret 24.03.15, går det fram at ansatte plikter å ta vare på kommunens ressurser på den mest økonomiske og rasjonelle måten. Videre er alle som treffer beslutninger eller tilrettelegger for beslutninger i kommunen bundet av forvaltningslovens habilitetsregler. Det presiseres at dobbeltroller og rollekombinasjoner som kan føre til interessekonflikter eller påstander om dette, skal unngås.

Retningslinjene omhandler også kommunens forretningsetikk. Kommunens forretningsmessige virksomhet skal drives slik at innbyggere, brukere og leverandører har tillit til kommunen som forvalter av innbyggenes fellesmidler og som forretningspart.

Innkjøpsmyndighet

Innkjøpsansvaret følger budsjettansvaret. Det vil si at Bydriftssjef har det overordnede ansvaret for Bydrift, mens avdelingslederne er ansvarlige for sin avdeling. Avdelingslederne har delegert anvisningsmyndighet innen sitt ansvarsområde. Anvisningsmyndigheten kan *ikke* delegeres videre ned i organisasjonen. Avdelingsleder kan imidlertid delegere innkjøpsmyndighet videre ned i egen organisasjon.

Det går fram av intervju at lederne i Bydrift er kjent med både innkjøpsreglementet til kommunen og retningslinjene som er laget for avdelingen. Det gis uttrykk for at det er fast praksis å involvere Bydriftssjefen ved alle anskaffelser over kr 100.000. Avdelingslederne er ansvarlige for innkjøpene, men flere

har delegert innkjøpsmyndighet ned i organisasjonen. Det går fram at noen har satt beløpsgrenser for ulike stillingsnivå. Anvisningsmyndighet delegeres skriftlig, mens det er ingen skriftlig delegering av innkjøpsmyndighet.

Kommunens økonomireglement angir ansvaret som ligger i hhv. attestasjons- og anviserrollen. Den som attesterer har ansvar for at levering er i samsvar med bestilling. Faktura skal kontrolleres mot pakk-seddel, og det skal også sjekkes at pris og øvrige betingelser er iht. avtale. Faktura blir som hovedregel sendt til attestasjon til den ansatte som står oppgitt som bestiller.

Før utbetaling skjer skal det foreligge anvisning. Anviser skal forsikre at det er budsjettmessig dekning for beløpet, og at det for øvrig er sikkert grunnlag for å utbetale beløpet.

Revisor har foretatt stikkprøver i kommunens økonomisystem og påsett at attestasjons- og anvisningsroller er registrert på personer med riktig myndighet, og at myndigheten er begrenset til gjeldende avdeling(er).

Innkjøpsprosedyrer

Det går fram av intervju at det er mange ulike typer innkjøp i Bydrift; alt fra små enkeltanskaffelser av forbruksmateriell og mindre utstyr, til store investeringer i f.eks. infrastruktur innen vann og avløp.

Når det gjelder investeringsprosjektene blir disse anskaffelsene i all hovedsak styrt av prosjektavdelingen, som er en egen underavdeling til teknisk avdeling. Investeringsprosjektene er et resultat av et langsiktig planarbeid og er forankret med vedtak i kommunestyret (årlige investeringsbudsjett). Anskaffelsene knyttet til investeringsprosjektene kjøres som regel som et samarbeid mellom prosjektavdelingen, den aktuelle avdelingen og innkjøpssjefen (etter behov). Det går fram av intervju at prosjektavdelingen besitter god erfaring og kompetanse knyttet til offentlige innkjøp.

Ansvaret for anskaffelser knyttet til den daglige driften ligger i utgangspunktet hos avdelingsleder, men beslutnings- og bestillingsmyndighet er i stor grad delegert videre ned i organisasjonen når det gjelder mindre anskaffelser. Behovsavklaringer skjer spredt ut i organisasjonen avhengig av omfanget på anskaffelsen. Forbruksmateriell og mindre utstyr bestilles løpende etter behov. Det går fram av intervju at for anskaffelser over 100.000 NOK, skal avdelingslederne involvere leder for Bydrift for behovsavklaring og valg av anskaffelsesprosedyre. Det går videre fram av intervju at ved anskaffelser over 500.000,- blir kommunens innkjøpssjef involvert for å bistå med det formelle rundt anskaffelsen og gjennomføring av konkurranse, mens ansatte fra den aktuelle avdelingen deltar som fagekspertise.

I henhold til kommunens retningslinjer skal alle kjøp over kr 10.000 være gjenstand for konkurranse:

Alle kjøp over 10.000 kr skal være gjenstand for konkurranse. Minimum 3 leverandører bør få anledning til å gi tilbud. Anskaffelsen krever ikke offentlig annonsering, men annonsering bør skje i Rana Blad dersom det er stor konkurranse innenfor området og dersom det er sannsynlig at mange ønsker å gi tilbud på leveransen. Kommunens standardbetingelser for innkjøp bør gjelde for kjøpsavtaler som inngås i dette beløpsområdet.

Det går ikke fram nærmere retningslinjer om hvordan man skal gjennomføre og dokumentere slike anskaffelser (utover at det skal føres anskaffelsesprotokoll).

For kjøp over kr 500.000 er det i retningslinjene *anbefalt* å gjennomføre anskaffelsen i samarbeid med innkjøpssjef. Videre går det frem av retningslinjene at alle engangskjøp under kr 500.000 skal dokumenteres med protokoll.

Når det gjelder vurdering av beløpsverdi, går det fram:

Dersom kjøpet gjelder produkter eller tjenester som brukes regelmessig skal samlet verdi av utgiftene eks mva. for 4 år beregnes. Inneholder kontrakten opsjoner på ytterligere leveranser skal verdien av opsjonene tas med når verdien beregnes. Hvilke retningslinjer som skal følges ved innkjøp bestemmes av størrelsen på denne verdien, dvs kontraktsverdien.

