



KJØP AV KONSULENTTJENESTER

Moss kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
12. april 2012

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	5
2.3	Metode og gjennomføring	5
2.4	Revisjonskriterier	6
3	SYSTEM FOR INTERNKONTROLL	7
3.1	Kontrollmiljø	7
3.2	Risikovurderinger	10
3.3	Kontrollaktiviteter	11
3.4	Informasjon og kommunikasjon.....	14
3.5	Oppfølging	15
3.6	Vurderinger	16
4	REGELETTERLEVELSE I PRAKSIS	19
4.1	Revisjonskriterier	19
4.2	Fakta - Plan, miljø og teknisk	21
4.3	Fakta - Barnevernstjenesten	23
4.4	Fakta - IT-enheten	24
4.5	Vurderinger	24
5	KJØP AV KONSULENTTJENESTER	25
5.1	Fakta	25
5.2	Vurderinger	26
6	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	27
7	RÅDMANNENS KOMMENTARER	29
	VEDLEGG – NÆRMERE OM REVISJONSKRITERIENE	30

1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert om Moss kommune har etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser, og hvorvidt virksomhetene følger dette regelverket ved kjøp av konsulenttjenester. I tillegg er det vurdert i hvilken grad det sikres hensiktsmessig utbytte ved kjøp av konsulenttjenester.

Vurderingen av kommunens system for internkontroll er basert på COSO-modellen, som består av komponentene kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og oppfølging. Virksomhetenes etterlevelse av regelverk ved kjøp av konsulenttjenester er vurdert på bakgrunn av krav i lovverk. Hensiktsmessig utbytte ved kjøp av konsulenttjenester er vurdert ved å kartlegge gjennomføring av behovsvurdering i forkant, kompetanseoverføring og evaluering i etterkant.

Revisjonens gjennomgang viser at Moss kommune til en viss grad har etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser. Her legger vi blant annet til grunn at det foreligger reglement, innkjøpsrutine og rammeavtaleoversikt. Kommunen har også innført ehandel.

Samtidig er det avdekket svakheter relatert til blant annet mangelfull skriftlig delegering, mangelfull opplæring og tilbakemelding om mangelfulle ressurser for å oppfylle de krav som ligger til innkjøpstjenesten. Videre viser fakta at kommunen ikke gjennomfører systematiske risikovurderinger på overordnet nivå. Vi ønsker også å bemerke antydning til et holdningsproblem på bakgrunn i at flere av respondentene i spørreundersøkelsen sier at de ikke etterlever rammeavtaler. Revisjonen kan heller ikke se at kommunen har etablert en helhetlig kontroll med etterlevelse av rammeavtaler eller regelverket generelt. Imidlertid opplyser administrasjon om at et helhetlig kvalitetssystem som skal ivareta dette, er underveis.

Videre er revisjonens oppfatning at Moss kommune har utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverket ved kjøp av konsulenttjenester. Det synes som om praksisen preges av tilfeldigheter knyttet til hva som dokumenteres og hvordan innkjøpene gjennomføres. Imidlertid 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.

Revisjonens gjennomgang av i hvilken grad det sikres hensiktsmessig utbytte ved kjøp av konsulenttjenester viser et varierende fokus. Dette gjelder både behovsvurdering i forkant, kompetanseoverføring og evaluering i etterkant.

På denne bakgrunn anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- oppdatere delegeringsreglement/fullmakter som beskriver fordeling av ansvar og myndighet
- sørge for skriftlig delegering fra virksomhetsledere
- prioritere og iverksette opplæring i kommunens innkjøpssystemer
- oppdatere kommunens økonomihåndbok
- videreutvikle ehandelssystemet og tilby opplæring
- iverksette tiltak for å fremme lojalitet ovenfor inngåtte rammeavtaler

- gjennomføre risikovurderinger på overordnet nivå knyttet til innkjøp og etablere en planmessig oppfølging av hele internkontrollen
- vurdere ressursituasjonen i innkjøpstjenesten
- ha fokus på etterlevelse av regelverket omkring offentlige anskaffelser i forbindelse med enkeltkjøp av konsulenttjenester
- vurdere å systematisere arbeidet med behovsvurdering i forkant av kjøp av konsulenttjenester, kompetanseoverføring og evaluering i etterkant

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:

- Har Moss kommune etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser?
- Følger virksomhetene i Moss kommune regelverk om offentlige anskaffelser ved kjøp av konsulenttjenester?
- I hvilken grad sikres hensiktsmessig utbytte ved kjøp av konsulenttjenester?

Prosjektet avgrenses tidsmessig til perioden 2010-2011.

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, spørreundersøkelse¹ og intervjuer. Spørreundersøkelsen er sendt til de i kommunen som deltar aktivt i innkjøpsarbeidet, totalt 117 ansatte². Svarprosenten utgjør 55 % (64 av 117). Revisjonen er av den oppfatning at undersøkelsen er representativ i forhold til problemstillingene i denne rapporten.

Problemstilling to er besvart ved intervju med barnevernsleder, fagansvarlig IT og gjennomgang av anskaffelsesdokumenter knyttet til kommunalavdeling plan, miljø og teknisk.

Revisjonen har undersøkt utbetalinger knyttet til leverandørene NIVA, Rambøll Norge AS, Cowi AS og Hjeltnes Consult AS. Bakgrunnen for utvalget er at dette er leverandører som skiller seg ut med hensyn til samlet utbetaling i perioden 2010-2011, og at dette er typiske konsultentselskaper.

Vår undersøkelse har begrenset seg til den dokumentasjon vi har fått forelagt, og de forklaringer som ansatte har gitt vedrørende de ulike leverandørene. Med unntak for protokoll, har vi ikke spesifisert hvilke dokumenter vi har ønsket, og kun bedt om dokumenter som kommunen mener er relevante for å vise at konkurransehensynet er ivaretatt.

¹ ØKR bruker Questback som spørreskjemaverktøy.

