



ETTERLEVES ANSKAFFELSESREGLENE?

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

28.01.10

INNHold

1. INNLEDNING	1
1.1 Vurderingskriterier	1
1.2 Problemstillinger	1
1.3 Avgrensinger	2
1.4 Rådmannens kommentarer	2
2. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET	3
2.1 Datainnsamling.....	3
2.2 Bearbeiding og analyse.....	4
3. ETTERLEVES REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	5
3.1 Følges kravene til kunngjøring?	5
3.2 Følges kravene til anskaffelsesprotokoll?	9
3.3 Følges kravene til tilbudsåpning?.....	10
3.4 Følges kravene til innhenting av dokumentasjon?	11
3.5 Følges kravene til kontrakt?	12
4. FUNGERER HJELPEMIDLENE?	14
4.1 Følges kravene til bruk av WebSak?	14
4.2 Brukertilfredshet.....	15
5. ER INTERNKONTROLLEN GOD NOK?	18
5.1 Funn/fakta.....	18
5.2 Revisjonens vurdering.....	19
6. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	20
6.1 Konklusjon	20
6.2 Anbefalinger.....	22
KILDEHENVISNINGER	23
RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	1
REVISJONENS BEMERKNINGER	1

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok¹ å be revisjonen gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt for å vurdere om anskaffelsesreglene etterleves.

Prosjektet skulle vurdere om de grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket og interne retningslinjer for innkjøp følges ved kommunens tjenestesteder. Bakgrunnen var et tips om at praksis for innhenting av tilbud og tildeling av kontrakt ved enheter i kommunen ikke følger regelverket. Det er vist til at få innkjøp over 500.000.- er kunngjort på Doffin².

Anskaffelsesregelverket og interne retningslinjer for innkjøp skal sikre effektive og profesjonelle innkjøp. God etterlevelse av anskaffelsesreglene er også kjent som et viktig element for å redusere risikoen for korrupsjon og misligheter. Manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket kan føre til merkostnader for kommunen i form av tapte kostnadsreduksjoner og i ytterste konsekvens betaling av overtredelsesgebyrer. Senest i juni i år måtte Askøy kommune betale 1,25 millioner i overtredelsesgebyr for å ha foretatt en ulovlig direkte anskaffelse av et byggeprosjekt³. Bærum kommune hadde i 2008 innkjøp fra eksterne leverandører på totalt ca 2,4 mrd (netto).

Anskaffelsesreglene er kompliserte og omfanget av kommunens anskaffelser er omfattende. Revisjonen har derfor valgt å kun fokusere på de største anskaffelsene og en bred kartlegging av regel etterlevelsen i kommunen totalt.

1.1 Vurderingskriterier

Det nasjonale anskaffelsesregelverket og kommunens interne retningslinjer for innkjøp stiller en rekke krav til gjennomføringen av offentlige anskaffelser generelt, og offentlige anskaffelser over 500.000.- spesielt. Vurderingskriteriene som ligger til grunn for denne rapporten er nedfelt i:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 (anskaffelsesloven).
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 (anskaffelsesforskriften).
- Bærum kommunes Økonomihåndbok.
- Bærum kommunes Innkjøpshåndbok av 30.08.2007.
- Bærum kommunes etiske retningslinjer.

1.2 Problemstillinger

For å få en enkel inndeling av saken velger vi å dele inn rapporten i følgende problemstillinger:

- Etterleves regelverket for offentlige anskaffelser?
- Fungerer kommunens hjelpemidler?
- Er internkontrollen god nok?

¹ Kontrollutvalget møte 18.06.09 sak 027/09 *Revurdering forvaltningsrevisjonsprosjekter.*

² Database for offentlige innkjøp.

³ KOFA-sak nr 1/2009.

1.3 Avgrensinger

Revisjonen har vært nødt til å gjøre noen avgrensinger. Vi har valgt å fokusere på etterlevelsen av regelverket knyttet til anskaffelser over 500.000.- for kommunen samlet. Revisjonen har undersøkt om de ulike tjenestestedene har fulgt riktige anskaffelsesprosedyrer i forbindelse med utvalgte anskaffelser over 500.000.-. Vi har ikke kontrollert prosessen i etterkant av en anskaffelse, som fakturakontroll og kontroll av varemottak.

- Vi har i utgangspunktet ikke vurdert praksis knyttet til anskaffelser under 500.000.-. For disse gjelder andre regler. Der det har vist seg at et leverandørforhold består av flere enkelte anskaffelser under 500.000.- har vi likevel tatt en begrenset sjekk av om det er protokollført at det har vært innhentet konkurrerende tilbud.
- Vi har ikke fokusert på enkelte tjenestesteder for å gå i dybden og vurdere anskaffelsene og de interne rutinene samlet på enkelte tjenestesteder.
- Vi har heller ikke søkt etter mistenkelige anskaffelser. Det finnes ulike metodiske verktøy for å sile ut slike.
- Vi har ikke vurdert etterlevelsen av EØS utlysninger. Dersom anskaffelsen også overstiger EØS-terskelverdiene (1 650 000.-) skal konkurransen også kunngjøres i TED-basen, som er EUs database for anskaffelser.

1.4 Rådmannens kommentarer

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

2. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt* (RSK 001)⁴.

2.1 Datainnsamling

For å undersøke i hvilken grad kommunens tjenestesteder etterlever anskaffelsesregelverket og interne retningslinjer samlet vi en oversikt over alle leveranser til kommunen pålydende 500.000.- ekskl. mva. eller mer for 2008 og 2009 (t.o.m. 31 august).

Ut fra databasen ble det så valgt å trekke ut en oppstilling av alle årlige utbetalinger over 500.000.- fra det enkelte tjenestested i kommunen til leverandør i 2008 og 2009. Leverandører som leverte til flere tjenestesteder hvor leveransene samlet, men ikke enkeltvis, overskred 500.000.- ble derfor ikke med i utvalget. Ut fra ovennevnte utvalgsriterier sto revisjonen igjen med 1050 forskjellige leveranser⁵, fordelt på 496 leverandører og 112 tjenestesteder.

Leveransene som var interessante i forbindelse med dette prosjektet var de leveranser som ifølge Lov om offentlig anskaffelser og Forskrift om offentlige anskaffelser skulle vært gjenstand for konkurranse. Derfor ble alle leveranser fra leverandører som har rammeavtaler med kommunen, er monopolleverandører eller offentlige institusjoner fjernet fra oversikten. Videre fjernet vi alle leveranser som var overføringer og alle leveranser som var fra utenlandske leverandører.

Etter å ha rensket datamaterialet som beskrevet ovenfor satt vi igjen med et grunnlag for tilfeldig utvalg. Grunnlaget var på 597 leveranser, fordelt på 76 forskjellige tjenestesteder og 345 leverandører.

Fra denne oversikten trakk vi ut et utvalg leveranser. I oversikten var leveransene fordelt etter ansvarsområde, ikke tjenestested. Et tjenestested kan ha flere ansvarsområder. Alle ansvarsområder med én eller to leveranser fra 2008 og 2009 på over 500.000.- ble valgt ut. Fra de ansvarsområdene som hadde tre leveranser eller mer over 500.000.- fra samme tidsrom trakk vi ut tre leveranser ved tilfeldig utvelging. Det totale utvalget bestod av 68 leveranser fordelt på 42 ansvarsområder, hvorav 14 av ansvarsområdene ligger under eiendom. Flere av de utvalgte anskaffelsene var knyttet til leverandører hvor det var inngått lokale rammeavtaler mellom det enkelte tjenestested og leverandør. Av denne grunn ble utvalget (antallet leveranser) redusert fra 68 til 53, mens antall ansvarsområder ble redusert fra 42 til 35 fordelt på 28 tjenestesteder.

Sammen med brevet som ble sendt ut var det vedlagt et spørreskjema som var adressert til tjenesteleder på det enkelte tjenestested. Ved gjennomgang av dokumentasjonen vi mottok viste det seg at enkelte av leveransene var gjennomført av et annet tjenestested enn det tjenestestedet som var blitt fakturert for anskaffelsen. Videre var det enkelte tjenestesteder som falt bort fordi den/de utvalgte leveransene knyttet seg til en lokalt inngått rammeavtale.

⁴ Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05.

⁵ Med en "leveranse" mener revisjonen her leveranser fra én leverandør til ett tjenestested som samlet overskrider 500.000.- per år i utbetalinger fra tjenestestedet til leverandør.

Da disse var fjernet stod vi igjen med 22 tjenestesteder. Av disse svarte alle på spørreskjemaet.

2.2 Bearbeiding og analyse

Vi sendte ut brev til de aktuelle tjenestestedene og etterspurte dokumentasjon for de utvalgte anskaffelsene. Vi ba om anskaffelsesprotokoll og tilbudsåpningsprotokoll samt undersøkte om visse krav om innhenting av ulik dokumentasjon fra leverandørene var oppfylt.