Det går ikke frem nærmere retningslinjer knyttet til oppdeling av anskaffelser eller i hvilke tilfeller anskaffelser gjennomført av flere enheter skal regnes som ett innkjøp. Det går heller ikke fram hvordan behovsvurdering i forkant av en eventuell anskaffelsesprosess skal foregå, eller retningslinjer knyttet til f.eks. hvilke kontraktsformer som er mest hensiktsmessig å benytte, hvilke momenter som bør inngå i forespørsler/konkurranses grunnlag, hvilke anskaffelser man bør ta med brukerrepresentanter og ev. hvilken rolle disse skal ha i anskaffelsesprosessen.

I følge kommunens retningslinjer for innkjøp skal man alltid undersøke om kommunen har rammeavtale med leverandør som forhandler varen eller tjenesten som skal anskaffes. Det går fram av intervju at det alltid skal undersøkes om det foreligger rammeavtale. Informasjon om gjeldende rammeavtaler ligger på kommunes intranett, og informasjon om nye avtaler sendes fra innkjøpssjef til produksjonssjefene, som igjen har ansvar for å opplyse de videre ned i organisasjonen. Det går fram av intervju at det oppleves å være tilstrekkelig informasjon om eksisterende rammeavtaler. Samtidig går det fram at det hender at avtalene på intranettet kan være utdaterte og ikke siste gjeldende avtale. Det er gitt beskjed fra kommunens innkjøpssjef at ved tvil om hvilken rammeavtale som gjelder, skal det avklares med innkjøpssjefen.

I intervju går det fram at det etterstrebtes å bruke rammeavtaler på de områdene det er mulig. Samtidig trekkes det frem at det i forbindelse med hastesaker kan være en risiko for at ansatte velger enkle løsninger og går til lokale leverandører som man vet har gode priser og kan levere på kort varsel. Operativ drift og oppetid, samt service til innbyggerne går i enkelte tilfeller foran konkurranse og etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Det er ikke skriftliggjort prosedyrer knyttet til å sikre at inngåtte rammeavtaler følges opp med ny anskaffelsesprosess/vurdering innen avtalens utløp.

Bestilling og varemottak

Bestilling av varer eller tjenester til avdelingene i Bydrift skjer i all hovedsak over disk (i butikk) eller pr. telefon/e-post. Det går fram av intervju at det ikke er noe bruk av e-handel. I følge kommunens retningslinjer for innkjøp skal navn på avdeling og bestiller oppgis for referanse på faktura. Det går fram av intervju at det er en etablert praksis at ansatte legitimerer seg ved bestilling av varer eller tjenester.

I kommunes retningslinjer for innkjøp er angitt hva som skal kontrolleres i forbindelse med varemottak:

- At det medfølger pakkseddel
- At de mottatte varer/tjenester stemmer med det som er bestilt; antall og type, kvalitet mv.
- Mottaker skal signere på pakkseddelen/følgeseddelen. Signaturen er kvittering på at ovennevnte kontroll er foretatt.

Videre går det fram at faktura skal kontrolleres mot pakkseddel i forbindelse med attestasjon. I tillegg skal det sjekkes at prisene og øvrige betingelser er iht. avtale.

I intervju blir det opplyst at de som har bestilt varen/tjenesten også har ansvar for kontroll av leveranse opp mot pakkseddel/bestilling. Det er som regel den som bestiller som også skal kontere og attestere fakturaen i økonomisystemet. Det er imidlertid ikke etablert noen rutine for oppbevaring av pakkseddel, og det er opp til hver enkelt hvor vidt den kontrolleres mot faktura.

Kontraktsoppfølging

Det går fram av intervju at Rana kommune ikke har rutiner for å følge opp at prisene som benyttes fra leverandørene er i samsvar med kommunens rammeavtaler mv. Man stoler på at de prisene som faktureres og øvrige betingelser er i henhold til gjeldende avtale.

Det er svært få rammeavtaler og tjenestekontrakter som ivaretas og forvaltes av Bydrift. De fleste rammeavtalene og oppfølging mot leverandørene er underlagt ansvaret til kommunens innkjøpssjef. Avdelingene er imidlertid forpliktet til å varsle leverandørene dersom det er avvik i leveransene, eller om varen/tjenesten ikke oppfyller kommunens krav til kvalitet.

Brøtstekontraktene er underlagt Bydrift og i intervju blir det forklart at leveransene følges tett opp mot avtalene. Avdelingen har ansvar for gjennomføring av konkurranse, oppfølging av løpende leveranser og at kvaliteten er tilstrekkelig for å opprettholde veisikkerheten, samt sørge for at det inngås nye avtaler innen utløpstiden på eksisterende avtaler. Det går fram av intervju at det i løpet av de senere årene er kommet på plass gode rutiner for gjennomføring av konkurranser, oppfølging av kontraktene underveis og iverksettelse av nye konkurranser før løpetiden på kontraktene går ut.

3.3.2 Konkurransesponering av anskaffelser

Revisjonen har plukket ut 14 anskaffelser for gjennomgang av konkurranseeksponering. Anskaffelsene fremgår av tabell 1 under.

