



Riktig utførte innkjøp?

Forvaltningsrevisjon

06.11.15

INNHold

1. INNLEDNING	1
1.1 Vurderingskriterier	1
1.2 Avgrensinger.....	2
1.3 Problemstillinger	2
1.4 Metoder i prosjektet.....	2
1.5 Rådmannens kommentarer	3
2. FØLGES DE SENTRALE KRAVENE?	4
2.1 Blir konkurranse om innkjøp kunngjort?.....	4
2.2 Lages anskaffelsesprotokoll?.....	4
2.3 Skrives det kontrakt?	5
2.4 Avvikene samlet	5
3. GJØRES ULOVLIGE DIREKTE ANSKAFFELSER?	7
3.1 Funn/ fakta.....	7
3.2 Revisjonens vurdering	9
4. ER KONTROLLEN GOD NOK?	10
4.1 Funn/fakta.....	10
4.2 Revisjonens vurdering	12
5. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	14
5.1 Hovedfunn	14
5.2 Mulige tiltak	15
5.3 Anbefalinger	15
KILDER	1
RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	1
REVISJONENS BEMERKNINGER	1

Forsidebilde av Bærum rådhus. Foto: Synne Storvik.

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre en forvaltningsrevisjon for å vurdere om kommunens innkjøp over 0,5 millioner nå er bedre i samsvar med regelverket enn i 2008.

Det er lagt til grunn at loven og tilhørende forskrift skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser.

Hovedmålet i Anskaffelsesstrategi 2014-2017 vedtatt av kommunestyret, er at Bærum kommunes behov for varer og tjenester skal dekkes på en formålseffektiv og kostnadseffektiv måte i henhold til lover og regler.

Grunnlaget for vurderingene er dokumentasjon knyttet til 37 tilfeldig utvalgte innkjøp, blant de 194 innkjøpene i 2014 fra leverandører som samlet leverte tjenester/varer som overskrider 0,5 millioner til et enkelt tjenestested og som ikke er unntatt fra konkurranse.

Hovedfunnene er:

- Kommunen kan spare mellom 2 og 5 millioner årlig.
- Halvparten av innkjøp bryter regelverket.
- Innkjøpspraksis er ikke vesentlig bedret siden 2008.

Revisjonen understreker at dersom kommunen skal oppfylle intensjonen med loven så må kostnaden med innkjøpsprosessen være lavere enn innsparingsgevinsten.

Anskaffelsesenheten skiller seg positivt ut og revisjonen har ikke funnet avvik i de anskaffelsene de har gjennomført. Det er tjenestestedene med få store innkjøp som i hovedsak står for avvikene. Fra og med 2013 fikk Anskaffelsesenheten ansvaret for innkjøpene på tjenestestedene med få store innkjøp. Undersøkelsen viser at dette ikke ble etterlevd i 2014. Tjenestestedene gjorde innkjøpene selv.

I 2015 fikk Anskaffelsesenheten ansvar for alle anskaffelser over 0,5 millioner. Dersom omorganiseringen denne gangen reelt blir gjennomført, vil dette antakelig medføre betydelig bedre innkjøpspraksis. Revisjonen mener at å sikre at ansvaret faktisk overføres, er hovedutfordringen og at automatiske funksjoner i økonomisystemet kan gi gode løsninger.

Revisjonen foreslår at kontrollutvalget vedtar følgende anbefalinger til rådmannen:

1. Rådmannen må gjøre tiltak for å bedre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket.
2. Rådmannen bør vurdere automatiske funksjoner i økonomisystemet som kan sikre at ansvaret for anskaffelsene reelt blir overført til Anskaffelsesenheten.
3. Rådmannen bør vurdere tiltak for å sikre effektive anskaffelsesprosesser slik at kommunen får tiltenkt økonomisk gevinst ved å følge regelverket.

Undersøkelsen er gjennomført av Morten Mjøltnes og Ole Jørgen Klausen.

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre en forvaltningsrevisjon for å vurdere om kommunens innkjøp over 0,5 millioner nå er bedre i samsvar med regelverket enn i 2008.¹

I 2008 fikk kontrollutvalget og kommunestyret en [rapport](#) som avdekket at ca. 57 % av anskaffelsene over 0,5 millioner hadde alvorlige avvik fra regelverket.² Rådmannen iverksatte flere [tiltak](#) for å bedre etterlevelsen.³

Anskaffelsesreglene skal sikre at kommunen får de beste og billigste varene og tjenestene. Bærum har årlige innkjøp på ca. 2,3 milliarder kroner.⁴ Ved brudd på regelverket kan kommunen idømmes overtredelsesgebyr.⁵ Regelverket skal også redusere risikoen for korrupsjon og misligheter.

1.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene omfatter lovkrav, regelverk og politiske vedtak, som inneholder krav eller mål som skal oppfylles på området.

Det nasjonale regelverket har en rekke krav til gjennomføringen av kommunens anskaffelser i [Lov om offentlige anskaffelser](#)⁶ og [Forskrift om offentlige anskaffelser](#)⁷. Loven og tilhørende forskrift skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling.⁸ Formålet er også å bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Det er ulike regler for ulike beløp.

Oppdragsgiver skal sikre forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbare gjennom anskaffelsesprosessen.⁹ De som har ansvar for anskaffelsen må kunne dokumentere at de ulike kravene er oppfylt.

Rådmannen har utarbeidet interne retningslinjer for innkjøp i [Innkjøpshåndbok](#),¹⁰ [Økonomihåndbok](#)¹¹ og [Etsiske retningslinjer](#).¹² Kravene i det sentrale regelverket er nedfelt i de interne retningslinjer og har i tillegg noen ekstra krav. De interne retningslinjene blir

¹ Kontrollutvalget møte 08.12.14, sak 057/14 *Forvaltningsrevisjoner i 2015*.

² Kontrollutvalget 08.02.10 sak 004/10 *Forvaltningsrevisjonsrapport – etterleves anskaffelsesregelverket?* Kommunestyret 03.03.10 sak 008/10.

³ Kontrollutvalget 15.11.10 sak 051/10 *Rådmannens oppfølging av rapporten «Etterleves anskaffelsesreglene?»* Kommunestyret 01.12.10 sak 061/10.

⁴ Beløpets størrelse avhenger av hva som regnes med som innkjøp.

⁵ FOR-2006-04-07-402 *Forskrift om offentlige anskaffelser*, § 13A-1.

⁶ LOV-1999-07-16-69 *Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven)*.

⁷ FOR-2006-04-07-402 *Forskrift om offentlige anskaffelser*.

⁸ *Lov om offentlige anskaffelser* § 1. Formål og *Forskrift om offentlige anskaffelser* § 1-1. Formål.

⁹ *Lov om offentlige anskaffelser*, § 5.

¹⁰ *Innkjøpshåndbok*, Bærum kommune 06.05.15.

¹¹ <http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Okonomihandboken/>

¹² http://ansattportal.baerum.kommune.no/Global/Helse%20og%20sosial/Sosial%20og%20bolig/Bolig%20og%20oppf%c3%b8lging/etsiske_retningslinjer_korrigert_1.pdf

jevnlig oppdatert og vi legger dagjeldende håndbøker til grunn for gjennomgangen av de enkelte anskaffelsene.

Et grunnleggende krav i [Arkivlova](#)¹³ og [Arkiv- og posthåndboken](#)¹⁴ er at alt arkivverdig materiale skal dokumenteres. I rådmannens *Oppdragsbrev 2014* står det at alle anskaffelser/bestillinger skal være skriftlige og etterprøvbare og skje via kommunens e-handelsløsning eller ved arkivering i egen sak i websak (kommunens sentrale arkivløsning).¹⁵

Kommunestyret vedtok i oktober 2014¹⁶ [Anskaffelsesstrategi 2014-2017](#)¹⁷. Hovedmålet i denne er at Bærum kommunes behov for varer og tjenester skal dekkes på en formåls effektiv og kostnadseffektiv måte i henhold til lover og regler.