² undersøkelsen ble sendt til 124, men syv meldte seg av da de ikke deltar i anskaffelsesarbeidet.

Formålet med mappegjennomgangen var å undersøke om det er samsvar mellom regelverk og den praksis som er lagt til grunn ved kjøp av konsulenttjenester. Revisjonen ønsket også å gjennomføre mappegjennomgang knyttet til barnevernstjenesten og IT-enheten, men her opplyste kommunen om at det ikke er gjennomført konkurranser. Det gis imidlertid en redegjørelse for praksis under kapittel fire.

Tredje problemstilling er besvart ved intervju av innkjøpssjef og kommunalsjefene, samt ved spørreundersøkelse rettet til ansatte i kommunen som har deltatt i kjøp av konsulenttjenester (14 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 og Anders Svarholt i perioden juli 2011-februar 2012.

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
- ”Intern kontroll, et integrert rammeverk”, COSO-rapporten oktober 1996.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg, men oppsummeres under hver enkelt problemstilling.

3 SYSTEM FOR INTERNKONTROLL

Har Moss kommune etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser?

3.1 Kontrollmiljø

Revisjonskriterier

Som det fremgår av vedlegget er det viktig med et kontrollmiljø som legger til rette for god risikohåndtering. I følge COSO skal kontrollmiljøet sette organisasjonens standard når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll og styring. Kontrollmiljøet er grunnmuren for de øvrige kontrollelementene i internkontrollsystemet, og inneholder faktorer som integritet, etiske verdier og kompetanse hos virksomhetens medarbeidere, ledelsens filosofi og driftsform og ansvarsfordeling.

Fakta

Ledelsesfilosofi, organisasjonsstruktur og fordeling av ansvar og myndighet

Overordnet dokument for kommunens myndighetsutøvelse er "Reglement for Moss kommune"³. I reglementets del seks fremgår det at "*rådmannen er i henhold til kommunelovens § 23 øverste leder for kommunens samlede administrasjon med unntak av kommunale foretak og interkommunale selskap. Rådmannen gis fullmakt til å disponere kommunens ressurser i henhold til planer og fastsatte rammer.*"

I reglementets del syv står det at "*rådmannen kan delegerer slik avgjørelsesmyndighet som er gitt i dette reglementet internt innen administrasjonen hvis ikke delegeringsreglementet eller andre vedtak uttrykkelig sier noe annet. Videre delegering av myndighet internt fra rådmannen skjer skriftlig.*" Kommunalsjef økonomi og organisasjon informerer om at delegeringsreglement til rådmann skal revideres og behandles av bystyret i april 2012.

Rådmannsfunksjonen består av rådmann og fire kommunalsjefer, som på vegne av rådmann har ansvaret for hvert sitt tjenesteområde. Kommunalsjefene har ansvaret for overordnet planlegging, samordning og drift av tjenesteområdene i samarbeid med leder for den enkelte virksomhet. Virksomhetsleder har det løpende driftsansvaret og rapporterer til respektive kommunalsjef. For teknisk drift er en del av oppgavene lagt til kommunale foretak eller interkommunale selskap.

Det har nylig blitt opprettet en ny kommunalavdeling, hvor de tre stab/støtteenhetene økonomiavdeling, organisasjonsavdeling og administrativ støtteenhet inngår. Ny kommunalsjef økonomi og organisasjon er delegert områdene til leder av administrativ støtteenhet, økonomisjef og organisasjonssjef, men nevnte ledere har beholdt sin myndighet i henhold til delegeringsreglementet. Delegeringsreglementet fra rådmann skal revideres og iverksettes fra mai 2012.

I "Reglement for delegering av myndighet fra rådmannen" fra 30.9.09 gis kommunalsjefene fullmakt til å disponere ressurser innenfor det respektive tjenesteområde i henhold til vedtatte planer og innefor de rammer som politiske vedtak og rådmannen til enhver tid setter. Videre fremgår det at "*kommunalsjefene kan kjøpe inn tjenester på sitt ansvarsområde. Den enkelte kommunalsjef kan videre delegerer.*" Spørreundersøkelsen viser at 94 % av virksomhetslederne har fått sin myndighet til å foreta innkjøp skriftlig delegert.

³ Reglementene ble vedtatt i bystyret 26.06.07 med siste endringer foretatt av bystyret i møte 21.04.08.

I henhold til delegeringsreglementet gis økonomisjefen myndighet til å bestemme og gi fortolkninger for kommunen vedrørende lov om offentlige anskaffelser. Økonomisjef informerer om at dette i sin helhet er delegert til innkjøpsleder, som rapporterer til økonomisjef. Innkjøpsleder informerer om at han ikke er kjent med om hans fullmakter er skriftlig delegert.

Videre fremgår det av reglementet at virksomhetslederne ”(...) gis fullmakt til å disponere ressurser innefor budsjett og i samsvar med planer og innefor de rammer som politiske vedtak og rådmannen/kommunalsjef til enhver tid setter. Den enkelte virksomhetsleder kan videredelegere sin myndighet internt hvis ikke reglementet uttrykkelig sier noe annet (...) Slik videredelegering skal gjøres skriftlig.” Spørreundersøkelsen viser at 88 % av virksomhetslederne har delegert sin myndighet til å bestille mot inngåtte rammeavtaler og utføre enkeltanskaffelser, til ansatte i virksomheten de leder. 21 % har gjort dette skriftlig.

Kommunens nye rutinebeskrivelse for innkjøp er administrativt forankret i rådmannens ledergruppe og gjort gjeldende fra november 2011. Før dette forelå ”Håndbok for innkjøpstjenesten”⁴. Rutinen beskriver ansvar, fullmakter og roller i innkjøpsarbeidet, samt fremgangsmåte i anskaffelsesprosessen.

Kommunalavdeling plan, miljø og teknisk utarbeidet i 2007 en egen rutinebeskrivelse for innkjøp, som beskriver innkjøpsprosessen fra behov oppstår til varen/tjenesten er levert. Denne rutinen ble senere implementert i kommunalavdeling kultur og oppvekst.