Tabell 1 Oversikt over gjennomførte innkjøp

Nr	Innkjøpet gjelder	Omsetning*	Konkurransesponering	Kommentar
1	Legging av asfalt	kr 3 421 172	● Konkurransesponert	
2	Snørydding	kr 668 006	● Konkurransesponert	
3	Innkjøp mat for videresalg i Moheia Fritidspark	kr 594 863	● Konkurransesponert	Avtalen er inngått av Nordland fylkeskommune, og Rana kommune er omfattet av avtalen.
4	Kontroll av kommunale bruer	kr 238 000	● Ikke konkurransesponert	
5	Snørydding/sandstrøying på en kommunal vei	kr 201 250	● Konkurransesponert	
6	Snørydding	kr 143 335	● Ikke konkurransesponert	
7	Innkjøp av badeartikler for videresalg i Moheia Fritidspark	kr 120 343	● Ikke konkurransesponert	
8	Snørydding på tre kommunale veier	kr 159 631	● Konkurransesponert	
9	Bark til barkefilter i Mjølanodden avløpsrensaneanlegg.	kr 159 000	● Ikke konkurransesponert	Leverandøren, som er den samme som installerte systemet, har hevdet at han ikke kan garantere for at systemet vil fungere som forutsatt hvis det brukes en annen sammensetning av bark enn det han leverer. Det er ikke ført anskaffelsesprotokoll for innkjøpet, og det er ikke dokumentert på tidspunktet for innkjøpet at det kun var en mulig leverandør.
10	Innkjøp av rengjøringsartikler beregnet på bad.	kr 106 713	● Ikke konkurransesponert	
11	Kommunalteknisk løsning (anslått verdi: 1 mill)	kr 111 430	● Ikke konkurransesponert	Kommunen har gått ut til en eksisterende leverandør og utvidet tjenestekjøpet i kontrakten, uten at andre leverandører har blitt forespurt om tilbud.
12	drift og vedlikehold gatelys og parkeringsautomater	kr 3 276 029	● Konkurransesponert	
13	To kontrakter - Snøbrøyting og sandstrøying	kr 1 733 526	● Konkurransesponert	

Nr	Innkjøpet gjelder	Omsetning*	Konkurransesponering	Kommentar
14	Rørdeler, skilt, veisalt, m.v.	kr 1 066 916	● Ikke konkurransesponert	Utbetalingene er fordelt på en rekke forskjellige fakturaer med ulike beløp. To enkeltutbetalinger på over 100 000,-

*Omsetning viser til sum omsetning i 2015, med unntak for leverandør 12, 13 og 14, som viser omsetning i 2014.

Noen av innkjøpene er konkurransesponert gjennom utlysning i Doffin, mens andre har blitt konkurransesponert via andre kanaler (slik som f.eks. annonser i lokalavis).

Utvalget av anskaffelser omfatter ett avrop på rammeavtale (nr. 3). Dette er en avtale som Nordland fylkeskommune har inngått på vegne av bl.a. Rana kommune. Det går fram at Rana kommune ikke har tilgang på selve avtaledokumentet, og at kommunen ikke har en oversikt over betingelsene i avtalen, utover kontaktinformasjon til leverandøren.

3.4 Vurdering

3.4.1 Retningslinjer og rutiner

Undersøkelsen viser at ledelsen i Bydrift kjenner til og forholder seg til kommunens retningslinjer for innkjøp. Revisjonen vurderer at de skriftlige retningslinjene og rutinebeskrivelsene som ligger til grunn for innkjøp i Rana kommune beskriver de mest sentrale kravene knyttet til konkurransesponering av anskaffelser. Revisjonen vurderer imidlertid at retningslinjene ikke er tilstrekkelig tydelige når det gjelder oppdeling av anskaffelser, noe som kan øke risikoen for at verdiberegning ikke skjer i samsvar med kravene i regelverket. Videre mener revisjonen at retningslinjene i liten grad gir tydelig veiledning knyttet til å involvere relevante brukergrupper/interessenter i anskaffelsesprosessen, eller detaljerte retningslinjer for hvordan man bør gjennomføre og dokumentere anskaffelsesprosesser til en verdi under 500.000,-.

Videre stiller revisjonen spørsmål om det er hensiktsmessig at det kun er en anbefaling i retningslinjene for innkjøp at kjøp over 500.000,- bør gjennomføres i samarbeid med innkjøpssjef. Etter revisjonens vurdering kan dette svekke kommunens kontroll over anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Videre kan unntaket for «avdelinger som besitter egen innkjøpskompetanse» bidra til å ytterligere svekke denne kontrollen, og skape usikkerhet omkring hvilke anskaffelser innkjøpssjefen skal involveres i.

Kommunens etiske retningslinjer omhandler ansattes plikt til å forholde seg til forvaltningslovens habilitetsregler, og presiserer viktigheten av at dobbeltroller og interessekonflikter på alle måter skal unngås. I retningslinjene for innkjøp er god forretningsskikk og habilitet belyst som viktige prinsipper for innkjøp. Etter revisjonens vurdering kunne det med fordel vært gitt en nærmere spesifisering av hva som ligger i god forretningsskikk, samt retningslinjer for hva som ligger i habilitetsvurderinger og hvordan dette skal dokumenteres.

Undersøkelsen viser at det i liten grad er behov for å ta stilling til om innkjøp skal klassifiseres som en investerings- eller driftsutgift. Investeringsprosjektene følger en langsiktig plan og kommunestyret vedtar et årlig budsjett for alle planlagte investeringsprosjekter. Avdelingslederne i avdeling Bydrift forholder seg i all hovedsak til sitt driftsbudsjett og må disponere innkjøpene innenfor disse rammene. Det er dermed revisjonens vurdering at det er liten risiko for at driftsutgifter føres som investeringsutgift.

I økonomireglementet er det gitt retningslinjer for hvem som har ansvar for innkjøp og hvem som har anledning til å forplikte kommunen. Det er satt begrensninger på hvem som kan få delegert anvisningsmyndighet, men det er i liten grad begrensning på videredelegering av bestillingsmyndighet. Etter revisjonens vurdering vil mange med myndighet til å bestille varer og tjenester på vegne av kommunen kunne øke risikoen for innkjøp som er i strid med anskaffelsesregelverket, samt kommunens retningslinjer for innkjøp. Risikoen knytter seg til manglende kjennskap til både kommunens retningslinjer, eksisterende rammeavtaler og generell kompetanse knyttet til offentlige anskaffelser og anskaffelsesprosesser. Å sette beløpsgrenser for delegert innkjøpsmyndighet er etter revisjonens

vurdering et effektivt tiltak for å begrense risikoen for at innkjøp av vesentlig størrelse gjøres i strid med regelverket.