1.2 Avgrensinger

Undersøkelsen har følgende avgrensninger:

- Kun kontrollert noen av de viktigste kravene i regelverket.
- Kun anskaffelser over 0,5 millioner. Vi har ikke vurdert praksis knyttet til anskaffelser under denne grensen. For disse gjelder andre regler.
- Kun leverandører som leverte for mer enn 0,5 millioner til et bestemt tjenestested.
- Kun sett på anskaffelsesprosedyren. Vi har ikke kontrollert prosessen i etterkant av en anskaffelse, som fakturakontroll og kontroll av varemottak.
- Vi har ikke kartlagt de interne rutinene på enkelttjenestesteder.

1.3 Problemstillinger

Vi deler rapporten inn i følgende kapitler:

- Følges de sentrale kravene?
- Gjøres ulovlige direkte anskaffelser?
- Er kontrollen god nok?

I framstillingen under hvert av kapitlene vil vi først presentere aktuelle krav, så 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.

1.4 Metoder i prosjektet

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon*.¹⁸

¹³ LOV-1992-12-04-126 *Lov om arkiv (arkivlova)*.

¹⁴ *Arkiv og posthåndboken*, Bærum kommune, 24.04.15.

¹⁵ Oppdragsbrev 2014, Bærum kommune datert 27.01.14, side 7.

¹⁶ Kommunestyret 29.10.14 sak 093/14 *Forslag til anskaffelsesstrategi 2014 – 2017*.

¹⁷ *Anskaffelsesstrategi for Bærum kommune for perioden 2014 – 2017*, side 2.

¹⁸ *RSK 001*, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11.

For å kunne sammenligne med resultatet i rapporten i 2010 bruker vi samme fremgangsmåte som den gang.

Bærum kommunes [Anskaffelsesstrategi 2014-2017](#) sier: *Anskaffelsesenheten har ansvar for gjennomføring av anskaffelser av varer og tjenester med verdi over 500 000 kroner eksklusive mva. Dette gjelder i dag for alle tjenestesteder unntatt IT-enheten, Kommunalteknikk og Eiendom.*¹⁹ Vi henvendte oss derfor i utgangspunktet til disse fire enhetene. Disse hadde ikke kjennskap til mange av anskaffelsene og vi måtte derfor henvende oss til de enkelte tjenestestedene selv om disse formelt ikke hadde ansvaret for innkjøpene.

For å finne frem til aktuelle innkjøp går vi frem på følgende måte:

- Baserer oss på innkjøpene registrert i kommunens økonomisystem.
- Lager en database med alle leverandørene som hadde mer enn 0,5 millioner i omsetning til kommunen i 2014 med opplysninger om tjenestested/ ansvar, leverandørnummer, leverandørnavn og beløp.
- Tar bort alle leverandører som ikke har omsetning på 0,5 millioner eller mer til et enkelt tjenestested i 2014. Det vil si at innkjøp fra leverandører som samlet leverer tjenester/varer som overskrider 0,5 millioner til et enkelt tjenestested er med i utvalget.
- Fjerner alle leverandører som er unntatt fra konkurranse i følge [Forskrift om offentlige anskaffelser](#).²⁰ Dette gjelder bl.a. leverandører med rammeavtale med kommunen, monopolleverandører eller offentlige institusjoner, samt alle overføringer som gjelder betalinger for eiendomskjøp og husleie. Vi har da igjen 194 anskaffelser.
- Trekker tilfeldig ut hver fjerde leverandør. Fra tjenestestedet IT trekker vi ut hver andre leverandør fordi denne enheten har få men store innkjøp. Utvalget består etter dette av 50 forskjellige anskaffelser.
- Ber ansvarlig enhet om arkivnummer eller dokumentasjon for de utvalgte anskaffelsene.
- Etter gjennomgang av materialet vi får inn, ser vi at 12 av de utvalgte likevel var unntatt fra konkurranse og utvalget bestod etter dette av 37 anskaffelser.

Fra mange av tjenestestedene mottok vi svært mangelfull eller ingen dokumentasjon. Fra disse etterlyste vi supplerende dokumentasjon. Vi søkte også opp noe dokumentasjon i andre kilder.²¹

1.5 Rådmannens kommentarer

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

¹⁹ *Anskaffelsesstrategi for bærum kommune for perioden 2014 – 2017*, side 7.

²⁰ *Forskrift om offentlige anskaffelser*, § 1-3.

²¹ Vi sjekket bl.a. om enkelte av innkjøpene var utlyst på Doffin.

2. FØLGES DE SENTRALE KRAVENE?

2.1 Blir konkurranse om innkjøp kunngjort?

[Forskrift om offentlige anskaffelser](#) sier at anskaffelser over 0,5 millioner skal kunngjøres i Doffin²² ²³.

Revisjonen legger følgende kriterium til grunn:

⇒ Anskaffelser over 0,5 millioner skal kunngjøres i Doffin.

2.1.1 *Funn/fakta*

Vi finner ikke kunngjøring i 13 av 37 anskaffelser i det tilfeldige utvalget (35 %).

2.1.2 *Revisjonens vurdering*

Kravet om kunngjøring er et grunnleggende krav for anskaffelser over 0,5 millioner. Anskaffelser som ikke er kunngjort etter reglene kan bl.a. ilegges et overtredelsesgebyr inntil 15 % av anskaffelsens verdi.²⁴ Manglende kunngjøring er derfor et alvorlig regelbrudd.

2.2 Lages anskaffelsesprotokoll?

[Forskrift om offentlige anskaffelser](#) sier at det skal føres protokoll for alle anskaffelser over 100 000.-.²⁵ Protokollen skal føres fortløpende gjennom hele anskaffelsesprosessen.²⁶

Revisjonen legger følgende kriterium til grunn:

⇒ Det skal føres protokoll for alle anskaffelser over 100 000.-.

2.2.1 *Funn/fakta*

Vi finner ikke anskaffelsesprotokoll i 17 av de 37 anskaffelsene (46 %).²⁷

2.2.2 *Revisjonens vurdering*

Hensikten bak kravet til protokollføring er å sikre gjennomsiktighet og etterprøvbarhet. Manglende skriftlighet i anskaffelsesprosessen gjør det vanskelig å etterprøve om anskaffelsen er gjennomført i henhold til regelverket, og det øker risikoen for uheldige leverandørbindinger og økonomiske misligheter.

Revisjonen mener det er alvorlig at så mange av kommunens innkjøp mangler anskaffelsesprotokoll.

²² Doffin er databasen for offentlige innkjøp.

²³ [Forskrift om offentlige anskaffelser](#) § 9-1.

²⁴ [Lov om offentlige anskaffelser](#) § 14,7 b.

²⁵ [Forskrift om offentlige anskaffelser](#) § 3-2 (1).

²⁶ [Forskrift om offentlige anskaffelser](#) § 3-1 7.

²⁷ Alle anskaffelser skal ha anbudsprotokoll og vi finner ikke en slik for 17 av de 37 aktuelle anskaffelsene.

2.3 Skrives det kontrakt?

Forskrift om offentlige anskaffelser har flere krav til innholdet i kontrakten.²⁸

I kommunens interne regler er det også satt flere krav til innholdet i kontraktene bl.a. til signering.²⁹

Revisjonen legger følgende kriterium til grunn:

⇒ Det skal signeres kontrakt for innkjøpene.