Etikk og integritet

”Moss kommunes etiske regler”⁵ gjelder for blant annet for arbeidsgivere, ledere og ansatte i kommunen og kommunale foretak. Formålet med reglene er ”å styrke bevisstheten om den ansattes etiske ansvar og legge allmenne etiske regler til grunn for all virksomhet.” Følgende punkter er sentrale:

- *Man må for seg selv eller andre ikke motta gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser i forbindelse med anskaffelser og kontraktsinngåelser, eller når ytelsen er egnet til eller av giveren er ment å påvirke vedkommendes tjenstlige handlinger. Dette omfatter også personlige rabatter ved kjøp av varer og tjenester samt særlig gunstige betingelser knyttet til reiser og opphold.*
- *Reiseutgifter i faglig sammenheng skal dekkes av kommunen. (...)*
- *Alle anskaffelser må baseres på forutsigbarhet, gjennomsiktighet, etterprøvbarhet, likebehandling og god forretningsskikk.*
- *Ansatte skal ikke fakturere private innkjøp gjennom Moss kommune.*
- *Ansatte som deltar i kommunens forretningsmessige virksomhet plikter å sette seg grundig inn i og etterleve lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunens eget regelverk på området.*
- *Det er ikke anledning til å kjøpe varer eller tjenester fra ansattes forretningsvirksomhet.*

⁴ Håndboken er fra 1994, og inneholder informasjon om organisering av kommunens innkjøpstjeneste, merkantilt reglement/rutiner for Moss kommune, produktregister for varer og tjenester – Bygg og anlegg, alminnelige bestemmelser for varekjøp i Moss kommune, oversikt over de viktigste regler for anskaffelse (1996-97), Anskaffelsesinstruks fra 1997 samt tidligere lover og forskrifter om offentlige anskaffelser, diverse offentlige veiledere på innkjøpsområdet fra 1994 og 1995. Revisjonen mottok denne informasjonen i forbindelse med kvalitetssikring av rapporten.

⁵ Vedtatt i bystyret 25.2.08, revidert 21.6.10

- *Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker i kommunen må ikke brukes til personlig vinning.*

I etikkreglementet henvises det til vedtatte rutiner for varsling av kritikkverdige forhold.

Kommunen har også utarbeidet ”Manifest seriøst arbeidsliv i Moss kommune”⁶. Manifestet er ”første skritt på veien mot et bysamfunn som er fritt for virksomheter som benytter seg av ulovlig arbeidskraft, undergraver fellesskapet gjennom skatte- og avgiftsunndragelser eller utsetter sine ansatte for brudd på tariffavtalens bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår.” I tillegg er det utarbeidet ”Ethiske krav – kontraktsvilkår for leverandører til Moss kommune”, som omhandler at kommunens leverandører og avtalepartnere skal respektere grunnleggende krav til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og miljø. Varer som leveres til Moss kommune skal være fremstilt under forhold som er forenlige med krav fra sentrale konvensjoner og nasjonal arbeidslovgivning på produksjonsstedet.

Etikk inngår også som et eget punkt i kommunens nye rutinebeskrivelse for innkjøp. Her fremheves at hver enkelt ansatt har et personlig ansvar for å følge opp kommunens etiske retningslinjer, som er vedlagt rutinen. Det vises også til kommunens medlemskap i ”Initiativ for etisk handel”. Plan, miljø og teknisk er den kommunalavdelingen som kjøper flest konsulenttjenester og kommunalsjef informerer om at etikk er et tema i Samarbeidsforum, lederforum i kommunalavdelingen og kontormøter/avdelingsmøter.

Spørreundersøkelsen viser at de aller fleste respondentene kjenner til at det finnes etiske retningslinjer i kommunen. Videre viser undersøkelsen at 71 % av respondentene er ”helt enig/enig” i at de syntes etikk er viktig i innkjøpsprosessen.

Kompetanse

Det er ikke utarbeidet plan for kompetanseutvikling innenfor innkjøp i Moss kommune. Kommunalsjef økonomi og organisasjon informerer imidlertid om at det skal iverksettes opplærings- og informasjonstiltak på innkjøpsområdet; eksempelvis for attestasjon og anvisning, e-faktura og rammeavtaler.

I april 2010 ble det gjennomført ehandelskurs for ansatte ved to sykehjem, 10 barnehager, én skole og økonomiavdelingen. Et tilsvarende tilbud om opplæring til ansatte på rådhuset måtte våren 2011 avlyses på grunn av manglende påmelding. Innkjøpsleder informerer om at det i september 2008 ble gjennomført kurs i kontraktsforståelse og konkurranseformer for 10 ansatte som jobbet med innkjøp i kommunen.

I kommunalområdet plan, miljø og teknisk vises det til en praksis hvor ansatte som arbeider med anskaffelser deltar på kurs og seminarer om temaet. Økonomirådgiver og juridisk rådgiver bistår også med støtte/veiledning. Kommunalsjef informerer om at innkjøpsrutiner gjennomgås i fellesskap minst annethvert år.

Innkjøpsleder tiltrådte stillingen i mai 2010. Han har deltatt på ett dagskurs om ”Konkurransegrunnlag” i regi av Forum for offentlige anskaffelser samme år, men på grunn av innkjøpsstopp har vedkommende ikke gjennomført ytterligere kurs/opplæring. Som jurist mener han imidlertid å ha god bakgrunn for å sette seg inn i aktuelt regelverk. Kommunalsjef økonomi og organisasjon informerer om at det holdes fortløpende dialog med innkjøpsleder om eventuelle kursbehov.