Etter revisjonens vurdering er kommunens rutiner for varemottak som beskrevet i retningslinjene for innkjøp hensiktsmessige for å sikre at kommunen får varer og tjenester iht. bestilling, og ikke betaler for varer eller tjenester som ikke er mottatt. Det forutsetter imidlertid at praksis er i samsvar med rutinebeskrivelsen. Ettersom det ikke er etablert noen rutine for å arkivere kontrollerte pakksedler eksisterer det ikke noe spor av at kontrollene er gjennomført. Det er derfor ikke mulig for revisjonen å vurdere hvor vidt rutinene for varemottak er implementert og fungerer effektivt.

Oppfølging av leveranser og fakturerte priser mot underliggende avtaler er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende. Det går frem av intervju at de som godkjenner fakturaene i stor grad stoler på at leverandørene fakturerer iht. avtalepriser, f. eks. der hvor kommunen har rammeavtaler. Revisjonen mener at det øker risikoen for at kommunen blir feilfakturert.

3.4.2 Konkurransesponering og bruk av rammeavtaler

Det går fram av stikkprøvegjennomgangen at sju av 14 anskaffelser som er gjennomgått ikke har blitt konkurransesponert. Dette gjelder anskaffelser som revisjonen vurderer til å være til en verdi under 500 000,-, noe som innebærer at det ikke er et krav om å lyse kontraktene ut i nasjonal eller internasjonal anbudsdatabase. I ett av tilfellene har det blitt påpekt at kommunen vurderte at man var bundet til den valgte leverandøren fordi eksisterende installasjon ikke var kompatibelt med annet materiale enn fra denne leverandøren. Det er imidlertid ikke ført anskaffelsesprotokoll som beskriver denne begrunnelsen for å ikke hente inn tilbud fra andre leverandører.

Det at en anskaffelse så langt det er mulig skal være gjenstand for konkurranse er imidlertid et sentralt prinsipp i lov og forskrift om offentlige anskaffelser (se hhv. § 5 og § 3-1). Dette prinsippet tilsier at man bør innhente alternative tilbud, og i tilstrekkelig grad dokumentere denne prosessen, noe Bydriftsavdelingen ikke har gjort i alle de utvalgte anskaffelsene. Dette er brudd på kravene i regelverket, samt brudd på interne innkjøpsprosedyrer i Rana kommune, hvor det går fram at minst tre leverandører skal kontaktes for å få pris på slike anskaffelser.

Det går fram av intervju at informasjon om rammeavtaler oppleves lett tilgjengelig på kommunens intranett. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvorvidt avtalene som ligger på nettet er oppdaterte. Etter revisjonens vurdering er det viktig at informasjon om nye rammeavtaler på intranettet blir oppdatert fortløpende for at informasjonskilden skal ha verdi for brukerne, og for å redusere risiko for innkjøp utenfor eksisterende rammeavtaler. Det bør også foreligge tydelige rutiner for å sikre at kommunen har rammeavtaler på nødvendige områder, og at avtalene ikke løper ut uten at det har blitt gjort en vurdering av behovet for igangsetting av ny anskaffelsesprosess.

Utvalget av anskaffelser omfatter ett avrop på rammeavtale. Dette er en avtale som Nordland fylkeskommune har inngått, og det går fram at det i Rana kommune ikke er tilgjengelig informasjon om betingelser i avtalen utover kontaktinformasjon til leverandøren. Revisjonen mener dette medfører en risiko for at kommunen ikke har mulighet til å gjennomføre tilstrekkelig oppfølging av at betingelsene i avtalen er oppfylt ved avrop fra den aktuelle leverandøren.

4 Oversikt over og oppbevaring av eiendeler

4.1 Problemstillinger

I dette kapittelet svarer vi på følgende problemstilling:

I hvilken grad finnes det en oppdatert og hensiktsmessig oversikt over eiendelene som er knyttet til avdelingen?

- 1) Gir anleggsregisteret hensiktsmessig oversikt over eiendelene tilknyttet avdelingen?
- 2) Foreligger det register/oversikt som viser utstyr og inventar i avdelingen (utover det som er registrert i anleggsregisteret)?
- 3) I hvilken grad balanseføres verdien av eiendeler i henhold til krav?
- 4) I hvilken grad er det hensiktsmessige rutiner knyttet til oppbevaring og sikring av eiendeler/utstyr som er i bruk i Bydrift?
- 5) I hvilken grad er det hensiktsmessige rutiner knyttet til utlån av eiendeler/utstyr som er i bruk i Bydrift?

4.2 Revisjonskriterier

4.2.1 Kommuneloven

Av § 1 i kommuneloven går det blant annet frem at et formål med loven er at den skal «(...) legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.»

Det følger av kommuneloven § 23, annet ledd at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og den er gjenstand for betryggende kontroll. I Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) er kravet om betryggende kontroll i § 23 ytterligere utdypet, og det pekes bl.a. på at «(...) Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på en forsvarlig måte.» I dette ligger det også et mål om pålitelig ekstern rapportering.

4.2.2 Forskrift om årsregnskap for kommuner og god kommunal regnskapsskikk

Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner (regnskapsforskriften) angir krav til hva kommunens regnskap skal inneholde. I § 3 går det bl.a. frem at balanseregnskapet skal vise status for kommunens eiendeler, gjeld og egenkapital. Videre er det gitt bestemmelser for hvordan eiendeler og gjeld skal klassifiseres og verdsettes.⁸

⁸ Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) § 8

Kommuneregnskapet består i tillegg av et driftsregnskap og et investeringsregnskap. Utgifter som føres i investeringsregnskapet er i utgangspunktet av investeringsmessig karakter og skal aktiveres i balanse-regnskapet som eiendel. Forskriften gir føringer for hva som skal føres i henholdsvis drifts- og investeringsregnskapet.⁹

I tillegg foreligger det en rekke standarder fra Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) som gir utdypende retningslinjer til bestemmelsene i lov og forskrift. Det er blant annet utarbeidet en standard for skillet mellom hva som kan føres i drifts- og investeringsregnskapet¹⁰, hvordan eiendeler skal klassifiseres i balansen¹¹ og hvordan verdien av eiendeler skal fastsettes og vurderes i balansen¹².