2.3.1 Funn/fakta

Vi har ikke funnet signert kontrakt i 9 av de 37 anskaffelsene i utvalget (24 %).

2.3.2 Revisjonens vurdering

En kontrakt er en forutsetning for at kommunen skal kunne sikre sine økonomiske interesser i forhold til leverandør. Tjenestestedene har i hovedsak en skriftlig avtale som ligger til grunn for anskaffelsen. At så mange av innkjøpene mangler kontrakt mener revisjonen svekker kommunens kontroll med utgiftene og kan medføre økonomiske tap.

2.4 Avvikene samlet

Undersøkelsen viser at ca. 51 % av anskaffelsene bryter ett eller flere hovedkrav i regelverket. Det alvorligste er ulovlige direkte anskaffelser som vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Revisjonen antar at funnene er nokså representative for denne typen anskaffelser i kommunen.³⁰ I 2008 fant revisjonen at ca. 57 % av anskaffelsene brøt ett eller flere hovedkrav i regelverket. Det synes altså ikke å ha vært mye bedring siden 2008.

Det er likevel ikke mulig å gjøre direkte sammenlikninger mellom de to undersøkelsene. Dette skyldes at kravene i det interne regelverket er klargjort og skjerpet siden 2008. Dette medfører at vi nå finner flere avvik enn i 2008. Særlig er kravet om dokumentasjon skjerpet. I denne gjennomgangen har vi i større grad forutsatt på at dokumentasjonen skal være på plass. Dersom vi hadde lagt dagens krav til grunn, ville status vært en del verre i 2008. Forbedringen er derfor noe større enn sammenligning av prosentene tyder på.

Anskaffelsesenheten skiller seg positivt ut i undersøkelsen. I innkjøpene der de er involvert finner revisjonen ingen alvorlige avvik. De enkelte kravene i regelverket blir fulgt og dokumentert slik de skal. Anskaffelsesenheten har gjennomføring av anskaffelser som sin hovedoppgave og har derfor naturlig nok god kunnskap om og forståelse av regelverket.

Tjenestestedene med få store innkjøp skiller seg negativt ut og har gjennomgående mange brudd på regelverket. Disse står for de fleste feilene vi har funnet.

²⁸ *Forskrift om offentlige anskaffelser* § 10-2 annet ledd og § 13-3.

²⁹ *Innkjøpshåndbok* bl.a. pkt. 15 2.7 og pkt. 1.1.

³⁰ Det tilfeldige utvalget består av bare 37 innkjøp. Det er et relativt lite utvalg og enhetene (innkjøpene) er lite homogene på flere variabler. Et avvikende innkjøp kan derfor gi vesentlige utslag i oppsummeringer.

Enkelte av innkjøpene med mange avvik, består av mange små innkjøp som i sum overstiger 0,5 millioner. For det enkelte tjenestested kan det være vanskelig å vurdere når flere enkeltinnkjøp må vurderes samlet og når de utløser krav i anskaffelsesregelverket. Enkelte av disse innkjøpene strekker seg over flere år. Andre av innkjøpene med mange avvik er knyttet til enkeltkjøp over 0,5 millioner.

2.4.1 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener det er grunnlag for å si at status ikke er betydelig bedret siden forrige gjennomgang.

Anskaffelsesregelverket skal sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. Revisjonen mener det er alvorlig at undersøkelsene viser så mange brudd på anskaffelsesregelverket. Den store andel av anskaffelser med avvik fra regelverket, kan innebære ineffektiv ressursbruk i form av for høye priser eller får dårlig kvalitet på leveransene.

3. GJØRES ULOVLIGE DIREKTE ANSKAFFELSER?

[Lov om offentlige anskaffelser](#) sier at loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser.³¹ Det oppgis som et grunnleggende krav at en anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse.³²

Kommunestyret vedtok i oktober 2014 [Anskaffelsesstrategi 2014-2017](#).³³ Hovedmålet i denne er at kommunes behov for varer og tjenester skal dekkes på en formåls effektiv og kostnadseffektiv måte i henhold til lover og regler.

Revisjonen legger følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Anskaffelser skal baseres på konkurranse.
- ⇒ Anskaffelsene skal være formåls- og kostnadseffektive.

3.1 Funn/ fakta

I det tilfeldige utvalget vi har gjort av innkjøp i 2014, finner revisjonen at 9 innkjøp er ulovlige direktekjøp. Vi kan ikke finne dokumentasjon på at disse har vært utlyst for konkurranse eller har gyldige unntak. De fleste av disse har heller ikke kontrakt. Disse innkjøpene utgjør bare 6 % av innkjøpsverdien.³⁴ Det er altså i hovedsak de mindre anskaffelsene i utvalget som er ulovlige direktekjøp.

Dersom disse funnene er representative for innkjøp i kommunen, vil de ulovlige anskaffelsene utgjøre ca. 46 millioner årlig.³⁵ Det er usikkerhet knyttet til denne andelen.³⁶

[Forskrift om offentlige anskaffelser](#) sier at når oppdragsgiver har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse skal retten avkorte kontraktens løpetid eller idømme oppdragsgiver et overtredelsesgebyr.³⁷ Overtredelsesgebyret kan ikke settes høyere enn 15 % av anskaffelsens verdi.³⁸ Maksimalt kan Bærum kommune da risikere gebyrer på ca. 7 millioner.³⁹

3.1.1 Anslag for mulig innsparing

Kommunenes sentralforbund (KS) har en [rapport](#) som vurderer innsparingspotensialet ved å gjennomføre konkurranser etter anskaffelsesreglene.⁴⁰ Rapporten tar utgangspunkt i en

³¹ *Lov om offentlige anskaffelser*, § 1. Formål.

³² *Lov om offentlige anskaffelse*, § 5. Grunnleggende krav.

³³ *Anskaffelsesstrategi for Bærum kommune for perioden 2014 – 2017*, side 2.

³⁴ De innkjøpene vi ser på utgjør netto 161 millioner til sammen og verdien av de innkjøpene som var gjort ved ulovlige direkteanskaffelser utgjorde 10 millioner eller 6 % av verdien.

³⁵ De samlede innkjøpene over 0,5 millioner som er omfattet av anskaffelsesregelverket (som ikke har rammeavtale og som ikke er unntatt fra konkurranse) utgjorde til sammen 771 millioner i 2014. 6 % av dette blir 46 millioner.

³⁶ Det er et relativt lite utvalg der et innkjøp kan gi relativt store utslag i analysen.

³⁷ FOR-2006-04-07-402 *Forskrift om offentlige anskaffelser* § 13A-1.

³⁸ FOR-2006-04-07-402 *Forskrift om offentlige anskaffelser* § 13A-1. pkt. 5.

³⁹ 15 % av 46 millioner.

⁴⁰ *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse*, Kommunenes sentralforbund, FoU-prosjekt nr. 134030 februar 2014.

rapport for EU-kommisjonen som anslår en besparelse på 1 % prisreduksjon per tilbyder. Rapporten anslår at det i snitt er fire tilbydere, altså et anslag på 4 % i prisreduksjon.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har en [veileder](#) for kostnadsbesparelser.⁴¹ Vedlagt denne er det en tabell med prosentvis innsparing ved konkurranse innenfor ulike tjenester/ sektorer, basert på erfaringstall. Tabellen gir et gjennomsnittlig forsiktig anslag på 5 % innsparing og et gjennomsnittlig optimistisk/høyt anslag på 11 %.