⁶ Vedtatt i bystyret 21.6.05

Funn fra spørreundersøkelsen:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg har god kjennskap til lov og forskrift om offentlige anskaffelser	26 %	47 %	27 %
Jeg har fått god opplæring i kommunens innkjøpssystemer	13 %	56 %	31 %
Jeg mener at kommunens reglementer og rutiner dekker mitt behov i innkjøpsprosessen	19 %	37 %	44 %
Jeg følger alltid kommunens reglementer og rutiner ved innkjøp	65 %	33 %	2 %

26 % av respondentene er ”helt enig/enig” i at de har god kjennskap til lov og forskrift om offentlige anskaffelser”, mens 27 % er ”helt uenig/uenig” i dette. 31 % er ”helt uenig/uenig” i at de har fått god opplæring i kommunens innkjøpssystemer”.

19 % av respondentene er ”helt enig/enig” i at kommunens reglementer og rutiner dekker behov i innkjøpsprosessen, mens 44 % er ”helt uenig/uenig” i dette. 65 % er ”helt enig/enig” i at de følger dem ved innkjøp.

Ressurser

Innkjøpstjenesten i Moss kommune består av ett fast årsverk – innkjøpsleder. Controller har også i en periode brukt deler av sin stilling til å bistå innkjøpsleder i anskaffelsesarbeidet og med å utarbeide ny innkjøpsrutine. Controller-stillingen opphørte ved slutten av 2011 og innkjøpsleder mener at det vil bli svært vanskelig for innkjøpstjenesten å utføre sine oppgaver med nåværende bemanningssituasjon. Innkjøpsleder mener at bemanningen burde vært bedre og viser til Ski kommune, med ca. 28 000 innbyggere, som har tre årsverk knyttet til innkjøp. Økonomisjef informerer om at innkjøpstjenesten til dels var ubemannet i en lengre periode frem til nåværende innkjøpsleder tiltrådte i mai 2010.

Stor grad av innkjøp gjøres på den enkelte virksomhet og innkjøpsleder veileder ved behov. Innkjøpsleder opplyser om arbeidet med å få på plass nødvendige rammeavtaler og rutiner, har gjort at det har blitt lite tid til andre oppgaver.

Det er etablert et innkjøpssamarbeid mellom kommunene Moss, Rygge, Råde og Våler, hvor formålet er å samordne innkjøp av løpende tjenester og varer. Innkjøpssamarbeidet har ved flere anledninger benyttet seg av ekstern konsulent ved innkjøp; hovedsakelig for å utarbeide konkurransegrunnlag for felles anbudsrunder på vegne av samarbeidet. Innkjøpsleder informerer om at utgiftene til konsulenttjenester fordeles mellom kommunene og utgjør ca kr 200.000 pr år. Moss kommune betaler litt over halvparten av dette. Øvrige oppgaver i samarbeidet faller i hovedsak på årsverket i Moss kommune.

3.2 Risikovurderinger

Revisjonskriterier

Som det fremgår av vedlegget er risikovurderinger et sentralt element i COSO. Modellen er i hovedsak utviklet som et risikostyringsverktøy og bør brukes i sammenheng med kommunens øvrige styringsverktøy. Risikovurdering forutsettes at det er fastsatt mål for virksomheten og aktivitetene. Internkontrollsystemet må således identifisere risikoer som kan hindre denne måloppnåelsen. Analysen danner grunnlag for hvilke kontrollaktiviteter som bør iverksettes.

Fakta

Kommunens nye rutinebeskrivelse for innkjøp har følgende formål:

- At lov og forskrift om offentlige anskaffelser blir fulgt.
- At Moss kommune sine retningslinjer (etikk, miljø med mer) for innkjøp blir realisert.

- At innkjøp skjer på en mest mulig kostnadseffektiv måte.
- At en hver anskaffelse skal kunne dokumenteres best mulig i web-sak.

Innkjøpsrutinen som var gjeldende for kommunalområde plan miljø og teknisk og kultur og oppvekst, frem til november 2011, inneholdt målsettinger som skulle sikre at:

- *Intern kontroll kan oppdage feil slik at disse kan rettes i tide.*
- *Det er klare myndighets- og ansvarsforhold.*
- *Enhver anskaffelse kan dokumenteres.*
- *Ordningen skaper tillit hos ansatte, leverandører og innbyggere.*
- *Det foretas miljøriktige innkjøp.*

Ny rutine inneholder også generelle innkjøpsfaglige anbefalinger for å sikre størst mulig etterlevelse av regelverk ved anskaffelser. Følgende punkter er sentrale:

- Godt lederskap - å skape en kultur som bidrar til at ansatte gjør riktige valg, samt sikre tilstrekkelig kompetanse og veiledning.
- Klar fordeling av roller og ansvar ved bestilling, kontroll av leveranse, samt attestering og anvisning av faktura.
- Nødvendig opplæring og informasjon for å sikre at ansatte kjenner innhold i regelverk.
- Kartlegging av risiko for å øke bevisstheten om gode tiltak.
- Identifisering av avvik - bør rapporteres for å raskest mulig avklare nødvendige tiltak.
- Dekkende dokumentasjon og begrunnelse - arkiveres i web-sak.

Samtlige kommunalsjefer informerer om at det ikke gjennomføres systematiske risikovurderinger på innkjøpsområdet, men at det ofte gjøres ved større enkeltanskaffelser. Manglende risikovurderinger forklares ved få og små enkeltanskaffelser og at innkjøpsrutine sikrer etterlevelse av regelverk og dermed gjør risikovurderinger overflødige.

3.3 Kontrollaktiviteter

Revisjonskriterier

Kontrollaktiviteter henger nøye sammen med risikovurderingen, jfr. vedlegget. Kommunen bør iverksette, eller sette fokus på eksisterende, kontrolltiltak som reduserer de risikoene som er identifisert. Aktivitetene bør omfatte alle nivåer og funksjoner i organisasjonen, og kan for eksempel være godkjenninger, anvisninger. Dette bør gjøres på alle nivåer i organisasjonen.

Fakta

Innkjøpsrutine

Ny innkjøpsrutine beskriver ansvar, fullmakter og roller i innkjøpsarbeidet, samt trinn i innkjøpsprosessen fra behov oppstår til kjøpet er gjennomført. Rutinen beskriver også aktiviteter for kontroll av varer/tjenester og faktura, samt hvem som er ansvarlig for dette. Det fremgår av rutinen at innkjøpsleder er ansvarlig for ajourhold. Innkjøpsrutine som lå til grunn hos kommunalavdeling plan, miljø og teknisk og kultur og oppvekst hadde et lignende innhold.

