



KJØP AV KONSULENTTJENESTER

Sarpsborg kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
5. september 2011

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	4
2.3	Metode og gjennomføring	4
2.4	Revisjonskriterier	5
3	INTERNE RUTINER OG RETNINGSLINJER	6
3.1	Revisjonskriterier	6
3.2	Fakta	6
3.3	Vurderinger	9
4	REGELETTERLEVELSE I PRAKSIS	11
4.1	Revisjonskriterier	11
4.2	Fakta	13
4.3	Vurderinger	14
5	KJØP AV KONSULENTTJENESTER	16
5.1	Revisjonskriterier	16
5.2	Fakta	16
5.3	Vurderinger	17
6	KONKLUSJONER	19
7	RÅDMANNENS KOMMENTARER	19

1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert om Sarpsborg kommune sikrer kjennskap til rammeavtaler og interne rutiner og retningslinjer, og hvorvidt enhetene følger disse retningslinjene ved kjøp av konsulenttenester. I tillegg er det vurdert i hvilken grad det sikres hensiktsmessig utbytte ved kjøp av konsulenttenester.

Vurdering av hvorvidt kommunen sikrer kjennskap til rammeavtaler og interne rutiner og retningslinjer er basert på rutine som beskriver ansvarsfordeling mellom innkjøpsjefen, kommunesjefene og enhetslederne, og hvordan de følger opp og ivaretar sitt ansvar. Enhetenes etterlevelse av kommunens retningslinjer ved kjøp av konsulenttenester er vurdert på bakgrunn av krav i lovverk. Hensiktsmessig utbytte ved kjøp av konsulenttenester er vurdert ved å kartlegge gjennomføring av behovsvurdering i forkant, kompetanseoverføring og evaluering i etterkant.

Revisjonens gjennomgang viser at det i stor grad er etablert en praksis hvor de ansvarlige følger opp og ivaretar sitt ansvar, når det gjelder å sikre kjennskap til rammeavtaler og interne rutiner og retningslinjer. Her legger vi blant annet til grunn at sentral innkjøpsfunksjon deltar i komplekse anskaffelser, veileder ved behov og driver opplæring. Videre viser gjennomgangen at kommunesjefene er opptatt at regeletterlevelse og kan vise til metoder for å kontrollere at dette faktisk gjøres. Samtidig er det avdekket svakheter i forhold til å holde rammeavtaleoversikten oppdatert og tilgjengelig. Vi ønsker også å bemerke at 10 % av respondentene forsøker å slå rammeavtalen prismessig ved å henvende seg til andre leverandører.

Revisjonens gjennomgang av etterlevelse av kommunens retningslinjer ved kjøp av konsulenttenester viser noe varierende praksis mellom de utvalgte enhetene. Kommuneområde teknisk viser i stor grad omfattende dokumentasjon av hele anskaffelsesprosessen, i tråd med kravene i forskrift om offentlige anskaffelser. Imidlertid vil vi påpeke at én enhet ikke fører protokoll. Videre finner vi det tilfredsstillende at barnevernet i liten grad kjøper eksterne tjenester av private tilbydere og i større grad bruker kommunens egne tjenester, da dette reduserer risikoen for brudd på anskaffelsesregelverket.

Gjennomgåtte anskaffelser gjort av enhet bolig og omsorg viser i all hovedsak å ikke være utført i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Dette på bakgrunn av avveining av hvilket lovverk som skal tillegges størst vekt og en opplevelse av til dels motstridende krav. Samtidig vil vi påpeke at administrasjonen jobber for å finne en løsning på spørsmålene dette reiser.

Revisjonens gjennomgang av i hvilken grad det sikres hensiktsmessig utbytte ved kjøp av konsulenttenester viser et varierende fokus. Undersøkelser viser at det gjøres grundig vurdering av behov i forkant, mens fokus på kompetansevurdering og evaluering i etterkant varierer.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak. Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

2.2 Problemstilling og avgrensing

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad sikres kjennskap til rammeavtaler og interne rutiner og retningslinjer?*
- *Følger enhetene i Sarpsborg kommune interne retningslinjer ved kjøp av konsulenttjenester?*
- *I hvilken grad sikres hensiktsmessig utbytte ved kjøp av konsulenttjenester?*

Prosjektet avgrenses i forhold til tidligere gjennomført vurdering av Sarpsborg kommunes rutiner, retningslinjer og intern kontroll for innkjøp og anskaffelser. I rapporten ble det konkludert med at kommunen har etablert reglementer, rutiner og retningslinjer i tråd med regelverket og at det er etablert kontrollhandlinger for å sikre etterlevelse av regelverket.

Prosjektet avgrenses tidsmessig til perioden 2009-2010.

2.3 Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med ”Standard for forvaltningsrevisjon” (RSK 001).

Første problemstilling er besvart gjennom dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervjuer. Spørreundersøkelsen er brukt for å få informasjon om i hvilken grad kommunesjefene, enhetslederne og sentral innkjøpsfunksjon overholder sine oppgaver og ansvar. Spørreundersøkelsen er sendt til samtlige i kommunen som deltar aktivt i innkjøpsarbeidet, totalt 240 ansatte¹. Svarprosenten utgjør 72 % (173 av 240). Revisjonen er av den oppfatning at undersøkelsen er representativ i forhold til problemstillingene i denne rapporten.

Problemstilling to er besvart ved gjennomgang av anskaffelsesdokumenter. Vi har undersøkt om det er samsvar mellom kommunens interne retningslinjer og den praksis som er lagt til grunn. Innledningsvis ønsket vi å se på anskaffelser gjort av enheter under kommuneområde teknisk, samt enhet barnevern. Undersøkelser viste derimot at barnevern gjennomfører få anskaffelser av private aktører og vi valgte dermed å foreta en gjennomgang av anskaffelsespraksis i enhet bolig og omsorg. Vi gir imidlertid en kort redegjørelse for barnevernets bruk av konsulenttjenester og andre tjenester. Vi valgte å se på enkelte anskaffelser ført på arten ”kjøp fra andre (private)”, da undersøkelser viser at det kan variere hvor tjenester føres. Enhetsleder økonomi informerer om at det drives kontinuerlig opplæring

¹ undersøkelsen ble sendt til 248, men åtte meldte seg av da de ikke deltar i anskaffelsesarbeidet.