Dokumentene for hver enkelt anskaffelse ble gjennomgått og registrert i en sjekklister der vi hadde lagt inn tall fra 2008 for totalomsetning mot kommunen, totalomsetning til det utvalgte tjenestestedet, antall år leverandøren hadde levert for over 500.000.- til tjenestestedet, antall fakturaer til dette tjenestestedet og tjenestestedets totale innkjøp.

Fra flere av tjenestestedene mottok vi svært mangelfull eller ingenting av den etterspurte dokumentasjonen ved vår første henvendelse. Noen forklarte manglende dokumentasjon ved å vise til unntaksbestemmelser i regelverket de mente kom til anvendelse, noen ga andre grunner og noen oppga ingen grunn overhodet. I alle disse tilfellene gikk vi nye runder med tjenestestedene til vi var sikre på at vi hadde mottatt alt de hadde av dokumentasjon som vi ønsket. For de som viste til at unntaksbestemmelser i regelverket kom til anvendelse la vi frem vår vurdering av dette for å gi dem muligheten til å fremsette og begrunne sine eventuelle motforestillinger. Dette for å sikre kontradiksjon, og at vi ikke trekker slutninger på feilaktig grunnlag..

3. ETTERLEVES REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?

I framstillingen under hver av problemstillingene vil vi først presentere relevante fakta vi har samlet inn, for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene. Til slutt i rapporten vil vi gi en samlet konklusjon i forhold til problemstillingene.

Vi har fokusert på krav knyttet til følgende punkter: kunngjøring, anskaffelsesprotokoll, tilbudsåpning, bruk av WebSak, innhenting av dokumentasjon fra leverandørene og om det foreligger kontrakt.

3.1 Følges kravene til kunngjøring?

Det er et grunnleggende krav at offentlige anskaffelser skal være gjenstand for konkurranse⁶. For anskaffelser over 100.000 skal det innhentes tilbud fra minst tre leverandører. Kravet til konkurranse skjerpes ved større anskaffelser. Anskaffelser over 500.000.- eks. mva. skal kunngjøres i Doffin⁷, som er den nasjonale databasen for anskaffelser. Revisjonen har i dette prosjektet fokusert på større anskaffelser, hvor det er krav om kunngjøring.

Oppdragsgiver skal sikre forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet gjennom anskaffelsesprosessen⁸. Det er altså opp til oppdragsgiver å kunne dokumentere at en prosess gjennomføres i samsvar med regelverket.

Det finnes noen unntak for kravet til kunngjøring av anskaffelser over 500.000.-⁹. Kunngjøring er for eksempel ikke påkrevet dersom anskaffelsen bare kan foretas hos én leverandør i markedet eller for å beskytte en enerett. Det er innkjøper som må kunne godtgjøre at vilkårene for unntak er oppfylt. Unntaksbestemmelsene tolkes restriktivt¹⁰. Revisjonen har lagt til grunn at beslutning om unntak fra kunngjøringskravet må protokollføres og det må foreligge dokumentasjon av de vurderinger og eventuelt fakta som ligger til grunn for anvendelse av unntak¹¹.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Anskaffelser over 500.000.- eks. mva. skal kunngjøres i Doffin.
- ⇒ Beslutning om ikke å kunngjøre en anskaffelse skal være i samsvar med reglene for unntak.
- ⇒ De ulike tjenestestedene må kunne dokumentere at anskaffelsesprosessen er i samsvar med regelverket.

3.1.1 Funn/fakta

Som beskrevet ovenfor har revisjonen undersøkt 53 anskaffelser fordelt på 28 tjenestesteder. Eiendom er desidert størst i kommunen når det kommer til gjennomføring av større

⁶ § 5 i anskaffelsesloven.

⁷ § 9-1 i anskaffelsesforskriften og kap. 1.1, punkt 4 i Innkjøpshåndboka.

⁸ Lov om offentlige anskaffelser § 5.

⁹ § 2-1 eller § 14-4 i anskaffelsesforskriften.

¹⁰ Se bl.a. Dragsten: Håndbok i offentlige anskaffelser 2006 side 41.

¹¹ Jmfør § 3-2 annet ledd i anskaffelsesforskriften: *Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.*

anskaffelser. 18 av de utvalgte 53 anskaffelsene var foretatt av Eiendom. Revisjonen fant ikke brudd på kravet om kunngjøring i de anskaffelsene revisjonen har undersøkt vedrørende Eiendom. En av anskaffelsene var gjennomført av Anskaffelsesenheten, her var det heller ikke avvik.

For de andre tjenestestedene var bildet annerledes. Av de gjenstående 34 anskaffelsen var det etter revisjonens oppfatning brudd på regelverket i 12 tilfeller.

Nedenfor gir revisjonen en kort omtale av de forholdene hvor vi mener det foreligger brudd på kunngjøringskravet og hvor det ikke er dokumentert at prosessen er i samsvar med anskaffelsesregelverket.

Innkjøp og lagere (BK bedrifter adm.avd.) totale innkjøp i 2008 var på cirka åtte millioner.-. Innkjøp og lager manglet kunngjøring og annen dokumentasjon på begge anskaffelsene revisjonen undersøkte¹². Leverandørene det gjaldt hadde levert varer og tjenester til det aktuelle tjenestested på over 500.000.- i henholdsvis tre og fire år. Revisjonen har fått opplyst av tjenesteleder, at sommeren 2008 ble det utlyst anbudskonkurranse for det produktspekteret som en av de to undersøkte anskaffelsene handler om. Den andre anskaffelsen gjelder innkjøp fra en tidligere rammeavtaleleverandør. Den uttalte begrunnelsen for dette er at den nye rammeavtaleleverandøren ikke kan levere produktene tjenestestedet ønsker.

Transportkontoret totale anskaffelser i 2008 var på cirka 24 millioner. Revisjonen undersøkte to anskaffelser gjort av Transportkontoret. For en av leveransene har ikke revisjonen mottatt noen dokumentasjon. Leverandøren hadde levert varer og tjenester for over 500.000.- til Transportkontoret i fem år. Det forelå ingen sentral avtale, og det finnes ingen protokoller eller annen dokumentasjon som tilsier at det har vært konkurranse. Revisjonen har fått opplyst¹³ at den som bestiller tjenester retter henvendelser til flere selskaper for å finne ut hvor vedkommende får tjenestene best og billigst. Det foreligger ikke skriftlig dokumentasjon eller logg på dette, prisforespørlene har foregått telefonisk. Transportkontoret har opplyst¹⁴ at tjenesten ble lagt ut på anbud sommeren 2008 i regi av Anskaffelsesenheten hvor en annen leverandør vant anbudet. Etter at rammeavtalen trådte i kraft er omtalte leverandør faset ut ifølge tjenesteleder.

Kulturarena Bærums totale anskaffelser i 2008 var på cirka ni millioner. En av de to leveransene var under terskelverdien for kunngjøring og begge anskaffelsene hadde vært gjenstand for konkurranse, anbudsinnbydelse ble sendt til minst tre leverandører. For begge anskaffelsene var dokumentasjonen svært mangelfull og anskaffelsen som var over terskelverdien manglet kunngjøring.

Barneverntjenestens totale anskaffelser i 2008 var på cirka 40 millioner. Leverandøren hadde levert varer og tjenester for over 500.000.- til Barneverntjenesten i to år. Revisjonen har mottatt en kontrakt, ellers ingen dokumentasjon.

¹² Revisjonen hadde valgt ut tre anskaffelser fra begge tjenestestedene. Det viste seg at to av anskaffelsene var handlet over rammeavtale og de ble derfor utelatt fra den videre undersøkelsen.

¹³ Brev av 30.11.09.

¹⁴ Brev av 15.10.09.

Henie Onstad bo- og rehabiliteringssenters totale anskaffelser i 2008 var på cirka seks millioner. Leverandøren hadde levert varer og tjenester for over 500.000.- til bo- og rehabiliteringssenteret i sju år. Revisjonen har mottatt en kontrakt, ellers ingen dokumentasjon knyttet til denne anskaffelsen.

Geodata hadde totale anskaffelser for 2,1 millioner i 2008. Geodata har hatt et langvarig leverandørforhold siden før 1990. Ifølge tjenesteleder foreligger derfor ikke den dokumentasjonen som revisjonen har etterspurt. Det vises til at en har god oversikt over markedet og at ingen vil kunne levere en løsning som vil kunne måle seg med den kommunen har i dag. Revisjonen har lagt til grunn at en slik langvarig avtale, uten at det har vært gjennomført konkurranse, antakelig¹⁵ må anses i strid med anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse. Grunnlag for unntak er ikke protokollført eller dokumentert. På bakgrunn av de årlige utbetalinger til leverandør mener revisjonen reglene om kunngjøring av anskaffelsen er overtrådt.