Reglement for attestasjon og anvisning

Kommunens anvisnings- og attestasjonsreglement er fra 1997 og foreligger kun i papirformat. Regnskapsansvarlig informerer om at virksomhetsleder har anvisningsmyndighet på kommunens driftsbudsjett innenfor sitt ansvarsområde. Anvisningsmyndighet kan delegeres fra leder når det gjelder innkjøp til selve driften og lignende. Attestasjon og anvisning av fakturaer gjøres i hovedsak i økonomisystemet, hvor brukerne har rettigheter i henhold til internt delegerede fullmakter. Kommunen har per desember 2011 ingen oppdatert/samlet

økonomihåndbok, men kommunalsjef økonomi og organisasjon informerer om at dette skal utarbeides.

Funn fra spørreundersøkelsen relatert til attestasjon og anvisning er:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg er kjent med kommunens reglement for attestasjon og anvisning	71 %	20 %	9 %
Jeg kontrollerer alltid at pakkseddel stemmer med leveranse	74 %	20 %	6 %
Jeg kontrollerer alltid at faktura samsvarer med pakkseddel	71 %	21 %	8 %
I vår virksomhet har vi fokus på fakturakontroll	71 %	23 %	6 %
Min leder er opptatt av at jeg utøver kontroll i forhold til innkjøp	79 %	15 %	6 %
Det er alltid to ulike personer som attesterer og anviser	87 %	7 %	6 %

Flertallet av respondentene uttrykker seg positive til kontroll av pakkseddel mot faktura og leveranse og fakturakontroll generelt, men noen er også ”helt uenig/uenig” i dette. 79 % av respondentene er ”helt enig/enig” i påstanden ”min leder er opptatt av at jeg utøver kontroll i forhold til innkjøp.

Ehandel

Moss kommune har innført ehandel, men foreløpig er få leverandører representert i systemet. Det tas sikte på utvidelse og innkjøpsleder informerer om at varekatalogene til ni store leverandører er på vei inn i systemet. Kommunalsjef økonomi og organisasjon informerer om at ehandelssystemet skal videreutvikles og brukes til kontroll. Det fremgår av innkjøpsrutinen at ehandelssystemet skal benyttes ved avrop på rammeavtaler i de tilfeller hvor systemet er klargjort for det.

Spørreundersøkelsen viser at 66 % av respondentene kjenner til at kommunen har et ehandelssystem. 26 % svarer ”vet ikke”. Andre funn fra spørreundersøkelsen er:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg bruker ehandelssystemet ofte	14 %	14 %	72 %
Jeg synes ehandelssystemet er lett å bruke	17 %	34 %	49 %
Jeg hadde brukt ehandelssystemet oftere dersom jeg hadde fått bedre opplæring	30 %	34 %	36 %
Jeg syntes ehandelssystemet er tidsbesparende å bruke	19 %	47 %	34 %
Jeg hadde brukt ehandelssystemet oftere dersom det inneholdt flere varekataloger	28 %	40 %	32 %
Jeg oppfatter at kommunes ledelse ønsker at vi skal bruke ehandelssystemet	38 %	44 %	18 %

14 % av respondentene er ”helt enig/enig” i at de bruker ehandelssystemet ofte, mens 72 % stiller seg ”helt uenig/uenig” til påstanden. Ca. halvparten av respondentene er ”helt uenig/uenig” i at ehandelssystemet er lett å bruke, men det har sammenheng med lite bruk. De som bruker systemet mye syntes det er lett å bruke⁷. Henholdsvis 30 % og 28 % av respondentene er ”helt enig/enig” i at de hadde brukt ehandelssystemet oftere dersom det hadde fått bedre opplæring og dersom det inneholdt flere varekataloger⁸. De som bruker systemet ofte syntes det er tidsbesparende⁹. 38 % av respondentene er ”helt enig/enig” i påstanden ”jeg oppfatter at kommunens ledelse ønsker at vi skal bruke ehandelssystemet”.

⁷ Dette fremkommer ved å sammenstille påstanden ”Jeg bruker ehandelssystemet ofte” opp mot ”Jeg syntes ehandelssystemet er lett å bruke” i Questback.

⁸ Dette fremkommer ved å sammenstille påstander vedrørende opplæring og varekataloger opp mot påstanden ”Jeg bruker ehandelssystemet ofte.

⁹ Dette fremkommer ved å sammenstille påstandene ”Jeg bruker ehandelssystemet ofte” og ”Jeg syntes ehandelssystemet er tidsbesparende å bruke”.

Spørreundersøkelsen viser at kommunalavdeling kultur og oppvekst er den avdelingen som bruker ehandelssystemet mest, etterfulgt av kommunalavdeling helse og sosial. Nærmere 40 % av respondentene fra kommunalavdeling kultur og oppvekst bekrefter å ville bruke ehandelssystemet oftere dersom det inneholdt flere varekataloger.

Rammeavtaler

Rammeavtaler fungerer som kontrolltiltak, ved at kjøp i henhold til rammeavtale vil være i tråd med regelverket. Kommunens rammeavtaleoversikt er ajourført per september 2011. Oversikten som forelå før denne dato var delvis utdatert og innkjøpsleder har fokusert på å oppdatere utgåtte rammeavtaler, samt inngå nye. Flere pågående konkurranser er i avslutningsfasen og avtalene vil implementeres i oversikten. Det fremgår av innkjøpsreglementet at rammeavtaler er bindende for kommunen ved innkjøp.

Kommunalsjef økonomi og organisasjon informerer om at det ikke foreligger et system for kontroll av etterlevelse av rammeavtaler.