/ veiledning av ansatte med attestasjons- og anvisningsmyndighet, for å redusere feilføringer både når det gjelder bruk av arter, ansvar, tjenester og MVA-koder. Sarpsborg kommune har en omfattende virksomhet og i lys av dette kan det ikke utelukkes at det forekommer feilføringer ved attestasjon / anvisning av ulike typer innkjøp. Totalt har revisjonen gjennomgått 13 anskaffelser av konsulenttjenester og andre tjenester; åtte fra kommuneområde teknisk og fem fra kommuneområde helse og sosial.

Tredje problemstilling er besvart ved intervju av innkjøpssjef og kommunesjefene, samt ved spørreundersøkelse rettet til ansatte i kommunen som har deltatt i kjøp av konsulenttjenester (40 ansatte). I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Elisabeth Iversen Faim i perioden januar-august 2011.

2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om offentlige anskaffelser (Lov-1999-07-16-69, sist endret 1.1.2007)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2006-04-07-402, siste endret 1.1.2007)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, utgitt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet november 2006
- ”Reglement for innkjøp av varer og tjenester til Sarpsborg kommune” fra 20.6.2003
- ”Rutine for innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider til Sarpsborg kommune” fra 12.8.2003
- ”Anskaffelsesprotokoll for anskaffelser mellom 100.000 NOK og 500.000 NOK eks. mva”
- ”Sarpsborg kommunes alminnelige betingelser for kjøp av tjenester” fra 7.9.2000
- ”Arbeidsreglement”
- ”Sarpsborg kommunes etiske retningslinjer” fra 13.12.2007
- ”Rutine ved tilsettinger i Sarpsborg kommune”

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.

3 INTERNE RUTINER OG RETNINGSLINJER

I hvilken grad sikres kjennskap til rammeavtaler og interne rutiner og retningslinjer?

3.1 Revisjonskriterier

”Rutine for innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider til Sarpsborg kommune” har som formål å sikre at innkjøp på vegne av Sarpsborg kommune skjer i henhold til innkjøpsreglement og relevant regelverk. I rutinen fremkommer blant annet følgende ansvar og oppgaver:

- Innkjøpssjefen²
 - følge opp og eventuelt reforhandle inngåtte kommuneovergripende avtaler
 - periodisk evaluere inngåtte kommuneovergripende avtaler
 - gi rådgivning og kvalitetssikring til andre i kommunen som forbereder anskaffelser
 - tilgjengeliggjøre informasjon om nye kommuneovergripende avtaler
- Kommunesjefene
 - ansvaret for at alle medarbeidere som deltar i anskaffelser gjøres kjent med og følger innkjøpsreglementet
- Virksomhets- og seksjonsledere³
 - utpeke medarbeidere som bestiller mot inngåtte avtaler og utfører engangskjøp i henhold til rutinen
 - påse at alt anskaffelsesarbeid utføres innenfor kommunens etiske retningslinjer og innkjøpsreglement
 - gjøre seg kjent med og overholde kommuneovergripende rammeavtaler

3.2 Fakta

Sentral innkjøpsfunksjon i Sarpsborg kommune har tre ansatte i 100 % stillinger. Avdelingen har noe redusert kapasitet, da 80 % av den ene stillingen for tiden fungerer som prosjektleder for innføring av elektronisk bestillingssystem. Innføringen startet i desember 2010 og systemet fungerer som et verktøy for planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av kjøp av varer eller tjenester. Opplæring av brukere og innføring av leverandører i systemet gjøres løpende og skal være ferdig ved utgangen av 2011. Sentral innkjøpsfunksjon fokuserer på å først få inn de leverandører som det kjøpes mest av. Så langt har deler av hjemmetjenesten, institusjoner, skoler og barnehager gjennomgått opplæring. Innkjøpssjef informerer om at e-handelssystemet vil gi fordeler som bedre, enklere og sikrere innkjøp, samt bedre arkivering og sporbarhet.

Innkjøpssjef opplyser om at sentral innkjøpsfunksjon konsentrerer seg om store og/eller komplekse kjøp, eksempelvis de som griper over flere kommuneområder. Resterende innkjøp gjøres på den enkelte enhet, spesielt kjøp under 500.000. Sentral innkjøpsfunksjon kan i slike tilfeller fungere som en veileder i innkjøpsprosessen. Innkjøpssjef forteller at det varierer i hvilken grad enhetene tar kontakt med sentral innkjøpsfunksjon for råd og veiledning. Innkjøpssjef informerer om at det ikke foreligger ressurser til å gjennomføre særlige aktiviteter ut over dette.

Sentral innkjøpsfunksjon avholder årlige kurs for enhetsledelsen og andre som foretar innkjøp. Under opplæring i e-handelssystemet blir også de viktigste punktene relatert til anskaffelser gjennomgått. Videre informerer innkjøpssjef om at all informasjon vedrørende

² Innkjøpssjef er her ment som et begrep og referert til som institusjon - sentral innkjøpsfunksjon.

³ Heter nå enhetsledere og teamansvarlige

anskaffelser bevisst ikke legges ut på intranett, da sentral innkjøpsfunksjon ønsker dialog med enhetene.

Innkjøpssjef opplyser om at kommuneovergripende rammeavtaler etableres av sentral innkjøpsfunksjon og en oversikt over disse publiseres på kommunens intranett. Videre informerer økonomisjef om at behovet for rammeavtaler først og fremst vurderes på grunnlag av objektive data som regnskapsdata, herunder gjennomgang av reskontro og et utvalg KOSTRA-arter, samt vedtatt handlingsprogram med budsjett. Innmeldte behov fra enhetene fungerer som et supplement til dette. I henhold til innkjøpssjef er sentral innkjøpsfunksjon avhengig av innspill fra fagpersoner for å kunne utforme gode avtaler og derfor opprettes brukergrupper bestående av fagpersoner og innkjøpssjef/innkjøpskonsulenter før inngåelse av rammeavtaler. Dersom ny leverandør vinner anbud, avtales det vanligvis et møte mellom storbrukerne av avtalen og leverandør. Behov for endringer i rammeavtaler fanges opp ved tilbakemeldinger fra enhetene, leverandører, brukergrupper og statusmøter. Innkjøpssjef anser oversikt over inngåtte rammeavtaler for å være til dels oppdatert og nøyaktig.

Spørreundersøkelsen viser at over 80 % av respondentene er kjent med at det finnes rammeavtaleoversikt på kommunens intranett og tilnærmet 80 % bruker rammeavtaleoversikten når de foretar innkjøp.