Standardene angir retningslinjer og vurderingsregler som danner grunnlaget for god kommunal regnskapsskikk. I henhold til regnskapsforskriftens § 7, sjette ledd skal årsregnskapet føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Oversikt over eiendeler og utstyr

Anleggsregister og balanseførte verdier

I økonomireglementet er det gitt retningslinjer for aktivering av eiendeler. Det går fram at anskaffelser av varige driftsmidler, som er ført i investeringsregnskapet, skal aktiveres i balanseregnskapet. For å oppfylle kriteriene for aktivering må eiendelen ha en økonomisk levetid på minst tre år og anskaffelseskostnad på minimum kr 100.000. For å bli aktivert i balansen må driftsmidlene registreres i kommunens anleggsregister. Det er kommunens økonomiavdeling som er ansvarlig for registrering av driftsmidler i anleggsregisteret. En av hensiktene med aktivering i balanseregnskapet er oppgitt å være for «å gi en riktigst mulig uttrykk for verdien av kommunens eiendeler i balansen ...».

Det går fram av intervju at lederne i Bydrift ikke har noe forhold til det som står i kommunens anleggsregister; anleggsregisteret brukes ikke som oversikt over eiendelene, eller til å kontrollere at registrerte eiendeler er i samsvar med det som avdelingen har til sin disposisjon. Økonomiavdelingen har ansvar for å føre kontroll med anleggsregisteret. Det omfatter registrering av nyanskaffelser, sletting av driftsmidler ved salg eller annen avhending, avskrivninger iht. bestemmelser i regnskapsforskriften, samt vurdering av nedskrivningsbehov (ved verdifall som ikke anses forbigående). Det går fram av intervju med avdelingslederne og samtaler med ansatte ved økonomiavdelingen at det ikke gjøres noen kontroller mellom anleggsregisteret og eksisterende anleggsmidler ute på avdelingene.

Videre går det fram av intervju at anskaffelser av mindre kjøretøy og maskiner fortrinnsvis skal finansieres innenfor driftsbudsjettet til Bydrift. Det betyr at innkjøp av driftsløsløse i stor grad føres i driftsregnskapet og blir dermed ikke aktivert i anleggsregisteret og balanseregnskapet.

Øvrige registre

Kommunens økonomireglement punkt 3.11.2 omhandler verdisikring av inventar, kunst og gaver. Her gis det retningslinjer om at virksomhetene kan føre en enkel og hensiktsmessig form for inventarprotokoll. Dette gjelder spesielt for mer kostbart inventar som:

- Tekniske apparater, inkl. medisinske apparater, verktøy, maskiner mv.
- Kontormaskiner
- Kunstverk, gaver eller andre verdifulle gjenstander som eies av kommunen
- Attraktive gjenstander hvor det er en klar tapsrisiko til stede

⁹ Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) § 3

¹⁰ KRS nr. 4: Avgrensning mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet

¹¹ KRS nr. 1: Klassifisering av anleggsmidler, omløpsmidler, langsiktig og kortsiktig gjeld

¹² KRS nr. 2: Anskaffelseskost og opptakskost for balanseposter og KRS nr. 9: Nedskrivning av anleggsmidler

Det føres et bil-/maskinregister etter initiativ fra økonomiavdelingen som en del av oppfølging av forsikringer. Registeret gjennomgås og oppdateres én gang i året i et samarbeid mellom Bydrift og økonomiavdelingen.

Utover bil-/maskinregisteret, som brukes til forsikringsformål, er det litt ulik praksis for føring av register over verktøy og annet utstyr i avdelingene. Alle synes å ha etablert oversikter over kostbart verktøy og mindre maskiner. Ansatte på lager/verksted har ansvar for ajourhold av register over kostbare verktøy og mindre maskiner, men det er ingen gjennomgående lik praksis eller etablerte kontroller av register mot fysisk «beholdning». Fritidsparken har laget seg en inventaroversikt som omfatter maskiner, møbler og annet utstyr.

I intervju med avdelingslederne vises det til at et velfungerende register over verktøy og utstyr bl.a. kunne lettet arbeidet med å finne frem til riktig utstyr på for eksempel lager, verksted eller i arbeidsbilene, samt holde oversikt over hva man faktisk har/skal ha tilgjengelig. Det trekkes også frem mulighetene til i større grad å dele utstyr og maskiner på tvers av avdelingene.

4.3.2 Oppbevaring og sikring av eiendeler og utstyr

Områdene til Bydrift, bortsett fra park- og idrettsanlegg, er inngjerdet og sikret med låste porter utenfor ordinær arbeidstid. Områdene er bemannet i arbeidstiden, som strekker seg fra kl. 7 til 15. Tilsvarende gjelder for verksted og lager. For å få tilgang kreves nøkkelkort og ev. nøkkelkort m/kode

Det er etablert følgende rutiner på områdene til Bydrift for å sikre eiendeler og utstyr:

- Alle porter skal lukkes ved arbeidshagens slutt
- Det er installert alarmsystem

Ved brannstasjonen plasseres kostbart verktøy og mindre maskiner i låsbare utstyrsskap. Brannvesenet gjennomfører også ukentlig kontroll av utstyret på bilene bl.a. for å kontrollere at utstyret fungerer.

Flere av avdelingene har opplevd innbrudd og tyveri, men ikke i noen tilfeller har store verdier gått tapt. Ingen av avdelingene har etablert kontrolltellingener for å dokumentere at man har alt utstyret som faktisk skal være der.

4.3.3 Utlån

Det fremgår av kommunens etiske retningslinjer pkt. 3 at ansatte ikke skal tilegne seg personlige fordeler av kommunens ressurser, verken økonomiske midler, eiendommer eller andre eiendeler.