Spørreundersøkelsen viser at tilnærmet alle respondentene kjenner til kommunens rammeavtaleoversikt. Andre funn fra spørreundersøkelsen relatert til rammeavtaler er:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg bruker rammeavtaler regelmessig i innkjøpsarbeidet	50 %	35 %	15 %
Jeg bruker bare rammeavtaler	29 %	42 %	29 %
Jeg passer alltid på å etterleve rammeavtaler etter beste evne	70 %	25 %	5 %
Jeg kontrollerer alltid at fakturert pris samsvarer med rammeavtalens betingelser	42 %	38 %	20 %
Jeg bruker ikke rammeavtalen dersom jeg finner tilsvarende vare rimeligere et annet sted	12 %	25 %	73 %
Jeg forsøker å ”slå” rammeavtalen prismessig ved å henvende meg til andre leverandører	10 %	29 %	61 %
Jeg mener at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er oppdatert	31 %	39 %	31 %
Jeg mener at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er tilstrekkelig tilgjengeliggjort	24 %	39 %	37 %
Jeg fortar regelmessige innkjøp fra leverandører som kommunen ikke har avtale med	10 %	35 %	55 %

Halvparten av respondentene svarer at de bruker rammeavtaler regelmessig i innkjøpsarbeidet og nærmere 30 % bruker bare rammeavtaler. 70 % er ”helt enig/enig” i at de forsøker å etterleve disse etter beste evne. 10 % av respondentene er ”helt enig/enig” i at de forsøker å slå kommunens rammeavtale prismessig. 12 % av respondentene oppgir videre at de ikke bruker rammeavtalen dersom de finner tilsvarende vare rimeligere et annet sted. 42 % kontrollerer alltid at fakturert pris samsvarer med rammeavtalens betingelser. Mellom 30 og 40 % av respondentene er ”helt uenig/uenig” i at informasjon om rammeavtaler er oppdatert og tilstrekkelig tilgjengeliggjort. Innkjøpsleder informerer om at han fremover vil avholde møter med flere som foretar innkjøp, blant annet for å fremme lojalitet ovenfor rammeavtaler.

Følgende tabell sammenligner kommunene Sarpsborg, Moss og Fredrikstad vedrørende holdninger til etterlevelse av rammeavtaler. Holdningene er presentert i score, hvor 1 er laveste verdi (helt uenig) og seks er høyeste verdi (helt enig):

Påstand	Sarpsborg	Moss	Fredrikstad
Jeg passer alltid på å etterleve rammeavtaler etter beste evne	5,16	4,75	5,32
Jeg forsøker å ”slå” rammeavtalen prismessig ved å henvende meg til andre leverandører	2,09	2,25	1,32

Moss scorer lavere enn Sarpsborg og Fredrikstad på påstanden ”Jeg passer alltid på å etterleve rammeavtaler etter beste evne”. Videre scorer Moss høyest på ”Jeg forsøker å slå rammeavtalen prismessig ved å henvende meg til andre leverandører”.

Elektronisk kvalitetssystem

Kommunalsjef økonomi og organisasjon opplyser om at det per i dag ikke foreligger et system for kontroll av etterlevelse og presiserer videre at det er viktig med en samordning av kontrolltiltak. Innføring av kvalitetssystem vil bidra til forbedret mulighet for systematisk kontroll.

Økonomisjef informerer om at nytt kvalitetssystem skal inneholde nødvendige verktøy for å kunne gjennomføre kontroll av etterlevelse. Kommunalsjef økonomi og organisasjon informerer om at systemet er todelt: et dokumentasjonssystem og et avvikssystem. Avvikssystemet (kontrollsystem) vil fange opp de avvik som den enkelte melder på e-post. Kvalitetssystemet vil tas i bruk av kommunens ansatte desember 2012.

Andre kontrolltiltak

Ytterligere løpende tiltak som nevnes for å sikre etterlevelse av regelverk:

- Løpende kontroll av regnskap.
- God kontakt og dialog med de som foretar innkjøp.
- Kontrakter signeres alltid av to personer.
- Diskutere problemstillinger i fellesskap.
- Deltagelse på kurs og seminarer.
- Støtte/veiledning fra rådgivere.

Andre funn fra spørreundersøkelsen relatert til kontroll er:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Innkjøp og riktig etterlevelse av anskaffelsesregelverket har fokus i Moss kommune	54 %	35 %	11 %
Min leder kontrollerer de kjøp jeg foretar meg	54 %	29 %	17 %
Alle innkjøp kontrolleres i etterkant	71 %	20 %	9 %

Litt over halvparten av respondentene er ”helt enig/enig” i at etterlevelse av anskaffelsesregelverket har fokus i Moss kommune og at leder kontrollerer de kjøp den enkelte foretar. 71 % er ”helt enig/enig” i at alle innkjøp kontrolleres i etterkant.

3.4 Informasjon og kommunikasjon

Revisjonskriterier

Som det fremgår av vedlegget krever god internkontroll at ledere og medarbeidere er gjort kjent med og har forstått hvilket ansvar de har og hva de skal gjøre. Dette forutsetter effektiv informasjons- og kommunikasjonsflyt til alle ledd og nivåer i organisasjonen. Et velfungerende internkontrollsystem inneholder kanaler som sikrer fri gjennomstrømming av informasjon som er nødvendig for å utføre, styre og kontrollere virksomhetens aktiviteter. Målgruppen for internkontrollen må motta et klart budskap fra øverste nivå i kommunen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig. Budskapet må også bidra til forståelse av egen rolle i internkontrollsystemet, herunder sammenhengen mellom egne aktiviteter og handlinger i kommunen for øvrig.

Fakta

Innkjøp er et eget område på intranett, hvor ny rammeavtaleoversikt og innkjøpsrutine er publisert. Området inneholder også lenker til diverse maler, etikkdokumenter, HMS-erklæring, lovverk og veileder. Spørreundersøkelsen viser at 23 % av respondentene bruker intranett mye i innkjøpsarbeidet, mens 35 % ikke gjør det.