Følgende påstander omhandler rammeavtaler:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg synes kommunens rammeavtaler dekker mitt behov	38 %	49 %	13 %
Jeg mener at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er tilstrekkelig tilgjengeliggjort	40 %	43 %	17 %
Jeg mener at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er oppdatert	39 %	48 %	13 %
Jeg melder alltid nye behov til sentral innkjøpsfunksjon	25 %	35 %	40 %

Spørreundersøkelsen viser at tilnærmet halvparten av respondentene er ”litt enig/litt uenig” i at kommunens rammeavtaler dekker deres behov. 13 % er uenige i at dagens rammeavtaler er dekkende. Videre sier hovedvekten av respondentene seg ”litt enig/litt uenig” i at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er tilstrekkelig tilgjengeliggjort og oppdatert. Henholdsvis 17 % og 13 % er uenig i disse påstandene. 25 % av respondentene melder alltid nye behov til sentral innkjøpsfunksjon, mens 40 % melder ikke slike behov. Innkjøpssjef informerer om at det for tiden jobbes med å få på plass rammeavtaler innenfor områdene renhold, håndverkstjenester, vikarer og institusjon/avlastning. Videre er det ønskelig å få på plass flere rammeavtaler, samt forbedring av eksisterende.

Følgende påstander omhandler etterlevelse av rammeavtaler:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg passer alltid på å etterleve rammeavtalene etter beste evne	78 %	18 %	4 %
Jeg forsøker å se om jeg kan slå rammeavtalen prismessig ved å henvende meg til andre leverandører	10 %	21 %	69 %

Spørreundersøkelsen viser at over 70 % av respondentene bruker rammeavtaler regelmessig i innkjøpsarbeidet og nærmere 80 % av disse passer alltid på å etterleve rammeavtaler etter beste evne. Videre oppgir 10 % av respondentene at de forsøker å se om de kan slå kommunens rammeavtale prismessig ved å henvende seg til andre leverandører. Innkjøpssjef opplever at de som foretar innkjøp i hovedsak er lojale ovenfor inngåtte rammeavtaler, men at det kan forekomme enkelte direkte anskaffelser utenom inngåtte rammeavtaler.

Følgende påstander omhandler erfaringer med sentral innkjøpsfunksjon:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig / litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg synes innkjøpsfunksjonen er flinke til å formidle informasjon om innkjøp og anskaffelser	35 %	48 %	17 %
Jeg mener innkjøpsfunksjonen besitter høy faglig kompetanse	50 %	41 %	9 %
Jeg synes innkjøpsavdelingen er imøtekommende ved kontakt	64 %	27 %	9 %

Det varierer i hvilken grad respondentene syntes innkjøpsfunksjonen er flinke til å formidle informasjon om innkjøp og anskaffelser og 17 % sier seg ”helt uenig/uenig” i påstanden. Videre mener halvparten av respondentene at innkjøpsavdelingen besitter høy faglig kompetanse. 64 % opplever innkjøpsavdelingen som imøtekommende ved kontakt, mens 9 % er uenig.

Revisjonen har intervjuet samtlige kommunesjefer. De mener at alle medarbeidere som deltar i anskaffelser er kjent med og følger innkjøpsreglement. Videre påpeker de at rutiner og reglementer er lett tilgjengelige på kommunens intranett. Innkjøpssjef supplerer med at kommunesjefene er opptatt av at regelverket etterleves og at rutiner og retningslinjer fungerer etter sin hensikt. Kommunesjefene og innkjøpssjef informerer om flere metoder for å kontrollere og følge opp at regelverket etterleves:

- gjennomgang av regnskap
- fokus på etikk
- ta opp temaet i ledermøter
- gjøre store kjøp i samråd med eller i regi av sentral innkjøpsfunksjon
- stille kontrollspørsmål om hvorvidt regelverket er fulgt i forbindelse med anskaffelser og om anskaffelsen er innenfor budsjettammer
- foreta stikkprøver, for eksempel i forhold til protokollføring og at man har henvendt seg til minst tre leverandører etc.
- bruk av rekvisisjonsblokker for å enklere kunne kontrollere og sikre innkjøpet
- begrenset antall ansatte som får delegert myndighet til å bestille/gjøre innkjøp
- fokus på opplæring
- tydeliggjøring av attestasjonsansvaret
- åpen dialog
- bruk av avvikssystem og varslingsystem
- gjennomgang av reskontro
- risk manager – et system hvor rutiner og retningslinjer er samlet
- controller-funksjonen

Controller informerer om at det er gjennomført internrevisjon på etterlevelse av offentlige anskaffelser og etterlevelse av reglement for attestasjon og anvisning. Det skal gjennomføres ytterligere internrevisjoner innenfor dette området, men tidspunkt er foreløpig ikke fastsatt.

En kommunesjef mener det kan være hensiktsmessig å utvikle varslingsystemer som eksempelvis sier ifra dersom innkjøp fra samme leverandør overstiger en beløpsgrense.

Det fremgår av spørreundersøkelsen at tilnærmet alle respondentene kjenner til at Sarpsborg kommune har innkjøpsreglement, innkjøpsrutine og etiske retningslinjer. Videre er over 80 % kjent med at det finnes informasjon om innkjøp på intranett.

Følgende påstander omhandler grad av kjennskap til regelverk:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg har god kjennskap til kommunens innkjøpsreglement	62 %	33 %	5 %

Jeg har god kjennskap til kommunens innkjøpsrutine	58 %	36 %	6 %
Jeg har god kjennskap til lov og forskrift om offentlige anskaffelser	41 %	46 %	13 %

De aller fleste respondentene er ”helt enig/enig” eller ”litt enig/litt uenig” i påstand om god kjennskap til kommunens innkjøpsreglement og innkjøpsrutine, med hovedvekt på ”helt enig/enig”. Videre er de fleste respondentene ”helt enig/enig” eller ”litt enige/litt uenig” i at de har god kjennskap til lov og forskrift om offentlige anskaffelser, med hovedvekt på ”litt enige/litt uenig”.

Følgende påstander omhandler kommunens reglementer og rutiner, samt kontroll:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg følger alltid kommunens reglementer og rutiner ved innkjøp	89 %	11 %	
Jeg mener at kommunens reglementer og rutiner dekker mitt behov i innkjøpsprosessen	73 %	21 %	6 %
Min leder kontrollerer de kjøp jeg foretar meg	44 %	26 %	30 %
Alle innkjøp kontrolleres i etterkant	72 %	17 %	11 %

Ca. 90 % av respondentene sier seg enig i at de alltid følger kommunens reglementer og rutiner ved innkjøp. Videre er 73 % av respondentene ”helt enig/enig” i at kommunens reglementer og rutiner er dekkende for innkjøpsprosessen, og 21 % sier seg delvis enig i dette. Over 70 % av innkjøp kontrolleres i etterkant og i ca. halvparten av tilfellene gjøres dette av leder. Innkjøpssjefen opplever at enhetenes etterlevelse av interne retningslinjer er forbedret, men tatt kommunens størrelse og antallet som kan foreta kjøp i betraktning, kan det være risiko for at det forekommer kjøp som ikke er i tråd med interne retningslinjer.