I intervju med avdelingslederne ved Bydrift går det frem at ansatte kan låne utstyr til privat bruk. Bydrift har et gammelt reglement knyttet til utlån som bl.a. omfatter hvem som kan låne hva, når og hvor ofte. Informasjonen som framgår av intervju indikerer at utlån ikke blir praktisert så strengt som retningslinjene angir. For eksempel skal det betales for lån av maskiner og kjøretøy (utover ett gratis lån i året), men i praksis er det ingen som har blitt belastet for leie.

Lån praktiseres over helg eller ettermiddag, og kravet er at utstyret skal være på plass innen kl. 7 påfølgende arbeidsdag. Det er også krav om at utstyret må være lett tilgjengelig i løpet av låneperioden i tilfelle det skulle oppstå en akutt situasjon.

Utlån er begrenset til ansatte ved Bydrift. I tillegg er det i noen sammenhenger blitt lånt ut utstyr (spesielt maskiner) til andre avdelinger i kommunen og lokale lag/foreninger ved behov. Slike utlån skal alltid skje med en av de ansatte fra Bydrift som fører av maskinen(e). Det går fram av intervju at det å stille opp med maskin og mannskap for lag og foreninger er erstatning for annen økonomisk støtte fra kommunen.

Kommunen har ingen retningslinjer for utlån til ansatte, utover det som går frem av de etiske retningslinjene. Det går fram av intervju med avdelingslederne at det ikke er gitt retningslinjer for hvilket ansvar låntaker har dersom utstyr blir skadet eller ødelagt i forbindelse med utlån. Det går frem av intervju at i de tilfellene utstyr har blitt ødelagt i forbindelse med utlån eller annen aktivitet utenfor kommunens ordinære virksomhet, er det etablert en praksis hvor slitasjen på utstyret i forkant av utlånet vurderes, og hvor vidt reparasjoner/vedlikehold uansett var nært forestående.

Ved brann- og redningstjenesten er det etablert mer restriktive retningslinjer for utlån; ansatte har anledning til å låne mindre utstyr og verktøy, men biler, tilhengere og utstyret i bilene lånes ikke ut. Alt utlån registreres i utlånsbok og skal være avklart med utrykningsleder som er på vakt.

4.4 Vurderinger

Etter revisjonens vurdering foreligger det ikke per i dag en oppdatert og hensiktsmessig oversikt over eiendelene som forvaltes av Bydrift. Kommunens anleggsregister gir ikke en tilstrekkelig og hensiktsmessig oversikt over alle eiendelene. Som det går fram av intervju har ikke lederne ved Bydrift et aktivt forhold til verdiene som står bokført i balansen. Økonomiavdelingen har ansvaret for ajourhold av anleggsregisteret og oppfølging av balanseførte verdier i balansen. Undersøkelsen viser at det ikke er etablert rutiner for å sikre samsvar mellom anleggsregister og eksisterende driftsmidler, eller verdivurderinger og identifisering av mulige nedskrivningsbehov. Etter revisjonens vurdering kunne en årlig gjennomgang av anleggsregisteret blitt gjort som et samarbeid mellom økonomiavdelingen og avdelingene ute.

Kjøretøy, maskiner og utstyr som bokføres i driftsregnskapet vil ikke gå frem av anleggsregisteret, og det er en svakhet at det ikke er retningslinjer for registrering av nevnte anskaffelser. Etter revisjonens vurdering er det vanskeligere å holde oversikt over maskiner og utstyr som ikke er registrert i anleggsregisteret. Samtidig kan tilgjengelighet og driftssikkerhet for verktøy og utstyr som brukes daglig være kritisk for virksomheten.

Det er revisjonens vurdering at det bør etableres register over utstyr som Bydrift er ansvarlig for. Et slik register vil kunne bidra til:

- at det blir enklere å få utnyttet utstyr og ressurser på tvers av avdelingene innad i Bydrift,
- en strukturert og dekkende vedlikeholdsplan for utstyret som igjen kan bidra til redusert driftsstans som følge av mangelfullt utstyr og reduserte vedlikeholdskostnader,
- å unngå unødvendige anskaffelser av utstyr man allerede har.

Avdelingene i Bydrift synes å ha etablert tilstrekkelige tiltak for fysisk sikring av eiendeler og utstyr. Etter revisjonens vurdering er det imidlertid vanskelig å vite om beholdningen av eiendeler og utstyr er fullstendig og korrekt når det mangler et oppdatert register å måle mot. Det øker også risikoen for at utstyr går tapt uten at det blir avdekket, og i ytterste konsekvens kan kommunen lide økonomiske tap som følge av f.eks. manglende forsikringsoppgjør.

Kommunens etiske retningslinjer er etter revisjonens vurdering egnet til å ivareta etiske dilemma og vurderinger knyttet til utlån av kommunens utstyr til ansatte og andre. Våre undersøkelser viser at praksis for utlån ikke er i samsvar med de retningslinjene som tidligere er innført. Revisjonen mener dagens praksis avviker fra retningslinjene som tidligere er etablert. Dessuten dekker ikke retningslinjene alle elementene som etter revisjonens vurdering bør inngå for utlån av eiendeler til ansatte. Retningslinjer for utlån bør ta utgangspunkt i kommunens etiske retningslinjer, og bør også inneholde klare retningslinjer for hvem som er økonomisk ansvarlig for utstyr som ev. blir ødelagt i forbindelse med utlån.

5 Avhending og salg av eiendeler

5.1 Problemstillinger

I dette kapittelet svarer vi på følgende problemstilling:

I hvilken grad er det tydelige rutiner for avhending av eiendeler som er tilknyttet Bydrift?

- 1) I hvilken grad er det rutiner for salg av utstyr som definerer hvordan salget skal gå for seg, og som sikrer at alle relevante interesserte får lik anledning til å kjøpe?
- 2) I hvilken grad er det rutiner som sikrer at oppgjør ved salg går riktig for seg?
- 3) I hvilken grad er det hensiktsmessige rutiner knyttet til annen avhending av utstyr, herunder kassering.