Kommunalsjef økonomi og organisasjon informerer om at nytt dokumentasjonssystem, som er en del av det elektroniske kvalitetssystemet, blant annet skal inneholde innkjøpsprosedyrer, rammeavtaleoversikt og lov med forskrifter. Systemet skal også gjøre det enklere for ansatte å gjøre seg kjent med de rutiner og regelverk som gjelder for deres arbeidsområde.

Kommunalsjefer nevner også følgende løpende tiltak for informasjonsflyt:

- Publisere anskaffelsesprotokoller på intranett.
- Gjennomgå rutiner og diskutere innkjøpsfaglige spørsmål i fellesmøter.
- Presentere ny informasjon i faste møtearealer. Innkjøpsleder informerer også om status for inngåelse av nye rammeavtaler i ledermøter.

Kommunen har skriftlig rutine for varsling, hvor det fremgår at ansatte har rett og noen ganger plikt til å si ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Kritikkverdige forhold kan være brudd på lovregler, interne regler eller etiske normer. Som eksempler nevnes blant annet underslag, korrupsjon, tyveri, bedrageri og økonomisk utroskap.

Spørreundersøkelsen viser at 70 % av respondentene kjenner til at det foreligger informasjon om innkjøp på intranett. 23 % svarer ”vet ikke”. Andre funn fra spørreundersøkelsen relatert til informasjon og kommunikasjon er:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg synes innkjøpstjenesten er flinke til å formidle informasjon om innkjøp og anskaffelser	19 %	45 %	36 %
Jeg synes det er lett å kontakte innkjøpstjenesten når behovet melder seg	35 %	50 %	15 %
Jeg synes innkjøpstjenesten er imøtekommende ved kontakt	51 %	39 %	10 %
Jeg har sjelden behov for å kontakte innkjøpstjenesten	41 %	51 %	8 %
Jeg er kjent med at kommunen har utarbeidet en ny innkjøpsrutine	74 %	11 %	15 %
Innkjøpstjenesten er behjelpelig når jeg har behov for det	48 %	42 %	10 %
Innkjøpsfaglige spørsmål diskuteres i fellesmøter	42 %	28 %	30 %

19 % er ”helt enig/enig” i at innkjøpstjenesten er flink til å formidle informasjon om innkjøp og anskaffelser, mens 36 % er ”helt uenig/uenig” i dette. 35 % syntes det er lett å kontakte innkjøpstjenesten ved behov og litt over halvparten syntes innkjøpstjenesten er imøtekommende ved kontakt. 48 % er enige i at innkjøpstjenesten er behjelpelig.

14 % av respondentene i spørreundersøkelsen er ”helt enig/enig” i at de alltid melder nye behov til innkjøpstjenesten, mens 55 % er ”helt uenig/uenig” i at de melder fra.

3.5 Oppfølging

Revisjonskriterier

Som det fremgår av vedlegget er et velfungerende internkontrollsystem ikke statisk. Systemet må følges opp og vedlikeholdes. Det er viktig at ansvaret for oppdatering og revidering av dokumentasjon er tydelig plassert. Videre må risikovurderinger, kontrollaktiviteter og de ulike informasjons- og kommunikasjonskanalene følges opp, oppdateres og revideres regelmessig.

Dette kan oppnås gjennom kontinuerlig oppfølging, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to.

Fakta

Kommunalsjef økonomi og organisasjon og innkjøpsleder opplever at delegeringsreglementet ikke tydeliggjør tilstrekkelig hvilket ansvar kommunalsjefene, virksomhetslederne og innkjøpsleder har for å sikre at regelverk om offentlige anskaffelser overholdes i anskaffelsesprosessen. Det er antatt at dette vil tydeliggjøres i nytt/revidert delegeringsreglement.

Rollefordeling med hensyn på hvem som skal utføre kontroll ved innkjøp oppleves heller ikke som tydelig nok definert. Kommunalsjef informerer om at avdelingenes funksjoner og roller skal tydeliggjøres i forbindelse med omorganisering av kommuneområde økonomi og organisasjon (fra 1.1.12).

3.6 Vurderinger

Kontrollmiljø

Organisasjonsstrukturen og myndighetsfordelingen i Moss kommune fremgår av gjeldende delegeringsreglementer og fullmakter. Dette gjelder både forholdet mellom bystyret og rådmannen, mellom rådmannen og kommunalsjefene og videre nedover i organisasjonen. Ny innkjøpsrutine fastsetter også ansvar, fullmakter og roller i innkjøpsarbeidet, noe som syntes hensiktsmessig både funksjons- og kompetansemessig.

Videre finner vi det tilfredsstillende at kommunen har etikkreglement, samt manifest for seriøst arbeidsliv. Det må også fremheves i positiv retning at plikt til å følge kommunens etiske regler er integrert i ny innkjøpsrutine. Funn fra spørreundersøkelsen tyder dessuten på at de etiske reglene er godt innarbeidet i organisasjonen.

Revisjonen vil imidlertid påpeke tre forhold som svekker kontrollmiljøet.

For det første er ikke delegeringsreglementet fra rådmannen oppdatert i tråd med opprettelse av ny kommunalavdeling. Samtidig svarer en vesentlig andel av respondentene at myndigheten til å foreta innkjøp ikke er skriftlig delegert. Dette skaper etter vår oppfatning en usikkerhet i forhold til hva og hvordan myndighet reelt sett er delegert.

For det andre viser spørreundersøkelsen at respondentene har varierende kjennskap til regelverket omkring offentlige anskaffelser. Forholdsvis mange er uenige i at de har fått god opplæring i kommunens innkjøpssystemer, i tillegg er flere uenige i at kommunens reglementer og rutiner er dekkende i innkjøpsprosessen. Etter vår oppfatning kan dette utgjøre en fare for at innkjøpsarbeidet ikke foretas i henhold til regelverket. I positiv retning må imidlertid revisjonen påpeke at kommunen nå har etablert en ny innkjøpsrutine og at opplæringstiltak skal iverksettes.