IKT-avdelingen har totale innkjøp fra eksterne leverandører på cirka 50 millioner årlig. Her har revisjonen undersøkt tre leverandørforhold. For det første leverandørforholdet forklarer avdelingen at det ble gjennomført en anbudsrunde i 2002. Det har imidlertid ikke vært mulig å dokumentere denne anbudsprosessen. For det andre leverandørforholdet viser IKT avdelingen til at det er foretatt begrenset forespørsel til et utvalg leverandører. For den tredje anskaffelsen vises det til at anskaffelsen bare kan foretas hos én leverandør i markedet. Det er vist til at unntaksbestemmelser i anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse. Revisjonen finner det ikke godtgjort at unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse. Revisjonens undersøkelse viser manglende dokumentasjon av anskaffelsesprosess og at det ikke skrives anskaffelsesprotokoll.

Vann og avløp drift hadde totale innkjøp fra eksterne leverandører på cirka 38 millioner i 2008. Tjenestestedet har inngått mange og jevnlig innkjøp av service/vedlikeholdstjenester over flere år. Tjenestestedet har flere leverandører av slike ytelser, mens den leverandøren revisjonen har undersøkt har den vesentligste delen av leveransene. Om tildeling av de enkelte serviceoppdragene viser tjenesteleder at dette er anskaffelser i størrelsesorden 2.000 til 80.000. Tildelingen av oppdragene vurderes fra gang til gang basert på en vurdering av driftssituasjonen. Bestillinger avtales på stedet per telefon, mens mer omfattende oppdrag tilbys og bekreftes skriftlig.

Tjenesteleder mener at unntaksbestemmelser kommer til anvendelse. Revisjonen mener likevel en stor del av disse mindre serviceoppdragene må anses for anskaffelser av samme type og at anskaffelsens verdi må vurderes samlet med utgangspunkt i det årlige forbruket. På bakgrunn av de totale utbetalingene for serviceoppdragene har revisjonen derfor lagt til grunn at anskaffelser av de aktuelle servicetjenestene er inngått i strid med kravet om kunngjøring av konkurransen. Revisjonen mener videre at det ikke er godtgjort at unntakene det er henvisning til kan begrunne at anskaffelsen av serviceoppdragene ikke er kunngjort. Unntaksvurdering er heller ikke protokollført.

¹⁵ Dragsten: Håndbok i offentlige anskaffelser side 250; Selv om det ikke er direkte regulert i loverket...må kontrakter ...”som hovedregel ikke (bør) ha en varighet over 4 år”.

3.1.2 Revisjonens vurdering

Kravet om kunngjøring er et grunnleggende krav for anskaffelser over 500.000.-. Anskaffelser som ikke er kunngjort etter reglene kan ilegges et overtredelsesgebyr inntil 15 prosent av anskaffelsens verdi¹⁶. Manglende kunngjøring anser derfor revisjonen som et alvorlig regelbrudd.

Det fremgår ovenfor at enkelte av de forholdene revisjonen har pekt på allerede er brakt i orden eller at det er slik prosess på gang. Dette synes revisjonen er positivt og kan være en indikasjon på at de siste års økte fokus på anskaffelsesområde med opprettelsen av Anskaffelsesenheten, innkjøpshåndboka m.m. har hatt en positiv effekt.

Revisjonen ser videre en klar sammenheng i materialet. Anskaffelsesenheten og Eiendom har kunngjort alle sine anskaffelser. For ”resten” av kommunen mangler omtrent hver tredje undersøkte anskaffelse kunngjøring/tjenestestedet kan ikke dokumentere anskaffelsesprosess i samsvar med regelverket.

Eiendom er desidert størst i kommunen når det kommer til anskaffelser, både når det gjelder antall gjennomførte anskaffelser og størrelsesorden på den enkelte anskaffelse. Revisjonen anser det derfor som viktig og svært positivt at Eiendom kun har få og mindre avvik blant de 18 anskaffelsene som ble undersøkt. Når det er sagt så får Eiendom, i egenskap av å være en storinnkjøper, god erfaring med å gjennomføre anskaffelser. Derfor bør en kunne forvente at Eiendom skårer høyt, relativt sett, på en undersøkelse som denne. Videre vil revisjonen understreke at det ikke er gjort grundige undersøkelser av de enkelte anskaffelsene. Derfor er revisjonens positive vurderinger av Eiendom knyttet til etterlevelse av de generelle kravene. Mer spissede og grundigere undersøkelser er nødvendig for mer dyptgående vurderinger av praksisen på Eiendom.

Etter korrupsjonssaken vinteren 2006/2007 iverksatte rådmannen tiltak for å styrke kommunens innkjøpskompetanse. Rådmannen fokuserte i hovedsak på tjenestestedene Eiendom og Anskaffelsesenheten som var de største på innkjøp. Revisjonen mener funnene tyder på at dette arbeidet har lyktes.

Det er vanskelig å peke på klare fellesnevner for anskaffelsene med de mest alvorlige avvikene. Revisjonens gjennomgang gir et nyansert bilde. Tjenestestedene med svært få store innkjøp har avvik, men det har også de tjenestestedene som gjennomfører anskaffelser på flere titalls millioner i året. Revisjonen mener derfor rådmannen bør gå bredt ut i det videre arbeidet med å forbedre kommunens praktisering av anskaffelsesregelverket.

Et kjennetegn ved noen av avvikene er at leverandør i flere år har levert mange enkeltanskaffelser som i sum overstiger 500.000.- hvert enkelt år. For det enkelte tjenestested kan det være vanskelig å vurdere når flere enkeltinnkjøp må vurderes samlet og derfor anses som en større anskaffelse iht regelverket. Dette kan derfor være et område rådmannen kan identifisere ved en gjennomgang av reskontro og følge opp med riktige tiltak.

I revisjonens gjennomgang er det videre flere tjenestestede som viser til konkrete unntaksbestemmelser fra regelverket som begrunnelse for at konkurranse ikke er gjennomført i samsvar med regelverket eller de viser til at bare en leverandør er i stand til å

¹⁶ Lov om offentlige anskaffelser § 7 b.

levere det aktuelle produktet/tjeneste. Revisjonen peker på at adgangen til å anvende unntaksbestemmelsene i lovverket er snever. I de tilfellene revisjonen har undersøkt mener vi det er mangler i den vurderingen som tjenestestedene har foretatt og at tjenestestedet ikke har godtgjort at vilkårene for unntak er oppfylt. For alle disse sakene er det også tilfelle at argumentasjonen ikke er protokollført eller dokumentert før gjennomføringen av den aktuelle anskaffelse, men tilsynelatende er argumentasjon som presenteres for revisjonen i ettertid. Revisjonen mener dette viser at rutiner/dokumentasjon knyttet til beslutninger om unntak er mangelfulle og i kapittel 6 foreslår revisjonen konkrete tiltak knyttet til dette.

Revisjonen ser også at det er nødvendig å rette ulike tiltak mot de tjenestesteder som har avvik som vist til ovenfor. Styrking av kompetanse ved det enkelte tjenestestedet for å unngå avvik ved nye anskaffelser ser ut til å være nødvendig. Noen av de forholdene revisjonen har pekt på relaterer seg til løpende leveranser som ikke er basert på formell avtale. Her bør rådmannen initiere en anskaffelsesprosess i samsvar med regelverket. Vurdering av mulighet for å inngå rammeavtale vedrørende det aktuelle innkjøpsområdet kan være et annet tiltak.

3.2 Følges kravene til anskaffelsesprotokoll?

Protokollen skal beskrive ”alle vesentlige forhold og viktige beslutninger” gjennom hele anskaffelsesprosessen¹⁷. I vedlegg 4 til forskriften er det oppstilt skjema som angir hvilke opplysninger protokollen minst skal omfatte. Kommunen har laget egen mal for anskaffelsesprotokoll for innkjøp.

Hensikten bak kravet til protokollføring er at oppdragsgiver skal dokumentere hele anskaffelsesprosessen skriftlig for å sikre at lovens grunnleggende krav til gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas. Protokollen skal føres fortløpende gjennom hele anskaffelsesprosessen.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Det skal føres protokoll for alle anskaffelser som overstiger 100.000.- eks. mva.¹⁸.
- ⇒ Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen¹⁹.
- ⇒ Mal for anskaffelsesprotokoll i WebSak bør følges²⁰.

3.2.1 Funn/fakta

Av de 53 anskaffelsene revisjonen har kartlagt var det kun 25 (47 %) hvor det ikke forelå noen avvik. Åtte av leveransene hadde mindre avvik i selve utfyllingen, mens for 20 av anskaffelsene manglet det anskaffelsesprotokoll.

Mangelfull utfyllingen av protokoll knyttet seg i fire tilfeller til manglende signering, i ett tilfelle var det ikke anslått verdi for anskaffelsen, i ett tilfelle ble protokoll opprettet, men aldri sluttført og i to tilfeller var det ikke gitt noen henvisning til vedlegget som inneholdt begrunnelse for valg av leverandør.