5.2 Revisjonskriterier

5.2.1 Internkontroll

Etter kommuneloven § 23, annet ledd har rådmannen et overordnet ansvar for å sikre at den kommunale administrasjonen blir drevet på en forsvarlig måte og i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner. I Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) er kravet om betryggende kontroll i § 23 ytterligere kommentert: «Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på en forsvarlig måte.»

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) blir det videre vist til at internkontroll først og fremst er et ledelsesverktøy, og «(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.»

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Salg av utstyr og eiendeler

Rutiner for salgsprosessen

Kommunens økonomireglement inneholder retningslinjer for avhending av kommunens eiendeler. I punkt 3.11.2 går det frem at materiell, utstyr mv. som ikke med fordel kan overføres til annen kommunal virksomhet, skal avhendes på den mest fordelaktige måten for kommunen. Videre går det fram at salg vanligvis skal skje ved offentlig salg. Med samtykke fra nærmeste leder kan imidlertid salg også skje ved underhåndssalg. Det er ikke gitt ytterligere retningslinjer for når underhåndssalg kan benyttes.

I intervju går det fram at det er etablert en fast praksis ved Bydrift i forbindelse med avhending av kjøretøy, maskiner og annet utstyr. I utgangspunktet er det avdelingslederne som er ansvarlige for salg og ev. annen avhending som skjer ved sin avdeling. Avdelingslederne opplyser imidlertid at det vil være naturlig at salg avklares med leder for Bydrift.

Når Bydrift skal kvitte seg med kjøretøy, mindre lastebiler eller annet utstyr, undersøkes det først om noen andre enheter i kommunen har behov for tilsvarende utstyr i sin drift. Priser fastsettes av medarbeider på verkstedet basert på undersøkelser og verdivurderinger – og gjerne mot sammenlignbare produkter på finn.no og lignende.

Hvis ingen kommunale enheter har bruk for utstyret, kunngjøres det i en lukket budrunde på kommunens intranett. Alle ansatte har muligheten til å gi bud, og høyeste bud «vinner». Kommunen er imidlertid ikke forpliktet til å selge til de budene som kommer inn i forbindelse med de lukkede budrundene. Mottatte bud blir vurdert av ledelsen, og akseptert eller avslått. Det går frem av intervju at ingen av prisene som er gitt til de ansatte hittil har blitt ansett som urimelig lave. Kommunen kan imidlertid ikke føre kontroll med hvor vidt ansatte selger utstyret videre med gevinst.

Tyngre anleggsmaskiner, lastebiler, traktorer mv. annonseres som hovedregel på finn.no eller i lokalavisen. Kjøperne er i all hovedsak private og næringsdrivende. Bydrift opplever også å få inn bud fra private eller næringsdrivende på utstyr som ikke er annonsert. Ved salg er hovedregelen at gjenstanden skal annonseres og selges til høyeste bud. Det går frem av intervju at kommunen har takket ja til innkommet bud én gang, mens øvrige bud har blitt avslått.

Retningslinjer for behandling av salgsoppgjør

I henhold til kommunes økonomireglement skal all fakturering skje via kommunens økonomisystem. Utover de generelle retningslinjene, er det ikke gitt spesifikke retningslinjer for dokumentasjon og oppgjør ved salg av kommunens eiendeler. Det går fram av intervju at den vanlige praksisen er å inngå en salgskontrakt med kjøper. Dette gjelder særlig ved salg av kjøretøy og anleggsmaskiner. Oppgjør skjer da som regel ved innbetaling til kommunens driftskonto, og ansvarlig avdeling gir beskjed til regnskapsavdeling om hvilken avdeling inntekten skal føres på. Salg av utstyr blir som hovedregel fakturert via kommunens økonomisystem.

5.3.2 Annen avhending

Det går fram av intervju at det sjeldent forekommer annen avhending av maskiner og utstyr utover salg eller kassering. Ved kassering blir utstyret behandlet som avfall og kildesortert. Det har hendt at utdatert utstyr har blitt gitt til lag/foreninger.

Av intervju går det fram at det ikke er gitt retningslinjer om hvor vidt ansatte kan ta med seg ødelagt utstyr hjem.

5.4 Vurderinger

Basert på undersøkelsen er revisjonens vurdering at kommunen har etablert retningslinjer for avhending av eiendeler, og at disse synes å være implementert ute i organisasjonen. Omfanget av avhending synes heller ikke å være av vesentlig omfang. Retningslinjene dekker ikke rutiner for kunngjøringer og budrunder. Revisjonen mener dette med fordel kunne vært nedfelt i en skriftlig rutinebeskrivelse for å sikre en ensartet praksis i hele organisasjonen.

Det bør også utarbeides rutinebeskrivelse for behandling av salgsoppgjør. Etter revisjonens vurdering er dagens retningslinjer for fakturering ikke fullt ut dekkende for hvordan salgsoppgjør knyttet til eiendom og eiendeler skal håndteres. Videre mener revisjonen at alle salg bør faktureres via økonomisystemet. Dette bidrar til å sikre fullstendig bokføring av inntekter og sikker innkreving.

6 Konklusjon og anbefalinger

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt i hvilken grad det er hensiktsmessig organisering og rutiner knyttet til innkjøp, oppbevaring og avhending av eiendeler i avdeling Bydrift i Rana kommune. Vi har sett på forvaltningen både fra et organiserings- og effektivitetsperspektiv, og fra et regel-etterlevelsesperspektiv.

Etter revisjonens vurdering viser undersøkelsen at arbeidet med innkjøp og oppbevaring/forvaltning av eiendeler i avdeling Bydrift på enkelte områder ikke er tilfredsstillende. Til dels gjelder dette skriftliggjøring av retningslinjer og rutiner. Revisjonen mener økt skriftliggjøring vil bidra til å redusere risikoen for feil og mangler i arbeidsprosessene, og til at arbeidet i mindre grad blir personavhengig. Videre går det frem av undersøkelsen at ikke alle interne prosedyrer og retningslinjer er fulgt.