I denne kartleggingen i Bærum kommune finner revisjonen i snitt 6 tilbydere per konkurranse og gjennomsnittlig forskjell mellom høyeste og laveste tilbud er 17 %.⁴² Dersom en antar at en ved direkte kjøp, i snitt havner midt på denne andelen, mens en ved konkurranse alltid vil kunne velge den laveste, kan en forvente en pris ca. 8 % lavere ved direktekjøp.⁴³

Tabellen nedenfor viser ulike anslag for innsparingspotensialet dersom ulovlige direkte innkjøp for 46 millioner blir utlyst for konkurranse.

Tabell 3-1 Årllig innsparingspotensial		
KS rapport anslag	4 %	2 millioner
Difi, forsiktig anslag	5 %	2 millioner
Revisjonens anslag	8 %	3 millioner
Difi, optimistisk/ høyt anslag	11 %	5 millioner

Tabellen viser at kommunen kan ha et innsparingspotensial på mellom 2 og 5 millioner årlig.

Det er også kostnader ved å gjennomføre en anskaffelse etter regelverket. Denne kostnaden vil variere etter størrelse, type innkjøp og prosessens effektivitet. Anskaffelsesenheten i kommunen anslår at anskaffelsesprosessen koster kr 41 000 for innkjøp mellom 0,5 til 1,6 millioner og kr 130 000 for de over 1,6 millioner.⁴⁴ De presiserer at dette er et grovt anslag og at de ikke fører timer. I anslaget er alle involverte ressurser i en anskaffelsesprosess inkludert til en timepris på 400.-.

Dersom en skal oppnå formålet med loven så må innkjøpskostnaden være mindre enn innsparingsgevinsten. Dersom en forventer en prisreduksjon på 8 % ved konkurranseutsetting, må anskaffelsesprosessen koste mindre enn 8 %. For et innkjøp på 500 000.- må da anskaffelsesprosessen koste mindre enn 40 000.-.

⁴¹ *Veileder for kostnadsbesparelser ved anskaffelser*, Direktoratet for forvaltning og IKT, november 2013.

⁴² Pristilbudene fremkommer ikke for alle anskaffelsene. Det er sannsynligvis ikke tilfeldig hvilke type innkjøp som fokuserer på pris og at dette kan gi utslag på anslaget for mulig innsparing.

⁴³ I en del tilfeller har billigste tilbud for lav kvalitet eller annet som gjør at de ikke bør velges. Årsaken til at det ikke er gjennomført konkurranse kan også være at innkjøper vet det ikke er flere leverandører i markedet og at det ikke er noe å hente ved konkurranse. Dette taler for at mulig innsparing er lavere. På den annen side kan en forvente at leverandørene gir lavere pristilbud når de vet det er konkurranse, noe som taler for at innsparingspotensialet er høyere.

⁴⁴ Epost 25.09.15 fra anskaffessjef til revisjonen.

Det er flere rapporter som omhandler hvordan gevinster ved endringer kan realiseres, bl.a. fra [Direktoratet for økonomistyring](#).⁴⁵ En innsparingsgevinst ved å bedre innkjøpene kan realiseres ved at de ulike tjenestestedene bruker innsparingene til andre oppgaver på tjenestestedet eller at budsjettene reduseres tilsvarende innsparingen. Det er mulig å beregne omtrentlig hvor store innsparinger de enkelte tjenestestedene vil få.⁴⁶

3.2 Revisjonens vurdering

At en stor andel av kommunens anskaffelser er ulovlige direkteanskaffelser anser revisjonen som alvorlig. Formålet med regelverket er å sikre at offentlige midler utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive og samfunnstjenlige innkjøp. Revisjonen mener kommunen kan ha vesentlige økonomiske gevinster ved å sikre at de ulovlige direkte anskaffelsene gjøres i tråd med regelverket og blir gjenstand for konkurranse.

Revisjonen vil påpeke at det er viktig å ha fokus på kostandene ved å gjennomføre en anskaffelsesprosess. For at kommunen skal oppfylle formålet med loven, så må en sikre at anskaffelsesprosessene er kostnadseffektive, slik at en faktisk sparer penger ved å følge anskaffelsesregelverket.

Ulovlig direkteanskaffelser utgjør det alvorligste bruddet på regelverket. Når kommunen har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse kan retten idømme et overtredelsesgebyr på inntil 15 % av anskaffelsens verdi. Dette innebærer en risiko for økonomisk tap for kommunen og risiko for tap av omdømme.

⁴⁵Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter, Direktoratet for økonomistyring 2014.

⁴⁶ Regnskapssystemet gir oversikt over hvor mye hvert tjenestested kjøper inn fra hver enkelt leverandør. Det er også oversikt over leverandørene som har rammeavtale med kommunen. En kan dermed se ut og få en relativt presis oversikt over antall innkjøp per tjenestested.

4. ER KONTROLLEN GOD NOK?

I kommuneloven § 23 nr. 2 står det at administrasjonssjefen skal sørge for at kommunens administrasjon drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Kommunestyret [vedtok](#) i oktober 2014⁴⁷ [Anskaffelsesstrategi 2014-2017](#)⁴⁸. Hovedmålet i denne er at Bærum kommunes behov for varer og tjenester skal dekkes på en formåls- og kostnadseffektiv og kostnadseffektiv måte i henhold til lover og regler.

Revisjonen legger følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Rådmannen skal sikre at regelverket overholdes.
- ⇒ Anskaffelsene skal være formåls- og kostnadseffektive.

4.1 Funn/fakta

Funnene i denne undersøkelsen viser at et eller flere av tre hovedkrav i regelverket brytes i ca. 51 % av anskaffelsene. I 2008 var andelen ca. 57 %.

Anskaffelsesenheten skiller seg positivt ut i undersøkelsen. I anskaffelsene der de er involvert finner revisjonen ingen alvorlige avvik.

De alvorlige bruddene finner vi i hovedsak på tjenestestedene med få store innkjøp.

Mange tiltak ble iverksatt etter forrige gjennomgang. Tiltakene synes å ha hatt begrenset effekt.

4.1.1 Tiltak etter 2008

Tiltakene som ble iverksatt i etterkant undersøkelsen i 2008, fokuserte på bedring av regelverk, maler og opplæring. Revisjonen har i denne undersøkelsen ikke sett mangler i det interne regelverket, malene eller opplæringen.

Det ble også etablert en ordning med stikkprøvekontroll av anskaffelser over 100 000.-.⁴⁹ Revisjonen har gått gjennom rapportene fra stikkprøvekontrollene fra 2010 til 2013.⁵⁰ Det er revisjonens oppfatning at disse kontrollene har blitt klart mer målrettet og konkrete over tid. Disse kontrollene har alle avdekket avvik, men har begrenset omfang.

Kommunen hadde i 2008 en desentralisert ansvarsfordeling der hver tjenesteleder hadde ansvar for anskaffelsene på sitt tjenestested. Anskaffelsesenheten skulle bistå tjenestestedene når de fikk henvendelser om dette.

⁴⁷ Kommunestyret 29.10.14 sak 093/14 *Forslag til anskaffelsesstrategi 2014 – 2017*.

⁴⁸ *Anskaffelsesstrategi for Bærum kommune for perioden 2014 – 2017*, side 2.

⁴⁹ Notat fra Anskaffelsesenheten 01.12.10 J.postID: 10/208555 Arkivsaksnr:10/12309.

⁵⁰ Årets rapport for 2014 var ikke ferdig da denne rapporten ble skrevet.

I januar 2013 fikk Anskaffelsesenheden formelt ansvaret for anskaffelser over 0,5 millioner, med unntak av for tjenestestedene: IT-enheten, Kommunalteknikk og Eiendom.⁵¹

Anskaffelsesenheden fikk dermed ansvaret for alle tjenestestedene med få store innkjøp. Dette står i rådmannens oppdragsbrev både i 2013 og 2014.