¹⁷ § 3-2. i anskaffelsesforskriften.

¹⁸ § 3-2 første ledd i anskaffelsesforskriften.

¹⁹ § 3-2 annet ledd i anskaffelsesforskriften.

²⁰ Kap. 1.5 i Innkjøpshåndboken.

3.2.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen ser alvorlig på det faktum at nærmere halvparten av de undersøkte anskaffelsesprosessene manglet anskaffelsesprotokoll. Manglende skriftlighet i anskaffelsesprosessen gjør det vanskelig å etterprøve at anskaffelsen er gjennomført i henhold til regelverket, og det øker risikoen for uheldige leverandørbindinger og økonomiske misligheter.

3.3 Følges kravene til tilbudsåpning?

Det skal være minst to representanter fra oppdragsgiveren til stede på tilbudsåpning. Det skal føres protokoll fra åpningen. Av protokollen bør det som et minimum fremgå hvem som er tilstede, og hvilke leverandører som har inngitt tilbud.

Kommunen har laget en egen mal for protokoll for tilbudsåpning; i *Innkjøpshåndboka* heter at tilbudsåpning skal gjennomføres av minimum to representanter og det skal føres protokoll som inneholder: dato og tidspunkt for åpning, navn på deltagere under åpningen, navn på tilbydere og leveringstidspunkt²¹.

Det er viktig å dokumenteres at tilbud er fremkommet innen frist. Tilbud innkommet etter tilbudsfristen skal avvises²². Dersom tilbud som leveres for sent aksepteres kan det være risiko for at tilbyder har fått vite innholdet i andre konkurrerende tilbud.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Tilbudsåpning skal gjennomføres i samsvar med regelverket
- ⇒ Kommunens mal for anbudsåpning skal benyttes

3.3.1 Funn/fakta

For alle anskaffelsene hvor det mangler kunngjøring og/eller anskaffelsesprotokoll (se punkt 3.1 og 3.2) mangler det også protokoll for tilbudsåpning. For de resterende anskaffelsene så har det vært utfylt protokoll for tilbudsåpning. Blant disse var det svært få avvik, ved tre av anskaffelsene var protokollen mangelfullt utfylt. I to av tilfellene var ikke mal i WebSak benyttet, i stedet hadde den som var ansvarlig for anskaffelsen lagt ved en egenkomponert håndskrevet tilbudsprotokoll.

Eiendom bruker et annet system for kvalitetssikring av anskaffelsesprosessen enn WebSak, det såkalte TKL-systemet (Total kvalitetsledelse). Malen for tilbudsprotokoll i TKL-systemet er mangelfull i den forstand at malen ikke oppfyller alle kravene som er opplistet i *Innkjøpshåndboka* kap. 2.6. Da dette er et avvik ved malen og ikke selve utfyllingen har ikke revisjonen registrert det som et avvik på de anskaffelser som er gjort i TKL-systemet.

3.3.2 Revisjonens vurdering

Eiendom har opplyst at de planlegger å gå over til å bruke WebSak og revisjonen ser derfor ingen grunn til å kommentere mangelen i TKL-malen ytterligere her (se punkt 3.5).

²¹ Kap. 2.6, s. 24 i *Innkjøpshåndboka*.

²² § 11-11 i anskaffelsesforskriften.

Det er to hovedmønstre i utvalgsmaterialet når det gjelder protokoll for tilbudsåpning. De tjenestestedene som ikke har kunngjort og/eller skrevet anskaffelsesprotokoll har heller ikke fylt ut protokoll for tilbudsåpning. I de to omtalte tilfellene hvor ansvarlig for anskaffelsen har laget egen tilbudsprotokoll for hånd er ikke WebSak blitt benyttet i anskaffelsesprosessen. De som har benyttet seg av saksprosess i WebSak har fylt ut tilbudsprotokoll, og blant dem har revisjonen kun avdekket ett avvik.

3.4 Følges kravene til innhenting av dokumentasjon?

For alle anskaffelser over 100.000.- skal det kreves skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt²³ fra alle leverandører. Leverandører som ikke oppfyller disse kravene skal avvises²⁴.

Etter korrupsjonssakene i kommunen initierte rådmannen flere tiltak for å forebygge korrupsjon og annen økonomisk utroskap. Det ble gitt uttrykk for at kommunen skal håndheve en streng praksis med hensyn til å avvise firmaer som kan eller skal avvises etter anskaffelsesregelverket. Det ble blant annet utarbeidet et *egenerklæringsskjema* hvor leverandørene blir bedt om å opplyse eventuelt kjennskap til forhold som gjør at de rammes av anskaffelsesforskriftens regler om avvisning eller om selskapet har tilknytning til kommunens beslutningstakere som kan gjøre disse inhabile. Det fremgår av *Innkjøpshåndboka*²⁵ at for innkjøp over 500.000.- eks mva skal alle leverandører motta egenerklæring til utfylling sammen med konkurransegrunnlaget.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Tjenestestedet skal kreve at samtlige norske leverandører som leverer tilbud fremlegger skatteattest
- ⇒ Leverandørene skal motta egenerklæringsskjema til utfylling.

3.4.1 Funn/fakta

Skatteattest fra leverandør foreligger ved alle de anskaffelsene revisjonen har undersøkt med unntak av de anskaffelsene hvor kunngjøring mangler. Når det gjelder egenerklæring er resultatene omtrent det samme. Kravet om egenerklæring ble vedtatt innført av rådmannen våren/sommeren 2007. Flere av anskaffelsene vi har undersøkt er knyttet til avtaler inngått før dette. Derfor er utvalget som er undersøkt mindre enn 53 på dette punkt. Egenerklæring fra leverandør er mottatt i de fleste av anskaffelsene som er gjennomført etter at rådmannens tiltak ble innført.

Revisjonens undersøkelser har avdekket tre anskaffelser, inngått etter at kravet om egenerklæringsskjema var iverksatt på tjenestestedet, hvor leverandøren som ble tildelt anskaffelsen ikke har levert inn utfylt egenerklæringsskjema. Det bør legges til at det i malen for egenerklæringsskjema står følgende: *Alle leverandører blir bedt om å avgi erklæringen, uansett mistanke om mislige forhold eller ikke. Avgivelse av egenerklæringen er frivillig, unnlattelse i seg selv gir ikke grunnlag for avvisning.* Leverandørene er med andre ord ikke pliktig å levere inn egenerklæringsskjema.

²³ § 3-3, første ledd i anskaffelsesforskriften.

²⁴ § 11-10 og § 20-12 i anskaffelsesforskriften.

²⁵ Kap. 1.1, punkt 4 i Innkjøpshåndboka.

3.4.2 Revisjonens vurdering

Revisjonens undersøkelser tyder på at kravet om å etterspørre skatteattest hos leverandør ser ut til å bli fulgt tilfredsstillende. De anskaffelsene hvor det mangler skatteattest mangler også det meste av annen dokumentasjon.

Revisjonen har omtrent det samme inntrykket når det gjelder egenerklæringsskjemaet. De tre nevnte avvikene kan være en indikasjon på at leverandørene ikke alltid sender inn utfylt egenerklæringsskjema. Ettersom leverandørene ikke er forpliktet til å sende inn utfylt egenerklæringsskjema har ikke revisjonen vurdert de tre omtalte tilfellene som avvik.

3.5 Følges kravene til kontrakt?

En kontrakt angir viktige mellomværende mellom partene og er en forutsetning for at kommunen skal kunne sikre sine økonomiske forhold i forhold til leverandør. I innkjøpshåndboka/websak finnes standardkontrakter for kommunens innkjøp. Det fremgår at ”minimum skal være Bærum kommunes standard kontraktsvilkår..”. Revisjonen har lagt til grunn at der tjenestestedet har benyttet en offisiell norsk standardkontrakt, så vil dette minimumskravet være tilfredsstillt.

Kontrakten skal signeres innen vedståelsesfristen som skal være oppgitt i konkurransegrunnlaget²⁶. Vedståelsesfristen angir hvor lenge et tilbud er bindende. Dersom ikke annet er oppgitt i konkurransegrunnlaget utløper vedståelsesfristen 30 dager etter tilbudsfristens utløp²⁷.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Kontrakten skal minimum tilfredsstillende kommunens standard kontraktsvilkår²⁸.
- ⇒ Kontrakten skal signeres innen vedståelsesfristen

3.5.1 Funn/fakta

Revisjonen har ikke sjekket detaljene når det gjelder kontraktens innhold.