Nærmere 90 % av enhetslederne som har besvart spørreundersøkelsen har videre delegert myndighet til å bestille mot inngåtte avtaler og utføre engangskjøp. 63 % har foretatt videre delegeringen skriftlig.

Videre fremgår det av spørreundersøkelsen at enhetsleder påser at etiske retningslinjer og kommunens innkjøpsreglement følges i tilnærmet alt av anskaffelsesarbeid. Innkjøpssjef informerer om at etiske retningslinjer også er en del av kontraktbetingelsene som kommer frem av konkurransegrunnlaget, og etikkplakaten og etiske retningslinjer tas med som vedlegg. Sentral innkjøpsfunksjon tar også sikte på å avholde møter med leverandører i rammeavtaler, med fokus på kommunens etiske retningslinjer. Innkjøpssjef har inntrykk av de store leverandørene er dyktige i forhold til etiske retningslinjer og fokuset bør rettes mot små og lokale leverandører. Aktuelle problemstillinger er om det tilbys rabatt til ansatte osv.

3.3 Vurderinger

Revisjonen finner det tilfredsstillende at innkjøpsavdelingen i all hovedsak ivaretar ansvaret sitt som beskrevet i kommunens innkjøpsrutine. Spørreundersøkelsen viser at en mindre andel av respondentene mener at sentral innkjøpsfunksjon ikke gir tilstrekkelig informasjon vedrørende anskaffelsesprosesser. Videre er det avdekket svakheter i forhold til å holde rammeavtaleoversikten oppdatert og tilgjengelig.

Spørreundersøkelsen uttrykker videre tvil om kommunens rammeavtaler er tilstrekkelig dekkende i forhold til reelt behov. Samtidig viser undersøkelser at nær halvparten av respondentene ikke melder inn behov til sentral innkjøpsfunksjon. Etter revisjonens vurdering kan dette medføre at sentral innkjøpsfunksjon ikke er orientert om det faktiske behovet.

Vi finner det tilfredsstillende at kommunesjefene har fokus på regel etterlevelse og at de viser til metoder for å kontrollere at dette faktisk gjøres. Videre viser de fleste respondentene til god kjennskap til innkjøpsrutine, innkjøpsreglement og etiske retningslinjer.

Revisjonen finner det imidlertid ikke tilfredsstillende at 10 % av respondentene forsøker å slå rammeavtalen prismessig ved å henvende seg til andre leverandører.

4 REGELETTERLEVELSE I PRAKSIS

Følger enhetene i Sarpsborg kommune interne retningslinjer ved kjøp av konsulenttjenester?

4.1 Revisjonskriterier

4.1.1 Anskaffelsesverdi

Oppdragsgiver plikter å foreta en realistisk beregning av anskaffelsesverdien på kunngjøringstidspunktet for å kunne slå fast hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen. Forbudet mot å dele opp anskaffelser med den hensikt å unngå at bestemmelser i loven eller forskriften kommer til anvendelse, gjentas i bestemmelsens fjerde ledd.

4.1.2 Anskaffelsesprosedyre

For anskaffelser under EØS-terskelverdi⁴ og for uprioriterte tjenester, kan det benyttes åpen eller begrenset anbudskonkurranse, eller konkurranse med forhandling, jfr. forskriften § 5-1. Konkurranse med forhandling gir oppdragsgiver adgang til å forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene, noe som ikke er tillatt ved de øvrige konkurranseformene. For anskaffelser over EØS-terskelverdi er hovedregelen åpen eller begrenset anbudskonkurranse, jfr. forskriften § 14-1.

I henhold til kommunens innkjøpsreglement skal det innhentes skriftlig tilbud fra minst tre leverandører, ved anskaffelser hvor verdien er mellom kr 100.000 og nasjonal grenseverdi. Alle anskaffelser over nasjonal grenseverdi skal foretas i samråd med innkjøpsavdelingen.

4.1.3 Kunngjøring og konkurransegrunnlag

Alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal som hovedregel kunngjøres.⁵ For kontrakter mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi er det tilstrekkelig med kunngjøring i Doffin⁶. Det er ikke krav om kunngjøring av anskaffelser under nasjonal terskelverdi, men anskaffelsen skal så langt det er mulig baseres på konkurranse, jfr. § 3-1 første ledd. For anskaffelser over EØS-terskelverdi er det et krav om kunngjøring i TED- databasen⁷. Disse kunngjøringene skal også inn i Doffin.

For å sikre kravene til gjennomsiktighet og forutberegnelighet må oppdragsgiver beskrive tydelig i kunngjøringen og/eller i konkurransegrunnlaget hvilke betingelser som gjelder for konkurransen. Kunngjøringen og konkurransegrunnlaget skal gi leverandørene de opplysninger som er nødvendig for at de skal kunne utarbeide et fullstendig og fullverdig tilbud, som har reell mulighet til å nå opp i konkurransen. For anskaffelser som følger reglene i del II, trenger ikke oppdragsgiver å utarbeide et eget konkurransegrunnlag hvis kunngjøringen beskriver vilkårene for konkurransen på en tilstrekkelig utfyllende måte, jfr. forskriften § 8-1. For anskaffelser som følger reglene i del III skal det utarbeides et konkurransegrunnlag som utfyller kunngjøringen, jfr. forskriften § 17-1.

⁴ EØS-terskelverdiene er pr.d. 1,60 mill. kroner (eks. mva.) for vare- og tjenestekontrakter, og 40,5 mill kroner for bygg- og anleggskontrakter.

⁵ Forskriftens §§ 9-1 og 18-1 har nærmere bestemmelser om hvordan kunngjøringen skal gjennomføres, blant annet at kunngjøringen skal utarbeides i samsvar med skjemaer fastsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, og skal angi de viktigste forutsetningene for konkurransen.

⁶ Norsk database for kunngjøring av offentlige anskaffelser.

⁷ Den offisielle databasen for kunngjøring i Kontoret for De europeiske felleskaps offisielle publikasjoner.