Anskaffelsesenheden fikk altså ansvaret for alle tjenestestedene med få store innkjøp i 2013.

Likevel viser denne undersøkelsen av innkjøpene i 2014 at tjenestestedene med få store innkjøp fremdeles gjennomfører anskaffelsene selv.⁵² Dette viser at overføringen av det formelle ansvaret ikke førte ikke til endring i praksis.

I januar 2015 fikk Anskaffelsesenheden formelt ansvaret for alle anskaffelser over kr. 0,5 millioner.⁵³ Anskaffelsesenheden ble som følge av dette i september styrket med to årsverk.⁵⁴

Dette ble gjort for å oppfylle målene i anskaffelsesstrategien om god strategisk styring av anskaffelsene og økt profesjonalitet i gjennomføringen av anskaffelsesprosesser.⁵⁵ Tiltaket er også i tråd med en forstudie om optimalisering av administrative stabs- og støttetjenester.⁵⁶ Den sier at dagens arbeidsfordeling ikke gir tilstrekkelig effektiv tjenesteproduksjon. Når det kreves høy, spesialisert og sammensatt kompetanse, er det bedre å sentralisere tjenesten. Denne strategien er grundig omtalt i forslag til Handlingsprogram 2016-2019.⁵⁷

4.1.2 Andre mulige tiltak

AUTOMATISK KONTROLL

Det kan legges inn automatiske kontroller i økonomisystemet. I følge [Økonomihåndboken](#) går regninger (fakturaer) automatisk i økonomisystemet via to eller tre personer før de blir utbetalt.⁵⁸ Alle regninger er lagt inn og behandles elektronisk. Saksbehandler (attestant) kontrollerer at regningen er i samsvar med bestilling og leveranse, og godkjenner den (attesterer). Deretter går den automatisk til overordnet som sjekker at den er innenfor budsjett og godkjenner (anviser), før den går til utbetaling.⁵⁹

Det er en ekstra kontroll lagt inn på tjenestestedet Eiendom.⁶⁰ Etter at saksbehandler har godkjent regningen, går den til tjenestestedet der leveransen skal være mottatt.⁶¹ Der kontrolleres at regningen er i samsvar med leveransen og godkjennes. Først etter at begge

⁵¹ Anskaffelsesstrategi for Bærum kommune for perioden 2014 – 2017, side 7 og Innkjøpshåndbok pkt 2.1.1 Regler for anskaffelser. Også gjentatt i rådmannens oppdragsbrev 2014.

⁵² Brev fra Anskaffelsesenheden til revisjonen 18.05.15 J postID 15/18252. Av de 23 anskaffelsene som sorterte under Anskaffelsesenheden, var det 20 enheten ikke hadde kjennskap til.

⁵³ Oppdragsbrev 2015, Bærum kommune datert 15.01.15

⁵⁴ Optimalisering av administrative stabs- og støttetjenester i Bærum kommune. Bærum kommune 25.08.15, side 25.

⁵⁵ Mandat og oppdragsbeskrivelse. Overføring av prosessansvaret for alle anskaffelser over 500 000-. til Anskaffelsesenheden. Bærum kommune 2015.

⁵⁶ Optimalisering av administrative stabs- og støttetjenester i Bærum kommune, høringsversjon 25.08.15, side 2.

⁵⁷ Handlingsprogram 2016-2019, rådmannens forslag, side 132-136.

⁵⁸ Økonomihåndboken, Bærum kommune, 1.4 Regler for attestasjon og anvisning.

⁵⁹ Prosedyren er noe annerledes ved bruk av E-handle.

⁶⁰ Økonomihåndboken, Bærum kommune, 2.1 Regler for attestasjon, brukerkontroll og anvisning.

⁶¹ En skole som har blitt malt, et rørlegger arbeid i en barnehage etc.)

disse har godkjent regningen, går den til overordnet på Eiendom som godkjenner for utbetaling.

Det vil antakelig være mulig å legge inn en automatisk kontroll slik at utbetalinger over en gitt grense automatisk må godkjennes av Anskaffelsesenheten før utbetaling, tilsvarende som brukerkontrollen på Eiendom. Anskaffelsesenheten kan da sjekke om det er en korrekt utført anskaffelsesprosess til grunn for utbetalingen. Eventuelle feil kan gripes tak i og rettes. En vil da få en mulighet til å korrigere de store ulovlige engangskjøpene. Et problem vil være at kommunen da allerede kan ha forpliktet seg i en avtale til å utbetale beløpet. En avtale vil antakelig være bindende selv om anskaffelsesprosessen ikke har fulgt regelverket.

Det kan også være mulig å legge inn automatisk oppsummering av innkjøpene fra en leverandør til et tjenestested i systemet.⁶² En kan i så fall legge inn automatisk varsling til Anskaffelsesenheten når en gitt beløpsgrense nås. Anskaffelsesenheten kan da gjøre samme kontroll som ovenfor. En vil da ha mulighet til å korrigere de mange små innkjøpene som til sammen gjør at regelverket blir brutt. En slik kontroll kan hindre at innkjøpene krysser beløpsgrensene i regelverket.

En kan også legge inn krav om et identitetsnummer for alle utbetalinger. Dersom Anskaffelsesenheten tildeler disse numrene vil dette kunne bedre oversikten og kontrollen med innkjøpene.

MANUELLE KONTROLLTILTAK

De fleste av de ulovlige direkteanskaffelsene har pågått over mange år. Disse kan identifiseres ved en gjennomgang av økonomitallene, tilsvarende grunnlaget for denne undersøkelsen, og så kontrollere at alle anskaffelsene er knyttet til en korrekt utført anskaffelsesprosess. På denne måten kan en avdekke og få mulighet til å stanse de ulovlige innkjøpene som går over flere år. En får likevel ikke stanset ulovlig praksis før året etter.

ØKT KVALITET PÅ INNKJØPENE

En forklaring revisjonen har fått oppgitt for at tjenestestedene har gjennomført anskaffelsene selv, er at leverandørene kommunen har avtale med er for dyre eller ikke kan levere. En annen grunn vi har fått oppgitt er at Anskaffelsesenheten har meldt at de ikke har kapasitet til å bistå med anskaffelsen. Vi vet ikke omfanget av disse problemene, men ser at dette kan være reelle problemer som kan føre til lavere lojalitet til kommunens sentrale innkjøpsprosesser og til brudd på regelverket.

4.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at rådmannen ikke sikrer at regelverket overholdes. Tiltakene som ble iverksatt etter forrige undersøkelse synes ikke å ha gitt ønskede forbedringer.

Revisjonen mener at dersom Anskaffelsesenheten får ansvar for å gjennomføre alle innkjøpene, vil dette antakelig i vesentlig grad bidra til å sikre at prosessene blir gjennomført riktig og at det blir konkurranse om innkjøpene. Dette vil antakelig også redusere

⁶² Summering av alle utbetalinger fra ansvarsnummer til organisasjonsnummer.

kommunens samlede administrative ressursbruk på innkjøp. Undersøkelsen viser at Anskaffelsesenheten sikrer at kravene blir fulgt for de anskaffelsene de er involvert i. Revisjonen mener derfor dette i utgangspunktet er et svært hensiktsmessig tiltak.

Denne undersøkelsen viser likevel at overføringen av det formelle ansvaret ikke har ført til endring av praksis. Revisjonen mener at automatiske funksjoner i økonomisystemet, som f.eks. gjør at Anskaffelsesenheten automatisk kobles inn ved gitte beløpsgrenser, kan være effektive og enkle tiltak for å sikre at Anskaffelsesenheten involveres i anskaffelsene.