For fire av anskaffelsene foreligger det ikke noen kontrakt eller sentral avtale. Alle disse anskaffelsene består av mange småleveranser fra leverandør som samlet er godt over terskelverdien. Det er videre noen eksempler på at store leverandørers standardvilkår danner grunnlag for kontraktsforholdet. En avtale inneholder kun en henvisning til konkurransegrunnlaget og må etter revisjonens oppfatning anses mangelfull. For øvrig har tjenestestedene benyttet kommunens standardkontrakt eller offisiell norsk standardkontrakt.

Dato for signering på to av kontraktene var *etter* at revisjonen sendte brev²⁹ med forespørsel om dokumentasjon, selv om kontraktsforholdet i realiteten var påbegynt for lang tid tilbake.

Videre har vi, der det har vært mulig, sjekket om kontrakten er signert innen vedståelsesfristen. Det har ikke alltid vært mulig da det i en del tilfeller ikke har fremgått av dokumentasjonen vi etterspurte om kontrakten ble signert innen vedståelsesfristen.

²⁶ Se *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, s. 115.

²⁷ § 10-2 annet ledd i anskaffelsesforskriften.

²⁸ Kap. 2.4, s. 20 i Innkjøpshåndboka.

²⁹ Brev til tjenestelederne av 1.10.09.

Revisjonen har imidlertid funnet flere eksempler på at vedståelsesfristen ikke er overholdt.

3.5.2 *Revisjonens vurdering*

Det er revisjonens erfaring at tjenestestedene i hovedsak har en skriftlig avtale som ligger til grunn for anskaffelsen.

Unntaket er tilfeller hvor tjenestestedet har gjort mange mindre anskaffelser fra samme leverandør uten å gjøre noen vurdering av tjenestestedets samlede behov av den aktuelle tjeneste og/eller produktgruppe (se også punkt 3.2). Det er viktig at kommunen har formalisert sine kundeforhold med alle leverandører hvor de mottar store leveranser. Dette er etter revisjonens vurdering enda en grunn for at kommunen, herunder de enkelte tjenestestedene, bør bli flinkere til å gjøre overordnede vurderinger av sine årlige behov.

Å ikke overholde vedståelsesfristen kan innebære at det må avholdes ny konkurranse. Tjenestestedene bør derfor sikre at vedståelsesfristen overholdes. Som en del av dette bør tjenestestedene oppgi vedståelsesfristen i kunngjøringen.

4. FUNGERER HJELPEMIDLENE?

I dette kapittelet har vi undersøkt om tjenestestedene faktisk bruker anskaffelsesprosedyren i WebSak, som er et viktig kvalitetssikringssystem. Revisjonen har også foretatt en brukerundersøkelse for å sjekke brukertilfredsheten med kommunens hjelpemidler som bruk av WebSak samt tilfredshet med bistanden fra Anskaffelsesenheten.

4.1 Følges kravene til bruk av WebSak?

I innkjøpshåndboka vises til at det er laget en saksprosess i WebSak ”som skal følges ved anskaffelser”³⁰. Det heter videre at dokumentmalene skal være et hjelpemiddel til gjennomføring av anbudsprosessen i Bærum kommune, og er en trinnvis oppbygging av de ulike anbudsprosedylene som kan benyttes i henhold til Lov om offentlige anskaffelser med forskrift.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

⇒ Saksprosessen i WebSak skal følges ved anskaffelser.

4.1.1 Funn/fakta

WebSak er kommunens fellessystem for elektronisk dokumentregistrering, arkivering, produksjon og intern og ekstern kommunikasjon. I følge intranett skulle alle kommunens tjenestesteder ha fått opplæring i systemet innen utgangen av 2006. Anskaffelsesenheten har opplyst at det er vanskelig å tidfeste når det er rimelig å forvente at alle ansatte var fortrolig med WebSak. Dette fordi WebSak er et omfattende elektronisk system som det tar tid å sette seg inn i.

I WebSak er det lagt inn maler for alle viktige dokumenter i anskaffelsesprosessen; det er blant annet utformet maler for konkurransegrunnlag, protokoller, standardkontrakter og ”huskeliste” for hva som skal gjøres i løpet av anskaffelsesprosessen. Det er Anskaffelsesenheten som har ansvaret for å utforme, kvalitetssikre og oppdatere disse malene.

Noen av anskaffelsene vi har undersøkt bygger på kontrakter/avtaler som er inngått før 1.1.2007. I tillegg er det flere som er inngått i løpet av 2007, perioden hvor man jobbet med å innføre bruk av WebSak på alle nivåer i kommunen. En del av de undersøkte anskaffelsene er med andre ord inngått på et tidspunkt hvor bruk av WebSak ikke var praktisk mulig, eller det ikke er rimelig å forvente at den som gjennomførte anskaffelsen hadde fått opplæring i å bruke WebSak. Derfor er det vanskelig å tallfeste hvor mange avvik det er i forhold til det å bruke WebSak. Likevel viser resultatene én klar tendens i forhold til bruken av WebSak. *Ingen* av de 20 anskaffelsene med alvorlig avvik har blitt gjort gjennom saksprosessen i WebSak.

Gjennom forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen blitt oppmerksom på at Eiendom benytter et annet system for kvalitetssikring av anskaffelsesprosessen, det såkalte TKL-systemet (Total kvalitetsledelse). TKL-systemet er utarbeidet med henblikk på anskaffelser innen bygg og anlegg og er basert på nasjonale standarder. Systemet har egne maler for

³⁰ Kap. 1.5 i Innkjøpshåndboken.

interne rutiner i anskaffelsesprosessen. Eiendomssjefen har opplyst at Eiendom vil gå over til WebSak som internt kvalitetsikringssystem for fremtiden. På bakgrunn av dette har revisjonen ikke undersøkt nærmere hvordan TKL- systemet fungerer i praksis. Vi har imidlertid merket oss at mal for tilbudsåpning er forskjellig i WebSak og i TKL-systemet, og at malen i WebSak synes best å ivareta kravene til dokumentasjon av anskaffelsesprosessen.

4.1.2 Revisjonens vurdering

Revisjonens inntrykk er at WebSak fungerer godt som internt kvalitetssikringssystem. Ingen av anskaffelsene med alvorlige avvik er gjort gjennom saksprosessen i WebSak. Revisjonen mener det er et klart signal om at arbeidet med å få alle kommunes innkjøpsansvarlige til å bruke saksprosessen i WebSak, og de tilhørende malene, bør intensiveres.

Revisjonen mener videre det er positivt at også Eiendom vil gå over til å benytte WebSak som internt kvalitetssikringssystem. Dette vil kunne rasjonalisere ”vedlikehold” og kvalitetssikring av maler og rutiner og sikre at kommunen som helhet følger samme praksis for anskaffelser.

4.2 Brukertilfredshet

Under dette punktet har vi undersøkt hvordan brukertilfredsheten er med kommunens hjelpemidler for anskaffelser

Revisjonen sendte et spørreskjema ut til tjenestelederne ved tjenestestedene som har foretatt minst én anskaffelse over 500.000.- ekskl. mva i 2008 eller 2009, totalt 28 tjenestesteder. Noen av de utvalgte anskaffelsene viste seg ved nærmere ettersyn å være gjort over rammeavtale og i noen tilfeller var anskaffelsen gjennomført av et annet tjenestested, fortrinnsvis eiendom eller Anskaffelsesenheten. Derfor ble antall tjenestesteder som var aktuelle for undersøkelsen redusert til 22.

Spørreskjemaet bestod av fire lukkede spørsmål (ja/nei) og et åpent. Vi bad om tilbakemelding på tjenesteledernes bruk, og vurdering av, de hjelpemidlene kommunen har i forbindelse med anskaffelser. De sentrale hjelpemidlene kommunen har for anskaffelser er: informasjon som ligger på kommunens intranett, hjelpemidler (maler) i kommunens saksbehandlingssystem (WebSak), bistand fra Anskaffelsesenheten og interne opplæringstilbud.

4.2.1 Funn/fakta

Vi spurte de aktuelle tjenestelederne om de synes informasjonen om anskaffelsesregelverket på kommunens intranett (Innkjøpshåndboka og interne retningslinjer) er forståelig og lett tilgjengelig. De fleste var positive, kun fire (19 %) av tjenestelederne svarte negativt på dette.

Tjenestelederne ble spurt om de synes bruk av WebSak i forbindelse med anskaffelsesprosesser har fungert godt. Her var det kun tre (14 %) som var negative, men i tillegg var det sju stykker (32 %) som ikke besvarte spørsmålet. Med andre ord var det 52 % som svarte bekreftende på at de synes at WebSak i forbindelse med anskaffelsesprosesser fungerte godt.

Videre spurte vi de aktuelle tjenestelederne om de hadde vært i kontakt med Anskaffelsesenheten i forbindelse med anskaffelser over 500.000.-, og om de var fornøyd

med den eventuelle bistanden de fikk. De som sa de ikke hadde vært i kontakt med Anskaffelsesenheten ble spurt om hvorfor de ikke hadde tatt kontakt. Det var kun en av de spurte som sa han/hun aldri hadde vært i kontakt med Anskaffelsesenheten. Årsaken til det var at vedkommende aldri hadde gjennomført en anskaffelse over 500.000.-³¹. Fem av de resterende 21 tjenestelederne (24 %) var ikke fornøyd med den bistanden de hadde fått.