Konkurransesgrunnlaget skal videre gi opplysninger om valgt anskaffelsesprosedyre, hvilke krav som stilles til leverandørene⁸, hvordan oppfyllelse av disse kravene skal dokumenteres, og dersom det er aktuelt, hvorledes utvelgelse av leverandører skal skje i konkurranser der det settes en grense for antall deltagere, tidsfrister, krav til utfylling, utforming og merking. Det skal også opplyses om de tildelingskriterier som legges til grunn for konkurransen og den relative vekten av disse.

Veilederen viser til at dokumentasjonen som kreves skal være lik for alle leverandører, uavhengig av oppdragsgivers kjennskap til leverandøren.

4.1.4 Tilbudsåpning

I henhold til forskriften § 11-7 og § 20-7 skal tilbudsåpning foretas på det tidspunkt og sted som er angitt i kunngjøringen eller konkurransesgrunnlaget. Åpningen skal foretas av minst to representanter for oppdragsgiver.

4.1.5 Formelle krav til valgt leverandør

Forskriften har like avvisningsbestemmelser i del II og III. Det viktige skillet er imidlertid mellom de avvisningsbestemmelsene hvor oppdragsgiver plikter å avvise, og der oppdragsgiver har en rett til å avvise. Avvisningsbestemmelsene er i utgangspunktet ment å være uttømmende.

4.1.6 Tildelingskriterier og tildeling

Tildeling av kontrakt skal basere seg på objektive og saklige kriterier. Kriteriene skal være i samsvar med de grunnleggende prinsippene, og de skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransesgrunnlaget slik at det er forutberegnelig og gjennomiktig for leverandørene hva oppdragsgiver vil vektlegge ved valg av tilbud. For alle disse prinsippene gjelder grunnprinsippet om at konkurransen skal gjennomføres på en måte som står i forhold til anskaffelsen.

Tildeling skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen jfr. forskriften §§ 13-2 første ledd og 22-2 første ledd. Tildeling iht. lavest pris forutsetter at konkurransesgrunnlaget oppstiller klare, utvetydige prinsipper for prising. Dette er en forutsetning for at tilbudene skal kunne sammenlignes.

§§13-2 og 22-2 annet ledd fastsetter nærmere regler for tildeling som skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud. Det skal benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjensstanden.

4.1.7 Avslutning av konkurransen

Oppdragsgivers beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt skal meddeles til alle deltakerne i rimelig tid før kontrakt eller rammeavtale inngås, jf §§ 13-3 første ledd og § 22-3 første ledd. Med ”inngås” siktes det til tidspunktet for signering av kontrakt eller rammeavtale av begge parter.

⁸ Oppdragsgiver kan også velge å utarbeide et eget kvalifikasjonsgrunnlag som utdyper og supplerer kvalifikasjonskravene angitt i kunngjøringen, jf. forskriftens § 8-5 annet ledd og § 17-5 annet ledd. Formålet med slike krav er å sikre at leverandøren teknisk, organisatorisk, økonomisk og finansielt har det nødvendige grunnlaget for å gjennomføre kontrakten.

Meddelelsen skal være skriftlig og gis samtidig til alle deltakerne. Den skal inneholde en begrunnelse for valget, i samsvar med hhv §§ 11-14 første ledd og 20-16, og det skal angis frist for leverandører til å klage over beslutningen.

4.1.8 Etterprøvbarhet

For å tilfredsstillere kravene i anskaffelsesloven § 5 til etterprøvbarhet og gjennomsiktighet er det viktig å dokumentere vurderingene som er foretatt, jfr. § 3-1 sjuende ledd:

”Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet”.

En rekke av forskriftens regler, herunder protokollplikt og krav om meddelelse av tildelingsbeslutning, kan sees som et utslag av dette kravet.

Det er innført et krav om enkel protokollplikt for alle anskaffelser over 100.000,- kroner eks. mva., jfr. § 3-2. For anskaffelser over nasjonal og EØS-terskelverdi er protokollplikten mer omfattende.

4.2 Fakta

Innkjøpssjef informerer om at kommunen i økende grad mottar henvendelser fra leverandører om innsyn, begrunnelse og klager. Dette stiller store krav til ryddig og etterprøvbar dokumentasjon fra kommunens side.

Revisjonens gjennomgang av åtte kjøp av konsulenttenester fra kommuneområde teknisk viser at det foreligger dokumentasjon på innledningsvis nevnte revisjonskriterier. Imidlertid viser gjennomgang fra én enhet at det ikke skrives anskaffelsesprotokoll (gjelder fem av de gjennomgåtte sakene).

Regnskapet viser at barnevernet i Sarpsborg kommune hadde utgifter på ca. 80.000 kr ført på artene konsulenttenester i 2010. Utgifter ført på samme art i 2009 beløper seg til ca. 90.000 kr. Kjøpene er i hovedsak relatert til legetjenester og tolketjenester. Barnevernleder informerer om at Sarpsborg kommune har egen tolketjeneste som barnvernet i stor grad benytter seg av. Kjøp av tolketjenester av private tilbydere gjøres kun når kommunens tolketjeneste mangler kapasitet eller kompetanse. Det er et økt behov for tolketjenester, men barnevernet kjøper mindre eksternt enn tidligere, da kommunens tolketjeneste nå i større grad benyttes. Utdrag fra regnskap viser at kjøp av eksterne tolketjenester beløper seg til ca. 30.000 i 2010.

Barnevernleder opplyser om at kjøp av eksternt advokatbistand er redusert som følge av økt bruk av kommuneadvokatene. Eksternt advokatbistand kjøpes nå kun dersom kommuneadvokatene mangler kapasitet. Kostnadene til juridisk bistand var i 2009 ca. 900.000 kr og i 2010 er de redusert til ca 165.000 kr.

Barnevernleder informerer om at barnevernet i Sarpsborg kommune henvender seg utelukkende til Bufetat (statlig) når det er behov for at et barn må plasseres i institusjon eller beredskapshjem. Barnevernet kjøper ikke disse tjenestene av andre private tilbydere enn de Bufetat har avtaler med. Hjelpetiltak i form av avlastning kan derimot kjøpes av eksterne private tilbydere og oversikt over kjøp av slike tjenester fra private aktører i 2010 viser kostnader på ca 900.000 kr. Her foreligger ikke rammeavtale. Barnevernleder opplyser om at arbeidets art gjør at konkurransehensyn ikke alltid blir ivaretatt ved kjøp av tjenester.

I de tilfeller barnvernet selv manglet ressurser, ble det tidligere kjøpt saksbehandlingstjenester eksternt. Barnevernsleder forteller at denne praksisen nærmest har opphørt og det ble i 2010 kjøpt eksterne saksbehandlingstjenester i to saker. En medvirkende årsak til at barnvernet har gått bort fra dette, er at kontinuiteten i saken uteblir når den flyttes fra barnevernets egne ansatte til eksternt konsulent. Ved langtidsfravær ansettes konsulenter i vikariat, i stedet for å kjøpe tjenestene eksternt. Kjøp av saksbehandlingstjenester føres under arten kjøp fra andre (private).