6.1 Innkjøp

Retningslinjene for innkjøp beskriver de sentrale kravene knyttet til konkurranseeksponering av anskaffelser. Samtidig vurderer revisjonen at de ikke i tilstrekkelig grad gir tydelige føringer knyttet til systematisk planlegging og behovsvurdering og verdivurdering. Det er også etter revisjonens vurdering i for liten grad gitt føringer knyttet til gjennomføring og dokumentasjon av anskaffelser under 500.000,-. Revisjonen stiller spørsmål ved om retningslinjene ikke er tydelige nok når det gjelder innkjøpssjefens rolle i forbindelse med anskaffelser til en verdi over 500.000,-.

Videre mener revisjonen at retningslinjene for innkjøp bør ha en tettere kobling til kommunens etiske retningslinjer, særlig hva gjelder krav til habilitetsvurderinger.

Kommunens økonomireglement gir rom for stor grad av videredelegering av bestillingsmyndighet nedover i organisasjonen. Etter revisjonens vurdering vil mange med myndighet til å bestille varer og tjenester på vegne av kommunen, kunne øke risikoen for innkjøp som er i strid med anskaffelsesregelverket, samt kommunens retningslinjer for innkjøp. Å sette beløpsgrenser for delegert innkjøpsmyndighet er etter revisjonens vurdering et effektivt tiltak for å begrense risikoen.

Oppfølging av leveranser og fakturerte priser mot underliggende avtaler er etter revisjonens vurdering svak. I den ene rammeavtalen som revisjonen har gått gjennom har ikke kommunen tilgjengelig informasjon om betingelsene som gjelder i avtalen, utover kontaktinformasjon til leverandøren. Revisjonen mener at dette øker risikoen for at kommunen blir feilfakturert, og at kommunens generelle oppfølging av leverandøravtalene kan svekkes.

Gjennomgangen av innkjøp foretatt av avdeling Bydrift viser at avdelingen har brutt med kravet til konkurranseeksponering i sju av fjorten utvalgte innkjøp. Dette er i strid med lov om offentlige anskaffelser § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1, samt interne retningslinjer. Revisjonen mener det er uheldig at et så sentralt lovkrav brytes.

6.2 Oppbevaring

Etter revisjonens vurdering foreligger det ikke per i dag en oppdatert og hensiktsmessig oversikt over eiendelene som forvaltes av Bydrift. Det bør etableres et samlet strukturert register over utstyret som disponeres av Bydrift. Et slik register vil kunne bidra til:

- enklere bruk av utstyr på tvers av avdelingene innad i Bydrift og økt ressursutnyttelse,
- en strukturert vedlikeholdsplan for utstyret som igjen kan bidra til redusert driftsstans som følge av mangelfullt utstyr,
- reduserte vedlikeholdsutgifter som følge av mindre omfang av ad hoc-vedlikehold og nødløsninger,
- å unngå «dobbelanskaffelser» av utstyr man allerede har.

Videre mener revisjonen at retningslinjene for utlån av utstyr bør oppdateres til en ensartet og ønsket praksis som skal gjelde for alle i organisasjonen. Retningslinjer for utlån bør ta utgangspunkt i kommunens etiske retningslinjer, og bør inneholde klare retningslinjer for hvem som er økonomisk ansvarlig for utstyr som ev. blir ødelagt i forbindelse med utlån.

6.3 Avhending

Etter revisjonens vurdering har Rana kommune etablert retningslinjer for avhending av eiendeler, og disse synes å være implementert ute i organisasjonen. Revisjonen mener imidlertid at det med fordel kunne vært nedfelt i en skriftlig rutinebeskrivelse for kunngjøring av salg og budrunder, for å sikre en ensartet praksis i hele organisasjonen. En slik rutinebeskrivelse bør også omfatte retningslinjer for behandling av salgsoppgjør.

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

1. Få en tettere kobling mellom kommunens etiske retningslinjer og øvrige retningslinjer i forvaltningen.
2. Vurdere om retningslinjer for innkjøp skal inneholde tydeligere veiledning om
 - a) Systematisk planlegging og behovsvurdering i forkant av anskaffelsesprosessene.
 - b) Gjennomføring og dokumentasjon av anskaffelser under 500.000,-.
 - c) Tydeligere krav knyttet til involvering av innkjøpssjef i større anskaffelser.
3. Vurdere tiltak for å begrense omfang av bestillingsmyndigheter i organisasjonen.
4. Sikre at det er tilstrekkelig informasjon om betingelser og retningslinjer for bestilling for alle inngåtte rammeavtaler.
5. Vurdere å etablere et samlet strukturert register over utstyret som disponeres av Bydrift.
6. Oppdatere retningslinjer for utlån av utstyr, for å få en ensartet og ønsket praksis som skal gjelde for alle i organisasjonen.
7. Skriftliggjøre etablert praksis for salg av eiendeler og eiendommer for å sikre ensartet praksis i hele organisasjonen.
8. Gå gjennom funnene i denne rapporten og sikre at eventuelle pågående ulovlige innkjøp blir avsluttet, samt sette i verk tiltak for å sikre at tilsvarende avvik ikke blir gjentatt.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Rapporten ble sendt på verifisering for eventuell tilbakemelding på faktagrunnlaget til rapporten. Revisjonen mottok tilbakemelding fra kommunen 19. september 2016, har hensyntatt de forhold som ble påpekt. Revisjonen sendte deretter rapporten på høring til rådmannen. 19 oktober fikk revisjonen tilbakemelding fra rådmannen om at kommunen ikke hadde ytterligere kommentarer til rapporten enn det som var fremkommet i forbindelse med verifisering.

Vedlegg 2: Sentrale dokumenter og litteratur

Sentrale dokumenter og retningslinjer som er gjennomgått:

- Sentrale planer og retningslinjer som gjelder hele kommunen
- «Lokale» planer og retningslinjer som gjelder Bydrift
- Anskaffelsesprotokoller
- Anleggsregister og ev. utstys-/inventaroversikter
- Sjekklistor, kontrolldokument mv.

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