På spørsmål om tjenesteleder hadde deltatt på opplæringskurs knyttet til kommunens anskaffelsesregelverk svarte åtte (38 %) av tjenestelederne avkrefte. Av de 13 som hadde deltatt var det tre som sa de ikke var fornøyde med kursingen.

Til slutt hadde vi et åpent spørsmål hvor vi spurte de aktuelle tjenestelederne om hva de mente var de største utfordringene for kommunen i forbindelse med anskaffelser, og om de eventuelt hadde forslag til forbedring. Seks av tjenestelederne pekte på ulike aspekter ved rammeavtaler som den største utfordringen. Tre tjenesteledere pekte på at det er tidkrevende arbeid. To av disse utdypet dette med at regelverket og WebSak oppleves som svært teknisk og krevende å sette seg inn i. En annen synes det er vanskelig å sikre at den nødvendige kompetansen finnes på det enkelte tjenestested. En mener Anskaffelsesenheten burde påta seg et operativt ansvar i anskaffelsesprosessene sammen med tjenestestedet, mens en annen etterlyser mer ressurser til Anskaffelsesenheten.

4.2.2 Revisjonens vurdering

Generelt skal en være forsiktig med å trekke vidtrekkende konklusjoner på et så begrenset utvalgsmateriale som 22 spurte. Revisjonen mener at tilbakemeldingene på intranett taler i positiv retning. På den annen side har revisjonen merket seg at så mange som fem av tjenestelederne ikke er fornøyde med den bistanden de har fått fra Anskaffelsesenheten, og at åtte (38 %) av tjenestelederne sier de ikke har deltatt på kurs i regi av Anskaffelsesenheten. Blant de som sier de ikke er fornøyde med bistanden fra Anskaffelsesenheten, er det kun en som ikke har deltatt på kurs.

Revisjonen ser ikke noe klart sammenfall mellom de som ikke har deltatt på kurs og de som representerer tjenestestedene med de mest alvorlige avvikene. Derimot er fire av de fem tjenestelederne som ikke er fornøyde med bistanden fra Anskaffelsesenheten, ansvarlige for anskaffelser med alvorlig avvik.

Innkjøpshåndboka er klar på at det er tjenesteleder på det enkelte tjenestested som eier anskaffelsen og således er ansvarlig for at anskaffelsesprosessen gjennomføres i samsvar med regelverket. Anskaffelsesenheten skal kvalitetssikre og bistå tjenestestedene. Revisjonens undersøkelse og tilbakemelding på brukerundersøkelsen tyder på at flere tjenestesteder har uklare forventninger til hvilken bistand de kan få fra Anskaffelsesenheten. Anskaffelsesenheten peker på at de ofte får henvendelser ” i siste liten ” og at dette kan gjøre det vanskelig å gi tilstrekkelig bistand i det enkelte tilfelle. Det pekes på at det er en viktig forutsetning for at et tjenestested skal få omfattende bistand i en anskaffelsesprosess at behovet meldes inn i god tid slik at enheten kan ta dette inn i sin ressursplanlegging. Revisjonen mener undersøkelsen tyder på at det er behov for å klargjøre innholdet i den bistand som kan gis og hvilke forutsetninger (kjøreregler) som ligger til grunn for at

³¹ Når man gjennomfører en anskaffelse på over 500.000.- skal man ta kontakt med anskaffelsesenheten i forkant for rådgivning og eventuell deltagelse i anskaffelsesprosessen, jf. Innkjøpshåndboka kap. 1.1, underpunkt 4.

tjenestestedet skal kunne utnytte den ressursen Anskaffelsenheten representerer på en bedre måte.

Samtidig peker revisjonen på at det er tjenestesteder som sjelden foretar større anskaffelser. For disse vil det kunne være en stor utfordring og svært ressurskrevende å sikre tilstrekkelig kompetanse. Det kan derfor reises spørsmål ved om det er hensiktsmessig at slike tjenestesteder skal utføre en større anskaffelsesprosess. For visse innkjøp kan det inngås såkalte ”oppdragsavtaler” med Anskaffelsenheten hvor Anskaffelsenheten påtar seg et større ansvar for gjennomføringen av den aktuelle anskaffelsen. Dette gjelder særlig anskaffelser av stor økonomisk betydning eller som er strategisk viktig. Rådmannen bør vurdere om også andre kriterier bør kunne benyttes som grunnlag for å inngå slike oppdragsavtaler.

Gjennomgangen av de utvalgte anskaffelsene i forbindelse med dette prosjektet viser at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Mye tyder på at manglende kompetanse på regelverket er en hovedårsak til avvik. I lys av dette mener revisjonen det er viktig at alle tjenesteledere kurses i anskaffelsesregelverket

5. ER INTERNKONTROLLEN GOD NOK?

I kommuneloven § 23 nr. 2 står det at vedtak som blir fattet i de politiske organene skal følges opp av administrasjonen i kommunen. 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 kommunens administrasjon drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier/ krav til grunn:

- ⇒ Kommunen skal ha et forsvarlig internkontrollsystem som sikrer at sentrale krav i anskaffelsesregelverket overholdes.
- ⇒ Rådmannen plikter å sørge for at krav fastsatt i gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser systematisk følges opp, og at det praktiske arbeid dokumenteres³².

5.1 Funn/fakta

Etter interne retningslinjer har tjenesteleder ansvar for at lover og forskrifter blir fulgt i forbindelse med anskaffelser til det enkelte tjenestested. Anskaffelsesenheten har ansvar for å kvalitetssikre og bistå tjenestestedene. Bistand til det enkelte tjenestested vil variere i innhold fra å gi svar på direkte henvendelser om regelverket og prosess til at det for enkelte innkjøp inngås en "kontrakt" mellom Anskaffelsesenheten og tjenestestedet hvor det stilles detaljerte regler om rollefordeling og oppgaver. Slike oppdragsavtaler inngås der hvor den aktuelle anskaffelsen har stor økonomisk betydning eller er strategisk viktig for kommunen.

Anskaffelsesenheten har videre ansvar for å utforme maler/standardkontrakter/generelle innkjøpsvilkår i forbindelse med innkjøp til kommunen. Anskaffelsesenheten har utarbeidet saksprosess i websak som skal følges ved anskaffelser. Det er utarbeidet interne retningslinjer og innkjøpshåndbok som gir utfyllende opplysninger om de krav som stilles til innkjøpsprosessen og det malverktøyet som skal benyttes.

Det arrangeres jevnlig kurs i innkjøpsregelverket og bruk av WebSak. Anskaffelsesenheten opplyser at ny anskaffelsesstrategi for 2008-2011 ble vedtatt av Eierstyring og Eiendom. Strategiske tiltak som ble prioritert i 2008 var opplæring på alle nivå i kommunen. Det ble tilbudt et komplett kurstilbud fra grunnleggende innkjøpskurs til spesialistkurs og e-handel. Anskaffelsesenheten opplyser at anskaffelseskurs inngår i Lederskolen. I overkant av 200 personer benyttet et av disse kurstilbudene i 2008. I tillegg har rådmannen hatt informasjonsmøter for ledere hvor håndbøkene, herunder innkjøpshåndboken ble presentert.

Anskaffelsesenheten kunngjør en årlig veiledende kunngjøring på "doffin" hvor det gis en uforpliktende liste over aktuelle innkjøpsområder kommende 12 måneders periode. Dette gir markedet informasjon om hvilke anskaffelser som vil bli foretatt av kommunen. Samtidig gir denne prosedyren den enkelte tjenesteleder en foranledning til å planlegge kommende innkjøp på en god måte og derigjennom sikre at regelverket følges.

Økonomireglementet og økonomihåndboka har retningslinjer for blant annet anvisning og attestasjon. For Eiendom er det innført dobbel brukerkontroll på beløp over 5.000.-.

³² Kap. 1.0, punkt 3 i Innkjøpshåndboka.

5.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen peker på at regelverket for offentlige anskaffelser er et omfattende regelverk. Samtidig er ansvaret for å gjennomføre anskaffelser i samsvar med regelverket desentralisert. Dette stiller etter revisjonens oppfatning store krav til kompetanseoppbygging på de ulike tjenestestedene. Samtidig krever en slik organisering et godt internkontrollsystem.

Revisjonen mener det er etablert klare retningslinjer for ansvarsfordeling i forbindelse med kommunens anskaffelser. Det er videre utformet retningslinjer og verktøy for en prosess som skal sikre at regelverket følges. Revisjonens undersøkelse viser at de tjenestestedene som har benyttet anskaffelsesprosessen i WebSak ikke har alvorlige avvik. Dette viser etter revisjonens oppfatning at dette verktøy fungerer som kvalitetssikringssystem for kommunens anskaffelser.