Da barnvernet foretar få kjøp av konsulenttjenester, valgte revisjonen å gjennomgå fem anskaffelser gjort av enhet bolig og omsorg, vedrørende plassering/avlastning for personer med særskilte behov. Dette for å kunne foreta vurderinger basert på et bredere faktagrunnlag.

Revisjonen finner at konkurranseprinsippet er ivaretatt i én av anskaffelsene, ved at det foreligger dokumentasjon på at det er innhentet tilbud fra fire leverandører. Resterende gjennomgåtte anskaffelser inneholder ikke dokumentasjon i henhold til revisjonskriteriene.

Ansvarlig for team omsorg gjør i et notat rede for utfordringer relatert til bruk av lov om offentlige anskaffelser ved kjøp av helse- og sosialtjenester og de avveininger som må gjøres mellom helse- og sosiallovgivningens regler som gir rett til medbestemmelse og individuelt tilpassede tjenester kontra konkurransehensyn i regler om offentlige anskaffelser. Notatet viser til utfordrende momenter, slik som akutt behov, plassering i nærmiljøet, usikker tidshorisont, klientens rett til medbestemmelse etc. Videre redegjøres det i notatet for at kommunen kjøper tjenester eksternt når det oppstår akutte behov som overstiger kommunens kapasitet. Spennvidden i behovene er også så store at det ikke er hensiktsmessig å ha beredskapskapasitet i kommunen. Kommunen forholder seg til ”Prosedyre for å inngå avtale om kjøp av tjenester etter enkeltvedtak”⁹ når det foretas kjøp av tjenester fra ikke kommunale tjenesteytere. Der fremkommer det at dersom det er mulig skal det innhentes minst to tilbud på tjenester. Formålet med prosedyren er blant annet å sikre profesjonelle forhandlinger om priser og korrekt avtaleinngåelse ved kjøp av tjenester.

Etter intern vurdering har Sarpsborg kommune utformet konkurransegrunnlag for å inngå rammeavtale for å sikre at lov om offentlige anskaffelser også ivaretas ved kjøp av tjenester etter sosialtjenesteloven. Innkjøpssjef informerer om at konkurransegrunnlag for tjenesten spesielle opplæringsbehov slås sammen med behov for omsorgs- og avlastningstjenester for resursskrevende brukere, da noen av dem har behov for begge deler. Kunngjøring ble gjennomført i slutten av juni 2011.

4.3 Vurderinger

Revisjonens gjennomgang av utvalgte kjøp fra kommuneområde teknisk viser omfattende dokumentasjon av hele anskaffelsesprosessen i tråd med regelverket. Vi bemerker at en enhet ikke fører protokoll som en del av den samlede dokumentasjonen., til tross for at dette er et eksplisitt krav i lovverket. Vi legger imidlertid til grunn at øvrig dokumentasjon sikrer etterprøvbarehet og gjennomsiktighet.

Videre finner vi det tilfredsstillende at barnevernet i liten grad kjøper eksterne tjenester av private tilbydere og forholder seg til Bufetat sine avtaler ved behov for institusjonsplass og beredskapshjem, da dette reduserer risikoen for brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Tilsvarende gjelder kjøp av tjenester som advokatbistand og tolketjenester.

⁹ Godkjent av daværende seksjonsleder Arne Holmstøen 1.5.08

De gjennomgåtte anskaffelsene gjort av enhet bolig og omsorg viser i all hovedsak en lite tilfredsstillende praksis målt opp mot regelverket om offentlige anskaffelser. Vi finner det imidlertid tilfredsstillende at administrasjonen er klar over situasjonen og jobber med å etablere rammeavtale for å sikre ivaretagelse av regelverket.

5 KJØP AV KONSULENTTJENESTER

I hvilken grad sikres hensiktsmessig utbytte ved kjøp av konsulent tjenester?

Problemstillingen omhandler ulike sider ved kjøp av konsulent tjenester:

- Gjennomføres det behovsvurdering i forkant av kjøp av konsulent tjenester?
- Overføres kompetanse fra eksterne konsulenter til kommunen?
- Evalueres konsulent bruk etter avsluttet oppdrag?
- Kjøper kommunen konsulent tjenester av kommunalt ansatte med eget firma?
- Får eksterne konsulenter en fordel ved nyansettelser i kommunen?

5.1 Revisjonskriterier

I Sarpsborg kommunes arbeidsreglement § 16 står det at ”kommunal arbeidstaker skal opplyse nærmeste overordnede om annet lønnet arbeid som kan være av et slikt omfang at det kan gå ut over vedkommendes arbeidsytelse i kommunen. Kommunen kan forlange at arbeidstakeren søker om tillatelse til å ha annet lønnet arbeid av slikt omfang. Opplysningsplikten gjelder også ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter forvaltningslovens kap. 2.”

I kommunens etiske retningslinjer står det at ”vi unngår å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser.”

I ”Sarpsborg kommunes alminnelige betingelser for kjøp av tjenester” står det i punkt 2.4 at ”tjenesteyter skal øyeblikkelig varsle kjøper om enhver eksisterende eller mulig interessekonflikt i forbindelse med oppdraget.”

5.2 Fakta

Kommunesjefene informerer om at det kjøpes konsulent tjenester ved manglende kompetanse og /eller kapasitet i kommunen. Dersom behovet oppstår ”av og til” eller sjeldnere er det også vanlig å kjøpe tjenesten eksternt. Ellers skal kommunen hovedsakelig stå på egne ben og det fokuseres på faglig utvikling og intern kompetanseheving for å dempe behov for ekstern bistand, eksempelvis i form av videreutdanning og internopplæring.

Fire av fem kommunesjefer informerer om lite kjøp av konsulent tjenester innenfor sitt kommuneområde. De få kjøp som foretas er nødvendige og nøye vurdert i forkant. Én kommunesjef supplerer med at ytterligere behovsvurdering i forkant kan være hensiktsmessig. Eksempelvis om kommunen bør ansette i stedet for å kjøpe tjenesten eksternt, samt utarbeide et kommuneovergripende system for å synliggjøre og tilgjengeliggjøre kompetanse.

Videre beskriver kommunesjefene et varierende fokus på overføring av kompetanse fra eksterne konsulenter til ansatte i kommunen. Eksempelvis avholdes statusmøter underveis og det utarbeides rapport underveis/i etterkant, som senere kan gjøre kommunen i stand til å løse feilen internt.