Revisjonen mener også det er viktig å sikre at Anskaffelsesenheten har kapasitet til å gjennomføre anskaffelsene når tjenestestedene har behov og at avtalene som inngås er gunstige for kommunen. Dette vil gi økt lojalitet til kommunens innkjøpsprosesser.

5. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Kontrollutvalget ønsket en vurdering av om kommunens innkjøp over 0,5 millioner nå er bedre i samsvar med regelverket enn i 2008.

5.1 Hovedfunn

- Kommunen kan spare mellom 2 og 5 millioner årlig.
- Halvparten av innkjøp bryter regelverket.
- Innkjøpspraksis er ikke vesentlig bedret siden 2008.

Kommunen kan spare mellom 2 og 5 millioner årlig

Formålet med regelverket er å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. Kommunestyrets vedtatte Anskaffelsesstrategi 2014-2017 sier at en skal sikre seg et så gunstig forhold mellom pris og kvalitet som det er mulig i markedet.

Undersøkelsen viser at ca. 6 % av innkjøpsverdien er ulovlige direkteanskaffelser. Dette er innkjøp som er gjort uten konkurranse. Disse direkteanskaffelsene utgjør ca. 46 millioner for kommunen samlet. Ulike beregninger anslår en innsparingsgevinst på mellom 4 % og 11 % ved å følge regelverket og legge innkjøp ut på anbud. Innsparingspotensialet blir da mellom 2 og 5 millioner årlig.

Revisjonen understreker at det er viktig å ha fokus på kostnadene ved å gjennomføre en anskaffelsesprosess. Dersom kommunen skal oppfylle intensjonen med loven så må kostnaden med innkjøpsprosessen være lavere enn innsparingsgevinsten. En må sikre at anskaffelsesprosessen er kostnadseffektiv slik at kommunen faktisk sparer penger ved at innkjøpene følger regelverket.

Halvparten av innkjøp bryter regelverket

Denne undersøkelsen avdekker at et eller flere hovedkrav i regelverket brytes i ca. 51 % av anskaffelsene. Det mangler utlysning, protokoll eller kontrakt. Manglende utlysning er et alvorlig regelbrudd. Fravær av protokoll gjør det svært vanskelig å etterprøve om anskaffelsen faktisk er gjennomført i samsvar med regelverket. Kontrakter er en forutsetning for at kommunen skal kunne sikre sine interesser i forhold til leverandør. Ved alvorlige brudd kan kommunen idømmes overtredelsesgebyr på inntil 15 % av verdien av innkjøpet. Revisjonen mener risikoen for overtredelsesgebyr er stor, med det renommétap og de kostnader dette medfører.

Anskaffelsesenheten skiller seg positivt ut og revisjonen har ikke funnet avvik i de anskaffelsene de har gjennomført. Her etterleves og dokumenteres det som er pålagt. De fleste feilene gjøres på tjenestesteder med få store innkjøp.

Innkjøpspraksis er ikke vesentlig bedret siden 2008

Denne undersøkelsen avdekker at ca. 51 % av innkjøpene bryter ett eller flere hovedkrav. I 2008 brøt ca. 57 % av innkjøpene de samme kravene. Det er ikke mulig direkte å sammenlikne de to undersøkelsene, da kravene i det interne regelverket er skjerpet siden 2008. Bedringen er noe større enn tallene tyder på.

5.2 Mulige tiltak

Fra og med 2013 fikk Anskaffelsesenheten ansvaret for innkjøpene på tjenestestedene med få store innkjøp. Undersøkelsen viser at dette ikke ble etterlevd i 2014. Tjenestestedene gjorde fortsatt innkjøpene selv.

I 2015 fikk Anskaffelsesenheten ansvar for alle anskaffelser over 0,5 millioner. Dersom omorganiseringen denne gangen reelt blir gjennomført, vil dette antakelig medføre betydelig bedre innkjøpspraksis. Anskaffelsesenheten har god kompetanse på området og gjør tingene riktig. Revisjonen mener at å sikre at ansvaret faktisk overføres, er hovedutfordringen.

Automatiske funksjoner kan etter revisjonens vurdering være effektive tiltak for å sikre at Anskaffelsesenheten får ansvaret. Det er flere typer automatiske funksjoner som kan legges inn i økonomisystemet, f.eks. at utbetalinger automatisk går til Anskaffelsesenheten for kontroll og godkjenning ved gitte beløpsgrenser eller automatiske krav om et identitetsnummer fra Anskaffelsesenheten før utbetaling.

5.3 Anbefalinger

Revisjonen foreslår at kontrollutvalget vedtar følgende anbefalinger til rådmannen:

1. Rådmannen må gjøre tiltak for å bedre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket.
2. Rådmannen bør vurdere automatiske funksjoner i økonomisystemet som kan sikre at ansvaret for anskaffelsene reelt blir overført til Anskaffelsesenheten.
3. Rådmannen bør vurdere tiltak for å sikre effektive anskaffelsesprosesser slik at kommunen får tiltenkt økonomisk gevinst ved å følge regelverket.

Rådmannens angir i sitt høringssvar en rekke tiltak for å bedre innkjøpspraksis i kommunen. Se vedlagt høringssvar og revisjonens bemerkninger som er en oppsummering av høringssvaret.

KILDER

Anskaffelsesstrategi for Bærum kommune for perioden 2014 – 2017. Bærum kommune oktober 2014.

Arkiv og posthåndboken, Bærum kommune, 24.04.15.

Brev fra Anskaffelsesenheden til revisjonen 18.05.15 J.postID 15/18252.

Etiske retningslinjer, Bærum kommune. Intranettversjon:

http://ansattportal.baerum.kommune.no/Global/Helse%20og%20sosial/Sosial%20og%20bolig/Bolig%20og%20oppf%c3%b8lging/etiske_retningslinjer_korrigert_1.pdf

FOR-2006-04-07-402 *Forskrift om offentlige anskaffelser*.

Handlingsprogram 2016-2019, rådmannens forslag. Bærum kommune 2015.

Innkjøpshåndbok, Bærum kommune 06.05.15.

Kommunestyret 29.10.14 sak 093/14 *Forslag til anskaffelsesstrategi 2014 – 2017*.

Kontrollutvalget 08.02.10 sak 004/10 *Forvaltningsrevisjonsrapport – etterleves anskaffelsesregelverket?* Kommunestyret 03.03.10 sak 008/10.

Kontrollutvalget 08.12.14, sak 057/14 *Forvaltningsrevisjoner i 2015*.

Kontrollutvalget 15.11.10 sak 051/10 *Rådmannens oppfølging av rapporten «Etterleves anskaffelsesreglene?»* Kommunestyret 01.12.10 sak 061/10.

Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse, Kommunenes sentralforbund, FoU-prosjekt nr. 134030 februar 2014.

LOV-1992-12-04-126 *Lov om arkiv (arkivlova)*.

LOV-1999-07-16-69 *Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven)*.

Mandat og oppdragsbeskrivelse. Overføring av prosessansvaret for alle anskaffelser over 500 000.- til Anskaffelsesenheden. Bærum kommune 2015.

Notat fra Anskaffelsesenheden 01.12.10 J.postID: 10/208555 Arkivsaksnr:10/12309.

Oppdragsbrev 2014, Bærum kommune 27.01.14.

Oppdragsbrev 2015, Bærum kommune 15.01.15.

Optimalisering av administrative stabs- og støttetjenester i Bærum kommune, høringsversjon 25.08.15.

RSK 001, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11.

Veileder for kostnadsbesparelser ved anskaffelser, Direktoratet for forvaltning og IKT, november 2013.