Samtidig ser revisjonen at det ikke føres faktisk kontroll med at regelverket etterleves. Revisjonen peker på at et effektivt internkontrollsystem inkluderer et system for oppfølging av at regelverket faktisk følges. En viktig del av en slik oppfølging vil etter revisjonens oppfatning være å utføre stikkprøve mht faktisk etterlevelse. Et annet viktig tiltak vil være å utforme mer systematiske rapporteringsrutiner som vil kunne avdekke avvik fra regelverket. Utformingen av slike kontrollrutiner bør baseres på en risikovurdering slik at kontrollrutinene rettes mot å avdekke de alvorligste avvikene.

6. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

De viktigste funnene fra revisjonens gjennomgang er:

Tabell 6-1 Fordeling av de alvorligste regelbruddene i kommunens anskaffelser			
	Mangler kunngjøring	Mangler anskaffelsesprotokoll	Antall anskaffelser
Hele kommunen	23 %	38 %	53
Eiendom + Anskaffelsesenheden	0 %	5 %	19
Resten av kommunen	35 %	56 %	34

Som det fremgår av tabellen er det et klart skille mellom anskaffelser gjennomført av Eiendom og Anskaffelsesenheden på den ene siden og "resten" av kommunen på den andre. Hos Eiendom/Anskaffelsesenheden finner revisjonen ikke store avvik i de anskaffelsene de gjennomfører. Etter korrupsjonssaken vinteren 2006/2007 iverksatte rådmannen tiltak for å styrke kommunens innkjøpskompetanse. Rådmannen fokuserte i hovedsak på tjenestestedene Eiendom og Anskaffelsesenheden som var de største på innkjøp. Revisjonen mener funnene i denne rapporten tyder på at dette arbeidet har lyktes. Dette er viktig da disse to enhetene står for de fleste store anskaffelsene i kommunen og en større andel enn vårt utvalg viser.

Av de 34 undersøkte anskaffelsene utført av andre tjenestesteder fant vi 20 alvorlige avvik. Her mangler hver tredje anskaffelse kunngjøring, og over halvparten av anskaffelsene mangler anskaffelsesprotokoll. Flere av de anskaffelsene som ikke har vært kunngjort, har heller ikke vært gjenstand for konkurranse. Samtidig ser revisjonen at flere av anskaffelsene med alvorlige avvik er blitt formalisert i henhold til regelverket i løpet av det seneste året. Revisjonen mener dette er en indikasjon på at rådmannens tiltak for å styrke kommunens innkjøpskompetanse etter korrupsjonssaken også begynner å gi positive resultater i resten av kommunen.

Revisjonen mener funnene for kommunen utenom Eiendom og Anskaffelsesenheden, er alvorlige. Kravet til konkurranse skal sikre at kommunen får best mulig betingelser for sine innkjøp. Kravet skal også sikre at det ikke etablerer seg en praksis som vil kunne gi grobunn for uheldige bindinger til bestemte leverandører.

At omtrent hver tredje anskaffelse mangler kunngjøring anser revisjonen ikke tilfredsstillende. Revisjonen er videre kritisk til at nærmere halvparten av anskaffelsene mangler anskaffelsesprotokoll. Regelverket stiller uttrykkelig krav til anskaffelsesprotokoll. Fravær av protokoll gjør det svært vanskelig å etterprøve om anskaffelsen faktisk er gjennomført i samsvar med regelverket. At en del av de alvorlige avvikene nå er rettet opp er positivt, men endrer ikke revisjonens generelle oppfatning av funnenes alvorlighetsgrad.

Revisjonen ser at de tjenestestedene som har benyttet saksprosessen i WebSak gjennomgående har høyere kvalitet på sine anskaffelser enn de som ikke har fulgt dette systemet. Av anskaffelsene med de mest alvorlige avvikene, var det ingen som hadde blitt foretatt gjennom saksprosess i WebSak.

Revisjonens gjennomgang viser også at en del av tjenestelederne ikke har vært på kurs i anskaffelsesregelverket. I revisjonens utvalg har 38 % av tjenestelederne svart at de ikke har gjennomgått kurs knyttet til kommunens anskaffelsesregelverk. 24 % av tjenestelederne har opplyst at de ikke har vært fornøyd med den bistand de har fått fra Anskaffelsesenheten.

Det er etablert klare retningslinjer for ansvarsfordeling i forbindelse med kommunens anskaffelser. Det er videre utformet retningslinjer og verktøy for en prosess som skal sikre at regelverket følges. Revisjonens undersøkelse viser imidlertid at det ikke føres kontroll med at de ulike tjenestestedene faktisk følger regelverket.

MULIGE TILTAK

Revisjonen har vurdert mulige tiltak som kan bidra til å bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Kommunen har en desentralisert ansvarsfordeling for gjennomføring av anskaffelsene. Ifølge retningslinjene er det tjenesteleders ansvar å påse at tjenestestedets anskaffelser gjennomføres i samsvar med regelverket. Anskaffelsesenheten skal kvalitetssikre og bistå ved anskaffelser.

Etter revisjonens oppfatning fordrer en desentralisert organisering tydelig fokus på kontroll av at anskaffelser faktisk skjer i tråd med regelverket. Dagens ordning viser at det ikke har vært kontroll av etterlevelse av regelverket. Revisjonen mener derfor rådmannen bør rette fokus mot dette. Revisjonens gjennomgang viser at å ta utgangspunkt i reskontroen kan være et egnet grunnlag for å utføre kontroll, for eksempel i form av stikkprøvekontroll, med kommunens anskaffelser. Videre mener revisjonen at rådmannen bør vurdere å nedfelle rapporteringsrutiner knyttet til større anskaffelser for å sikre mer systematisk kontroll av overholdelse av regelverket.

Det er viktig å sikre at de personer som utfører anskaffelser til kommunen har kompetanse til å kunne gjennomføre en prosess i samsvar med regelverket. Så langt revisjonen kan se tilbys et vidtrekkende opplæringstilbud i anskaffelsesregelverket til kommunens ansatte. Samtidig opplyser flere tjenesteledere at de ikke har deltatt på kommunens kurs. Revisjonen mener rådmannen bør vurdere om kurs i anskaffelsesregelverket bør være obligatoriske for tjenesteledere og andre ansatte med innkjøpsfullmakt.

Dagens ansvarsfordeling hvor tjenesteleder er ansvarlig for at anskaffelsen gjennomføres i tråd med regelverket, gir klare ansvarslinjer. Revisjonen vil likevel påpeke at det er mange tjenestesteder som sjelden foretar større anskaffelser. For disse vil det kunne være en stor utfordring å sikre tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen. Anskaffelsesregelverket oppleves som komplisert og flere har uttrykt ønske om mer bistand fra Anskaffelsesenheten i forbindelse med store anskaffelser. Det kan derfor reises spørsmål ved om det er hensiktsmessig at slike tjenestesteder selv skal utføre større anskaffelsesprosesser. Anskaffelsesenheten påtar seg noen ganger et større ansvar for gjennomføringen av aktuelle anskaffelser. Dette gjelder særlig anskaffelser av stor økonomisk betydning eller som er strategisk viktig. Rådmannen bør vurdere om enkelte tjenestesteder som sjelden gjør store anskaffelser også kan få mer bistand fra Anskaffelsesenheten.

Revisjonens gjennomgang kan tyde på at det er ulike og til dels uklare forventninger blant tjenestelederne om hvilken bistand det enkelte tjenestested kan få fra Anskaffelsesenheten. Revisjonen antar dette henger sammen med at noen tjenesteledere uttrykker at de ikke er

fornøyd med bistanden fra Anskaffelsesenheden. Anskaffelsesenheden understreker at en viktig forutsetning for å kunne gi bistand er at enheten får meldt inn behov for bistand i tide slik at det er mulig å ta hensyn til dette i ressursplanleggingen. Dette kan etter revisjonens oppfatning tyde på at det er behov for å tydeliggjøre hvilken bistand som kan forventes fra Anskaffelsesenheden. Revisjonen mener rådmannen bør vurdere tiltak for å tydeliggjøre hva slags bistand tjenestestedene kan få fra Anskaffelsesenheden og hvordan en må gå frem for å få best mulig bistand.

I revisjonens gjennomgang er det flere tjenestesteder som viser til unntak fra regelverket som begrunnelse for at en anskaffelse ikke er kunngjort. Revisjonen vil påpeke at adgangen til å anvende unntaksbestemmelsene i lovverket er snever og i de tilfellene revisjonen har undersøkt har det vært mangler i den vurderingen som tjenestestedene har foretatt/utstrekkelig dokumentasjon om vilkårene er oppfylt. Gjennomgående er det heller ikke ført protokoll for en slik beslutning. Revisjonen mener derfor at regelkravene for når man kan anvende unntaksbestemmelsene bør omtales i innkjøpshåndboka. Revisjonen mener videre at alle avgjørelser om å benytte en unntaksbestemmelse bør kvalitetssikres internt ved at tjenesteleder/innkjøpsansvarlig konfererer med Anskaffelsesenheden/kommuneadvokat for tilrådning før endelig beslutning tas.