Kommunesjefene beskriver også et varierende fokus på evaluering i etterkant. Eksempelvis utarbeides det ved større anskaffelser en sluttrapport/evaluering som går til bystyret. I tillegg kan det avholdes uformelle møter med leverandør og kontraktsansvarlig fra kommunen, for innspill i forhold til forbedringer etc.

Påstandene i tabellen nedenfor er rettet til ansatte i kommunen som har deltatt i kjøp av konsulenttjenester. De utgjør 26 % av de som deltar i innkjøp generelt.

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg mener at det foretas tilstrekkelig behovsvurdering før enhver bruk av eksterne konsulenter	82 %	13 %	5 %
Jeg mener at alle kjøp av konsulenttjenester evalueres i etterkant	37 %	50 %	13 %
Jeg opplever at det er fokus på å sikre kompetanseoverføring fra eksterne konsulenter til ansatte i kommunen	42 %	40 %	18 %

Over 80 % av respondentene mener at det foretas tilstrekkelig behovsvurdering før det kjøpes tjenester av eksterne konsulenter. Videre svarer halvparten av respondentene innenfor kategorien ”litt enig/litt uenig” når det gjelder evaluering av kjøp av konsulenttjenester i etterkant. 13 % er uenig i at det evalueres i etterkant. Vi ser også varierende tilbakemelding vedrørende fokus på å sikre kompetanseoverføring fra eksterne konsulenter til ansatte i kommunen. 42 % er enige i at et slikt fokus eksisterer, mens 18 % er uenig i dette.

Innkjøps sjef informerer om at sentral innkjøpsfunksjon tar sikte på å utarbeide en innkjøpsstrategi i løpet av året, hvor kompetanseoverføring og evaluering av konsulentkjøp skal inngå som et punkt.

Påstand	Ja	Nei
Jeg er kjent med at kommunen har kjøpt tjenester av egne ansatte med eget firma	5 %	95 %
Jeg er kjent med at eksterne konsulenter har blitt ansatt i engasjementer i kommunen	25 %	75 %

Det fremgår av tabellen over at 5 % av respondentene er kjent med at kommunen har kjøpt tjenester av egne ansatte med eget firma. 5 % utgjør i dette tilfellet 8 personer. Det er ikke kjent om de henviser til et enkeltstående tilfelle eller flere tilfeller. En kommunesjef informerer også om et kjent tilfelle hvor kommunen kjøpte tjenester av en ansatte med eget firma. Dette ble en personalsak. De øvrige kommunesjefene er ikke kjent med slike tilfeller.

Videre svarer 25 % av respondentene at de er kjent med at eksterne konsulenter har blitt ansatt i engasjementer i kommunen. Samtlige kommunesjefer sier at de ikke kjenner til tilfeller hvor eksterne konsulenter har gått over i faste/midlertidige engasjementer i Sarpsborg kommune. Videre påpeker de at ansettelse er en åpen prosess med involvering fra tillitsvalgte. Det fremkommer også av ”Rutine ved tilsetning i Sarpsborg kommune” at tilsetninger foretas med involvering av intervjugruppe, som vanligvis består av 1-2 fra arbeidsgiver og 1-2 tillitsvalgte. Det kommer også frem av rutinen at tillitsvalgte er involvert i hele prosessen. I visse tilfeller kan tilsetning foregå uten forutgående kunngjøring, og denne avgjørelsen skal tas av leder i samråd med kommuneområde personal og organisasjon og tillitsvalgte.

5.3 Vurderinger

Vedrørende behovsvurdering, kompetanseoverføring og evaluering av konsulentkjøp, er det ikke revisjonskriterier å måle opp mot. På bakgrunn av uttalelser fra kommunesjefene, samt resultat av spørreundersøkelsen rettet til de som har deltatt i kjøp av konsulenttjenester, synes det imidlertid som om det foretas tilstrekkelig vurdering av behov i forkant av kjøp av konsulenttjenester. Samtidig gir samme kilder tilbakemelding om noe varierende fokus på kompetanseoverføring og evaluering i etterkant. Revisjonen finner det uansett positivt at dette aspektet ved innkjøpsarbeidet har fokus fra innkjøpsavdelingen og vil inngå i kommunens kommende innkjøpsstrategi.

Spørreundersøkelsen viser videre at det har forekommet flere tilfeller hvor eksterne konsulenter har blitt ansatt i kommunen, men revisjonen finner at praksis og rutine for tilsetting sikrer at dette gjøres med involvering fra blant annet tillitsvalgte.

6 KONKLUSJONER

Basert på rapportens første problemstilling er våre funn at Sarpsborg kommune i stor grad har etablert rutiner og praksis som sikrer kjennskap til rammeavtaler og interne rutiner og retningslinjer. Her legger vi blant annet til grunn at rammeavtaleoversikt publiseres på intranett og at det gjennomføres møter mellom storbrukere av avtalen og leverandør. Videre er kommunesjefene opptatt av regeletterlevelse og kan vise til metoder for å kontrollere at dette faktisk gjøres. De fleste respondentene i spørreundersøkelsen har også god kjennskap til innkjøpsrutine, innkjøpsreglement og etiske retningslinjer. Samtidig er det gjort funn som viser svakheter i forhold til å holde rammeavtaleoversikten oppdatert, samt om gjeldende avtaler er tilstrekkelig dekkende i forhold til reelt behov. Spørreundersøkelsen viser også at en mindre andel av respondentene mener at sentral innkjøpsfunksjon ikke gir tilstrekkelig informasjon vedrørende anskaffelsesprosesser.

Basert på problemstilling to finner vi varierende praksis på hvorvidt enhetene i kommunen følger interne retningslinjer ved kjøp av konsulenttjenester. Vår gjennomgang av et utvalg kjøp fra kommuneområde teknisk viser solid dokumentasjon av hele prosessen, med unntak av at én enhet ikke fører protokoll. De gjennomgåtte anskaffelsene gjort av enhet bolig og omsorg viser i all hovedsak å ikke være utført i henhold til regleverket om offentlige anskaffelser, men dette har administrasjonen nå tatt tak i.

Basert på rapportens tredje problemstilling finner vi varierende fokus på hensiktsmessig utbyttet ved kjøp av konsulenttjenester. Undersøkelser viser at det gjøres grundig vurdering av behov i forkant, mens fokus på kompetansevurdering og evaluering i etterkant varierer.