Økonomihåndboken, Bærum kommune 17.09.15. Intranettversjon:
<http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Okonomihandboken/>

RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

Forvaltningsrevisjon - Riktig utførte innkjøp?

Rådmannens hørings svar

Det vises til mottatt forvaltningsrevisjonsrapport – Riktig utførte innkjøp.

Rådmannen takker for rapporten og konstaterer at det til tross for at det i etterkant av forrige innkjøpsrevisjon i 2008 ble iverksatt en rekke tiltak for å få bedre kontroll med innkjøpsområdet, viser gjennomgangen av anskaffelser gjennomført i 2014 at det fortsatt er behov for forbedringer.

Rådmannen har merket seg at avvikene i hovedsak omfatter anskaffelser under en million kroner pr år. Det er flest avvik knyttet til tjenestesteder som gjennomfører få anskaffelser over terskelverdi på kr. 500 000,-. I tillegg er det en del avvik som skyldes flere anskaffelser hos samme leverandør som i sum overstiger terskelverdi. Det er avdekket færre avvik på tjenestesteder med omfattende anskaffelsesvirksomhet og hvor vi også har de største innkjøpene. Av dette kan det synes som om iverksatte tiltak har hatt effekt i forhold til volumanskaffelsene i kommunen, men ikke i forhold til de mindre anskaffelsene over terskelverdi.

Rådmannen la høsten 2014 frem ny Anskaffelsesstrategi, vedtatt av kommunestyret 29.10.2014. Som oppfølging av denne har rådmannen i 2015 styrket Anskaffelsesenheten ytterligere og iverksatt **nye** tiltak for å sikre bedre kontroll og oppfølging av kommunens anskaffelser. Flere av disse tiltakene er nylig iverksatt og har derfor ikke hatt innvirkning på funnene i denne rapporten. Rådmannen forventer at tiltakene skal bidra til betydelige forbedringer fremover.

Revisjonen gir i sin rapport følgende anbefalinger:

1. Rådmannen må gjøre tiltak for å bedre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket.
2. Rådmannen bør vurdere automatiske funksjoner i økonomisystemet som kan sikre at ansvaret for anskaffelsene reelt blir overført til Anskaffelsesenheten.
3. Rådmannen bør vurdere tiltak for å sikre effektive anskaffelsesprosesser slik at kommunen får tiltenkt økonomisk gevinst ved å følge regelverket.

Revisjonens anbefalinger er kommentert nedenfor.

Ad.1 Rådmannen må gjøre tiltak for å bedre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket.

Ny anskaffelsesstrategi ble vedtatt i kommunestyret 29. oktober 2014. Strategien skal legge grunnlaget for en felles forståelse og beste praksis, slik at kommunens anskaffelser av varer, tjenester, bygg og anlegg effektivt bidrar til at kommunen når sine mål.

I rådmannens oppdragsbrev for 2015 av 15.1.2015 er følgende besluttet, sitat:

*«Anskaffelsesenheten har prosessansvaret for **alle anskaffelser** av varer og tjenester over kr. 500.000,-. For de enheter som tidligere selv har gjennomført anskaffelser*

over kr. 500.000,-, skal overføringen av prosessansvaret til anskaffelsesenheten gjøres innen første halvår 2015.»

«Konkurransesgrunnlag skal godkjennes av både faglig ansvarlig og prosessansvarlig. Tilsvarende skal kontrakt undertegnes av begge. Ansvar for oppfølging av kontrakt ligger i linjen hos fagansvarlig enhet.»

Styrking av anskaffelsesenhets mandat og kapasitet

Rådmannens beslutning om å overføre prosessansvaret til anskaffelse legger grunnlaget for å oppfylle målene i gjeldende anskaffelsesstrategi om god strategisk styring av anskaffelser i kommunen og økt profesjonalitet i gjennomføringen av anskaffelsesprosesser. Strategisk styring av anskaffelsesområdet vil sikre at iverksetting av anskaffelser besluttes på riktig nivå og på bakgrunn av helhetlige analyser av behov.

Rådmannen har i 2015 styrket anskaffelsesvirksomheten ytterligere. Anskaffelsesenheten, ble i Økonomimelding 1 2015 gitt midler til tre nye årsverk, hvorav to nå er besatt. Dette skal bidra til bedre kapasitet slik at enheten kan jobbe tettere på kommunalsjefsområdene og bidra til at gevinstene kan realiseres.

Tiltak etter forrige revisjon av anskaffelsesområdet

Etter forrige revisjon av anskaffelsesområdet ble det igangsatt et omfattende opplegg for kursing av alle ledere og andre som gjennomfører anskaffelser. Det ble laget en prosess for gjennomføring av anskaffelser i kommunens sak/arkivsystem med tilhørende maler. Dette skulle sikre at alle trinn i anskaffelsesprosessen ble gjort og at riktige maler ble brukt. Revisjonens gjennomgang har ikke avdekket mange avvik i forhold til de største anskaffelsene. Dette viser at tiltak som er iverksatt i forhold til større anskaffelser fungerer. Imidlertid er det avdekket mange brudd på regelverket i forhold til mindre anskaffelser over terskelverdi på 0,5 mill.

System for elektronisk bestilling av varer og tjenester (eHandel) er innført og dette systemet er koblet mot kommunens system for behandling av faktura. Informasjon om kommunens rammeavtaler er samlet i ansattportalen og det har vært arbeidet både med å forbedre dette systemet og å gjøre rammeavtalene og bruk av eHandel bedre kjent i organisasjonen.

Intern gjennomgang i 2014 i forbindelse med revisjon av anskaffelsesstrategien viste at vi til tross for stor satsning på opplæring og veiledning ikke hadde oppnådd ønskede og nødvendige forbedringer i forhold til overholdelse av gjeldende regelverk. Dette var også grunnlaget for ny anskaffelsesstrategi med tilhørende tiltak.

Rådmannen har i Oppdragsbrevene for 2014 og 2015 hatt anskaffelser som spesielt fokusområde. I delegasjonsbrev til den enkelte leder presiseres følgende: *«All delegert myndighet skal utøves i henhold til lover, forskrifter og interne regler, og innenfor budsjetts rammer og forutsetninger.»* I oppdragsbrevet for 2015 er ansvaret for anskaffelser og avtaleinngåelser ytterligere tydeliggjort.

Kommunens innkjøpshåndbok er nylig revidert og saksprosess i Websak oppdateres fortløpende ved endringer i regelverk.

Nye tiltak for nå målene i anskaffelsesstrategien

En rekke tiltak er identifisert for å sikre at målsetningene i den nye anskaffelsesstrategien nås.

Anskaffelsessenheten har fokus på følgende nøkkelområder fremover:

- Porteføljestyling av anskaffelsesporteføljer gjennom:
 - Tverrfaglig samarbeid
 - Helhetlig oversikt over anskaffelsesbehovet og kommunens avtaler
 - Prioritering av anskaffelser
 - Ressursplanlegging
- Innføring av kategoristyring av anskaffelsesporteføljer som har potensiale for kostnadsbesparelser (samordningsgevinster)
- En felles arbeidsprosess i anskaffelsesarbeidet med klare ansvarlinjer, tydelige roller og gode kontrollmekanismer.
- En felles modell for kontraktsoppfølging i kommunen for å sikre at kontraktens intensjoner ivaretas både av leverandøren og kommunen slik at gevinstpotensialet tas ut.