Revisjonen mener bruken av anskaffelsesprosess i WebSak kan være et viktig hjelpemiddel for å sikre at anskaffelser gjennomføres i samsvar med regelverket. Revisjonen mener derfor at rådmannen bør vurdere økt bruk av anskaffelsesprosessen i WebSak i forbindelse med større anskaffelser til kommunen.

6.2 Anbefalinger

1. Rådmannen bør etablere et system for kontroll med faktisk etterlevelse av regelverket.
2. Rådmannen bør klargjøre reglene for unntak i innkjøpshåndboka. Rådmannen bør også vurdere å innføre en intern kvalitetssikringsrutine for beslutninger om unntak.
3. Rådmannen bør avklare hva slags bistand tjenestestedene kan få fra Anskaffelsesenheden.
4. Rådmannen bør vurdere om visse kurs i anskaffelsesregelverket skal gjøres obligatorisk for kommunens tjenesteledere og ansatte med innkjøpsfullmakt.
5. Rådmannen bør vurdere tiltak for å sikre bruk av anskaffelsesprosessen i WebSak i forbindelse med større anskaffelser til kommunen.
6. Rådmannen bør følge opp de tjenestestedene hvor denne rapporten viser avvik og påse at anskaffelsene blir i samsvar med regelverket.

KILDEHENVISNINGER

Dragsten, Marianne H. (2006): *Håndbok i offentlige anskaffelser*. Universitetsforlaget.

KOFA-sak 2009/1. *Klagenemndas gebyrvedtak av 10. juni 2009*.

KOFA-sak 2009/8. *Klagenemndas gebyrvedtak av 28. august 2009*.

KOFA-sak 2009/55. *Klagenemndas avgjørelse av 5. november 2009*.

Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
Internettversjon:

http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/Veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_komp.pdf

Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 (anskaffelsesloven).

Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 (anskaffelsesforskriften).

Bærum kommunes Økonomihåndbok.

Bærum kommunes Innkjøpshåndbok av 30.08.2007.

Bærum kommunes etiske retningslinjer.

Kontrollutvalget møte 10.12.07 sak 69/07 *Prosjektforslag forvaltningsrevisjon*.

RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

Deres ref.:

Vår ref:
09/50018-15Dato:
01.02.2010

Etterlevelse av anskaffelsesregelverket- høringssvar

Rådmannen har mottatt forvaltningsrevisjonsrapporten ”Etterleves anskaffelsesreglene?” Som det fremkommer av rapporten er målsettingen å vurdere om de grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket og interne retningslinjer for innkjøp følges ved kommunens tjenestesteder.

Rådmannen ser seg tilfreds med at rapporten konkluderer at tiltakene som er iverksatt hos de desiderte største innkjøperne, Eiendom og Anskaffelsesenheten, ser ut til å ha gitt ønsket effekt. Dette bekreftes også i den markante økningen i antall kunngjorte konkurranser de to siste årene. Antall kunngjøringer er et av de viktigste resultatmålene i forhold til etterlevelse. I 2007 var det 76 kunngjøringer, i 2008 økte dette til 96, og i 2009 ble det gjennomført 110 kunngjøringer.

Rapporten påpeker forbedringspotensiale innenfor flere områder (gjennomgang av 34 anskaffelser utført av andre enn Eiendom og Anskaffelse). Særskilt av denne grunn må funnene vektlegges. Rådmannen vil derfor foreta gjennomgang av anskaffelser i et utvidet utvalg av kommunens øvrige virksomheter.

Det presiseres at brudd på anskaffelsesreglementet ikke skal forekomme og antall avvik som denne rapporten avdekker er alvorlig.

I det videre følger rådmannens tilbakemelding knyttet til den enkelte anbefaling som revisjonen gir, og med samme kronologi som gitt i rapporten.

1) Rådmannen bør etablere et system for kontroll med faktisk etterlevelse av regelverket

Rådmannen har som kjent etablert et internrevisjonssystem med bruk av egne medarbeidere. Disse utfører revisjoner etter oppdrag fra rådmannen.

Det utarbeides årlig revisjonsplan. Interaksjon mellom rådmann og øvrige ledere er av betydning for å definere og å prioritere aktuelle revisjonsoppdrag. Prioriteringer skjer blant annet ut fra risikobetraktninger. Stikkprøvekontroll knyttet til anskaffelser er medtatt i revisjonsplanen for 2010.

Rådmannen vurderer at en slik revisjonsvirksomhet vil bidra til et godt kontrollmiljø, både ut fra et forebyggende og oppdagende perspektiv.

Rådmannen vil i løpet av første halvår 2010 også vurdere om det er andre ordninger som bør etableres

2) Rådmannen bør klargjøre reglene for unntak i innkjøpshåndboka. Rådmannen bør også vurdere å innføre en intern kvalitetssikringsrutine for beslutninger om unntak

Rådmannen vil klargjøre reglene ved å legge inn en ny regel relatert til unntak med link til ordlyden i forskriften og departementets veileder. Dette er juridiske vurderinger i hvert enkelt tilfelle som skal dokumenteres i anskaffelsesprotokollen eller vedlegg til protokollen. I forhold til kvalitetssikring skal regelen inneholde en instruks om å kontakte Anskaffelsesenheten ihht. innkjøpshåndboken eller Kommuneadvokaten dersom tjenestestedet ønsker å påberope seg unntak.

3) Rådmannen bør avklare hva slags bistand tjenestestedene kan få fra Anskaffelsesenheten

Innkjøpshåndboken regulerer tydelig rollefordeling, ansvar og hvilken bistand tjenestestedene kan få. Etter korrupsjonssaken ble ressursinnsatsen økt slik at Anskaffelsesenheten bidrar med kvalitetssikring og bistår ved anskaffelser. Dette utgjør i dag en vesentlig del av enhetens daglige driftsoppgaver. Brukerundersøkelsen viser gode resultater på rådgivningen. Derimot viser rapporten at den største terskelen er kompetanse og ressurser til gjennomføring av konkurranser. Som rapporten påpeker har Bærum kommune tjenestesteder som sjelden foretar større anskaffelser. Det kan være lite hensiktsmessig at disse skal ha tilstrekkelig kompetanse. Rådmannen vil analysere dette nærmere. Med bakgrunn i denne analysen vil rådmannen vurdere hvilken innsats som vil ha størst effekt for å sikre at anskaffelser utføres i tråd med lov- og regelverk.

4) Rådmannen bør vurdere tiltak om visse kurs i anskaffelsesregelverket skal gjøres obligatorisk for kommunens tjenesteledere og ansatte med innkjøpsfullmakt

Det avholdes i dag en rekke kurs i anskaffelsesregelverket. Kursene er differensierte ift. form og innhold avhengig av målgruppe for det enkelte kurs.

Rådmannen vil i denne sammenheng vurdere revisjonens anbefaling om å gjøre enkelte kurs obligatoriske for grupper av ansatte

5) Rådmannen bør vurdere tiltak for å sikre bruk av anskaffelsesprosessen i WebSak i forbindelse med større anskaffelser i kommunen

Kompetansegivende tiltak som kurstilbud, individuell veiledning mv. er etter rådmannens oppfatning nødvendige tiltak for å understøtte bruk av saksprosess i Web Sak. Dette vil fortsatt være en prioritert oppgave for rådmannen.

6) Rådmannen bør følge opp de tjenestestedene hvor denne rapport viser avvik og påse at anskaffelsene blir i samsvar med regelverket.

Rådmannen vil i særlig grad følge opp de tjenestestedene hvor rapporten viser avvik.

Uavhengig av denne rapporten besluttet rådmannen høsten 2009 å innføre begrensninger ift. fullmakter på anskaffelse, med virkning fra 2010.

Dette innebærer at det kun er kommunalsjef/direktør som signerer på kontrakter over et definert beløp. Kommunalsjef/direktør skal ift. disse anskaffelsene også delta i prosessen forut for kontraktsinngåelsen. Fullmaktene reguleres i tildelingsbrev for 2010.

I tillegg legger rådmannen opp til å utvide bruken av E- handel. Dette vil etter rådmannens oppfatning bety en ytterligere kvalitetssikring i anskaffelsesløpet.

For øvrig vises det til besvarelse knyttet til punkt 1 hva gjelder rådmannens internrevisjonstiltak.

Marit Langfeldt Ege
Rådmann

REVISJONENS BEMERKNINGER

Revisjonen har ingen bemerkninger til rådmannens høringssvar.