Rolvsøy, 5. september 2011

Elisabeth Iversen Faim (sign.)
Forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

7 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Østfold Kommunerevisjon IKS
Råkollveien 103
1663 ROLVSØY

Deres ref.:
Elisabeth Iversen Faim

Vår ref.:
11/05165-2

Dato:
02.09.2011

Tilsvar til høringsutkast - forvaltningsrapport - kjøp av konsulenttenester

Sarpsborg kommune viser til høringsutkast datert 23.8.2011.

Rådmannen har gjennomgått utkastet og har inndelt sitt svar jfr. rapportens tre problemstillinger.

a) I hvilken grad sikres kjennskap til rammeavtaler og interne rutiner og retningslinjer

Ad punkt 3.3 Vurderinger (s. 9-10):

Rapporten inneholder opplysninger om at en mindre andel av respondentene i den avholdte spørreundersøkelsen mener sentral innkjøpsfunksjon ikke gir tilstrekkelig informasjon vedrørende innkjøp og anskaffelser (s. 8). Rådmannen vil i den forbindelse peke på at kommunen nå er i ferd med å innføre e-handelssystem. Systemet vil gjøre informasjon om hvilke varer og tjenester kommunen har avtale om, enda lettere tilgjengelig for enhetene enn før. Videre ønsker rådmannen å informere om at et nytt kvalitetssystem, Riskmanager, er innført. Riskmanager er et styringssystem innen internkontroll som i hovedsak inneholder moduler for dokumenthåndtering av rutiner og reglement, avvikshåndtering og risikoanalyse. Dette systemet gjør alle rutiner og reglementer enda mer tilgjengelig enn før, og mulighet for å melde avvik vil bli enklere enn før. Disse tiltakene, sammen med at sentral innkjøpsfunksjon arbeider for å bli enda bedre på å holde oversikten over inngåtte rammeavtaler ajourført, vil etter rådmannens syn gi tilstrekkelig informasjon.

Rapporten inneholder opplysninger om at tilnærmet halvparten av respondentene er "litt enig/litt uenig" i at kommunens rammeavtaler dekker deres behov, samtidig som det framkommer opplysninger om at 40 % av respondentene ikke melder sine nye behov til sentral innkjøpsfunksjon (s. 7). Rådmannen viser til at det ikke er meldinger om nye behov fra enhetene alene som gir grunnlag for nye rammeavtaler. Slik det framkommer av rapporten er det først og fremst en vurdering av objektive data som gjennomgang av regnskapsdata samt vedtatt handlingsprogram med budsjett som ligger til grunn for arbeid med nye rammeavtaler. Rådmannen presiserer at det utnevnes brukergrupper ved utarbeidelse av rammeavtaler. Brukergruppene er sammensatt av fagpersoner fra kommunens enheter, som angitt i rapporten, og deres oppgave er blant annet å gi innspill om endrede behov og andre viktige momenter i arbeidet med rammeavtaler.

Rådmannen er tilfreds med at revisjonen har funnet at sentral innkjøpsfunksjon til stor grad ivaretar ansvaret som beskrevet i kommunens innkjøpsrutine.

Videre er rådmannen fornøyd med at revisjonen finner at kommunesjefene er opptatt av etterlevelse av regelverket og at de fleste respondentene har god kjennskap til kommunens innkjøpsregelverk.

b) Følger enhetene i Sarpsborg kommune interne retningslinjer ved kjøp av konsulenttjenester

Slik revisjonen skriver på side 13 i rapporten finner rådmannen at det er utfordringer når det gjelder kjøp av helse og sosialtjenester i forhold til etterlevelse av både anskaffelsesregelverket og helse- og sosiallovgivningens regler. Rådmannen ønsker å peke på at dette dreier seg om vanskelige avveininger mellom ulike regelverk i enkeltsaker hvor hensynet til medbestemmelsesrett, og retten til individuell tilpasning, samt akutte behov veier tungt. Rådmannen har fokus på etterlevelse av begge regelverk. Som det nevnes i rapporten har kommunen igangsatt konkurranse for å inngå rammeavtaler på området. I tillegg har kommunen sendt brev til helsedirektoratet og til Fornyings- og administrasjonsdepartementet datert 15.7.2011 med spørsmål i forbindelse med samme problemstilling, (se vedlegg 1, unntatt off. jfr. Off.l. §13) KOFA har i avgjørelse i sak 2010/364 av 13.7.2011 vurdert liknende utfordringer i forbindelse med barnevernslovgivningen og anskaffelsesregelverket, hvor Bufetats enkeltkjøp av institusjonsplasser til barn ikke var ulovlige. Denne avgjørelsen kan også gi føringer for hvordan tilsvarende problemstillinger etter sosialtjenestelovgivningen bør løses. (vedlegg 2).

Ad punkt 4.3 Vurderinger (s 14):

Rådmannen er tilfreds med at revisjonen finner at kommuneområdet teknisk viser solid dokumentasjon av hele anskaffelsesprosessen i tråd med anskaffelsesregelverket. Rutinene innen kommuneområdet endres slik at også anskaffelsesprotokollen fylles ut i tråd med regelverkets krav.

Rådmannen er fornøyd med at revisjonen finner barnevernets praksis vedrørende anskaffelser tilfredsstillende.

c) I hvilken grad sikres hensiktsmessig utbytte ved kjøp av konsulenttjenester

Rapporten inneholder opplysninger på side 15, siste avsnitt, at kommunen tar sikte på å utarbeide en innkjøpsstrategi i løpet av året. Rådmannen ønsker å presisere at oppdragsavtale om utarbeidelse av innkjøpsstrategi blir behandlet i kommunens administrative ledelse innen primo september. Det planlegges å ha innkjøpsstrategien til politisk behandling i løpet av januar 2012. Innkjøpsstrategien vil inneholde momenter for evaluering av utbytte av kontrakter, inkludert kjøp av konsulenttjenester.

Rådmannen ønsker å påpeke at kjøp av konsulenttjenester favner et vidt spekter av tjenester, slik at hva som er hensiktsmessig utbytte varierer betydelig.

Ad punkt 5.3 Vurderinger (s. 16):

Rådmannen er tilfreds med at revisjonen oppfatter at kommunen foretar tilstrekkelig vurdering av behov i forkant av kjøp av konsulenttjenester.

Med hilsen

Unni Skaar
rådmann

Vedlegg:

1. Brev til helsedirektoratet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 15.7.2011 (unntatt off. jfr. Off.l. §13)
2. KOFA avgjørelse i sak 2010/364 av 13.7.2011.

Saksbehandler: Oddveig Åsegg, Enhet økonomi