Tiltak rettet mot virksomheten:

- Sikre at Rådmannens beslutning om at prosessansvaret for anskaffelser skal ligge hos Anskaffelsesenheten overføres i praksis. Ansvarliggjøring av ledere.
- Ansvarliggjøring og oppfølging av ledere gjennom lederavtalen.
- Gjennom delegasjon skal det fremgå at den som har et budsjettansvar også er ansvarlig for å bestille på rammeavtaler eller anskaffe iht. regelverket for offentlige anskaffelser.
- Anskaffelser som tema på rådmannens ledermøter årlig.
- Vurdere organisatoriske grep og grep for å heve kompetansen hos medarbeidere som er involvert i anskaffelser og gjennomfører bestillinger.

Ad 2. Rådmannen bør vurdere automatiske funksjoner i økonomisystemet som kan sikre at ansvaret for anskaffelsene reelt blir overført til Anskaffelsesenheten.

I 2016 skal nytt Budsjett, økonomi og regnskapssystem (BØR) innføres i Bærum kommune. I forbindelse med innføring av BØR vil det bli vurdert hvilke automatiserte kontroller som eventuelt er mulige og hensiktsmessige å bruke for å avdekke brudd på anskaffelsesregelverket. I tillegg vil man vurdere andre tiltak, eksempelvis pålagt oppføring av avtalenummer knyttet til den enkelte faktura slik en del andre større virksomheter har innført.

I system for håndtering av faktura (Basware) er det beløpsgrenser i forhold til gitte fullmakter. Dette gjør at det ikke er mulig å anwise på større beløp enn delegasjonen tillater. Det er innført ny rutine for godkjenning av kontrakter, som skal sikre at nødvendig kvalitetssikring er utført. Alle kontrakter skal nå signeres av leder for anskaffelse sammen med ansvarlig leder i linjen.

Tiltak som er igangsatt:

- Anskaffelsesenheten foretar jevnlig stikkprøvekontroller for å vurdere om regelverket blir fulgt. På bakgrunn av disse stikkprøvene blir aktuelle tjenestesteder kontaktet og avvik fulgt opp.
- Gjennom internkontrollaktiviteter velges områder hvor det er behov for ytterligere analyser.

Tiltak for å få bedre kontroll med at anskaffelsesregelverket følges:

- Gjennomføre årlige risikoanalyser i forhold til målet om riktige anskaffelser, for å sikre at riktige tiltak iverksettes og for å følge opp at iverksatte tiltak faktisk har effekt.
- Gjennomføre årlige risikoanalyser i forhold til korrupsjon, for å sikre at riktige tiltak iverksettes og for å følge opp at iverksatte tiltak faktisk har effekt.
- Fortsette med internkontroller ved bruk av egne medarbeidere.
- Gjennomføre årlige analyser av kommunens innkjøp for å avdekke behov for nye/andre rammeavtaler, samt ulovlige direkteanskaffelser.
- Kreve at alle kontrakter skal være tilgjengelige via kontraktsmodulen i Websak for å få oversikt og kontroll.

Bærum kommune har i dag en kontraktsmodul i WebSak. For å få bedre oversikt over samtlige kontrakter vil det bli krav om at alle kontrakter skal kobles til kontraktsmodulen. Anskaffelse av et spesialtilpasset kontrakts forvaltnings verktøy vil bli vurdert, men det vil ta tid før dette eventuelt er på plass.

Med helhetlig oversikt over alle inngåtte kontrakter på alle områder vil det være lettere å sikre at vi ikke har parallelle eller overlappende kontrakter. Analyser av kontrakter og behov vil bidra til at vi inngår de «riktige» kontraktene.

3. Rådmannen bør vurdere tiltak for å sikre effektive anskaffelsesprosesser slik at kommunen får tiltenkt økonomisk gevinst ved å følge regelverket.

Implementering av anskaffelsesstrategien og overføring av prosessansvaret for alle anskaffelser over kr. 500.000,- til Anskaffelsesenheten forventes å gi følgende gevinster:

- Effektiv organisering, styring og kontroll
- Økt profesjonalisering i gjennomføring av anskaffelsesprosesser
 - Tydelig beslutningsprosess for igangsetting av anskaffelser
 - Effektiv ressursutnyttelse
 - Effektive anskaffelsesprosesser
 - Mer lovmessige anskaffelser
- Besparelser for kommunen
 - Reduserte transaksjonskostnadene
 - Samordningsgevinster
 - Bedre avtaler (kvalitet og pris)

Analyser av behov på tvers av tjenestene og sektorene kan også bidra til at det kan kjøres flere større fellesanskaffelser fremfor flere små.

Kommunen har også et stort potensiale i å utnytte mulighetene i anskaffelsesregelverket til å gjennomføre riktige og profesjonelle anskaffelsesprosesser. Dette gjelder spesielt for de store aktørene i kommunen hvor vi inngår store kontrakter. Kompetanse og samarbeid på tvers er en forutsetning for å bli enda mer profesjonelle på dette området.

Avsluttende kommentar

Rådmannen vil også fremover ha høyt fokus på at anskaffelser i Bærum kommune skal gjennomføres i tråd med gjeldende regelverk. Det er viktig å sikre at vi gjennom riktige anskaffelser, oppnår økonomiske besparelser og mest mulig effektiv bruk av offentlige midler. Anskaffelsesstrategien skal ihht. politisk vedtak revideres årlig for å sikre at vi fanger opp tiltak som følge av endringer i regelverk og nye modeller for gjennomføring av anskaffelser, eksempelvis bruk av innovative anskaffelser.

Med hilsen

Erik Kjeldstadli
rådmann

Siri Opheim
controller

Kopi til:

Morten Mjøltnes
Kristin Weidemann Wieland
Ove Myrvåg
Heidi Elise Rygg

Vedlegg:

Rapport til høring	2941193
Høringsbrev - Forvaltningsrevisjon - Innkjøpene	2941033

REVISJONENS BEMERKNINGER

Rådmannens angir i sitt høringssvar en lang rekke tiltak for å bedre innkjøpspraksis i kommunen.

Til de tre anbefalingene i rapporten angir rådmannen, slik revisjonen tolker svaret, følgende tiltak:

1. *Rådmannen må gjøre tiltak for å bedre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket.*
 - Har overført prosessansvaret for innkjøpene over 500 000 til Anskaffelsesenheten.
 - Har styrket bemanningen i Anskaffelsesenheten med tre årsverk.
 - Det er innført ny rutine der kontrakter skal signeres av leder for Anskaffelsesenheten sammen med leder i linjen.
 - Vil ansvarliggjøre og følge opp ledere gjennom lederavtalen.
 - Vil gjennomfører årlige analyser av kommunens innkjøp bl.a. for å avdekke ulovlige direkteanskaffelser.
 - Vil årlig ha anskaffelser som tema på rådmannens ledermøte.
 - Vil vurdere automatiske kontroller i økonomisystemet for å avdekke brudd på regelverket.
 - Vil kreve at alle kontrakter skal være tilgjengelige via kontraktsmodulen i Websak for å få oversikt og kontroll.
 - Vil vurdere anskaffelse av et spesialtilpasset kontrakts forvaltnings verktøy.

2. *Rådmannen bør vurdere automatiske funksjoner i økonomisystemet som kan sikre at ansvaret for anskaffelsene reelt blir overført til Anskaffelsesenheten.*
 - Vil vurdere pålagt oppføring av avtalenummer knyttet til den enkelte faktura.

3. *Rådmannen bør vurdere tiltak for å sikre effektive anskaffelsesprosesser slik at kommunen får tiltenkt økonomisk gevinst ved å følge regelverket.*
 - Overføringen av prosessansvaret til Anskaffelsesenheten, forventes å gi effektive anskaffelsesprosesser.
 - Analyser av behov på tvers av tjenestene og sektorene kan bidra til at det kan kjøres flere større fellesanskaffelser fremfor flere små.