For det tredje gir innkjøpsleder uttrykk for manglende ressurser i forhold til de krav og forventninger som påhviler tjenesten. Det tilligger ikke revisjonens mandat å ta stilling til hvordan ressursene fordeles internt i kommunen, men vi ønsker å bemerke at manglende ressurser i innkjøpstjenesten vil kunne få alvorlige konsekvenser for kommunen. Revisjonen vil særlig trekke frem svekket handlingskompetanse og risiko for store kostnader som følge av feil i anskaffelsesprosesser.

Risikovurderinger

Revisjonen finner det tilfredsstillende at kommunen gjennom innkjøpsrutinen har satt målsettinger for innkjøpsarbeidet. Samtidig viser fakta at kommunen ikke gjennomfører systematiske risikovurderinger på overordnet nivå.

Etter revisjonens oppfatning er det ikke tilstrekkelig å vise til at innkjøpsrutinen gjør slike vurderinger overflødige, da det generelt alltid foreligger risiko for at etablerte rutiner ikke følges. Rutinen forutsetter dessuten at en rekke innkjøpsfaglige anbefalinger følges, og allerede her er det en iboende risiko som ikke synes tilstrekkelig kartlagt.

Kontrollaktiviteter

Revisjonen finner det tilfredsstillende at Moss kommune har utarbeidet en innkjøpsrutine for hele kommunen som tydelig beskriver anskaffelsesprosessen og plasserer ansvar.

Det er også tilfredsstillende at kommunen nå har en oppdatert rammeavtaleoversikt og at det er kontinuerlig fokus på å inngå nye og nødvendige rammeavtaler. Imidlertid ønsker vi å bemerke at oversikten som forelå frem til november 2011 i hovedsak inneholdt utgåtte avtaler. Dette gjenspeiles i spørreundersøkelsen hvor flere mener at rammeavtaleoversikten ikke er tilstrekkelig oppdatert og tilgjengeliggjort.

Videre er det heller ikke tilfredsstillende at 10 % av respondentene sier at de forsøker å slå rammeavtalen prismessig ved å henvende seg til andre leverandører, eller at 12 % sier at de ikke bruker rammeavtalen dersom de finner tilsvarende vare billigere et annet sted. Etter revisjonens oppfatning representerer dette et holdningsproblem for kommunen.

Det er dessuten vår oppfatning at ehandelssystemet ikke er tilstrekkelig utviklet og implementert i kommunen. Dette viser seg blant annet i at hele 25 % av respondentene ikke kjenner til at kommunen har et ehandelssystem. Videre er det kun et fåtall av respondentene som bruker ehandelssystemet ofte, blant annet på grunn av manglende opplæring og få varekataloger. Det er også varierende tilbakemeldinger på om man oppfatter at kommunens ledelse ønsker at ehandelssystemet skal brukes. Dette er uheldig, da systemet vil medføre større sikkerhet for at innkjøp foretas i tråd med kommunens avtaler, samtidig som kommunen til enhver tid vil ha tilgang på relevante styringsdata i forhold til innkjøp.

Avslutningsvis er det ikke tilfredsstillende at kommunen ikke har etablert noe helhetlig system for kontroll med etterlevelse av regelverket generelt, eller rammeavtaler spesielt.

Informasjon og kommunikasjon

Revisjonen finner det tilfredsstillende at det er etablert systemer og arenaer for informasjonsutveksling, herunder informasjon på intranett og nytt dokumentasjonssystem.

Vi vil imidlertid påpeke at hele 23 % av respondentene i spørreundersøkelsen ikke er kjent med at det foreligger informasjon om innkjøp på intranett, samtidig som en stor andel mener at formidling av informasjon om innkjøp er mangelfull. Dette kan ha sammenheng med at intranett nylig er oppdatert og informasjon som tidligere forelå var utdatert eller mangelfull..

Spørreundersøkelsen viser dessuten at over halvparten av respondentene ikke melder i fra til innkjøpstjenesten om nye behov, som igjen kan medføre at nødvendige rammeavtaler ikke blir etablert.

Oppfølging

Arbeidet med ny innkjøpsrutine, etablering av nye rammeavtaler, innføring av ehandel og andre kontrollaktiviteter som beskrevet tidligere, viser at kommunen indirekte har fokus på oppfølging. Samtidig har revisjonen ikke funnet fakta som viser en planmessig oppfølging av hele internkontrollen knyttet til innkjøp.

Situasjonen vanskeliggjøres dessuten av at delegeringsreglementet oppleves som utydelig når det gjelder å plassere ansvar for å sikre at regelverket etterleveres. Det foreligger også uklarheter knyttet til rollefordeling som følge av omorganisering av kommuneområde økonomi og organisasjon.

4 REGELETTERLEVELSE I PRAKSIS

Følger virksomhetene i Moss kommune regelverk om offentlige anskaffelser ved kjøp av konsulenttjenester?

4.1 Revisjonskriterier

Lov om offentlige anskaffelser skal ligge til grunn for alle innkjøp og anskaffelser i offentlige virksomheter. Grunnleggende krav er blant annet at:

- anskaffelser så langt det er mulig skal være basert på konkurranser.
- oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.
- utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.
- oppdragsgiver ikke skal dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov kommer til anvendelse.

I tillegg til anskaffelsesloven, kommer de bestemmelser som følger av anskaffelsesforskriften¹⁰. Anskaffelsesloven gir mer overordnede føringer for innkjøpsarbeidet, mens de konkrete kravene følger av anskaffelses- og forsyningsforskriften.

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.

Anskaffelsesprosedyre

For anskaffelser under EØS-terskelverdi¹¹ 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 tidligere innkjøpsrutine for kommunalområde plan, miljø og teknisk, samt kultur og oppvekst, skulle det innhentes skriftlig tilbud fra minst tre leverandører ved anskaffelser hvor verdien er mellom kr 100.000 og nasjonal grenseverdi.

Kunngjøring og konkurransegrunnlag

Alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal som hovedregel kunngjøres.¹² For kontrakter mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi er det tilstrekkelig med kunngjøring i Doffin¹³. 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

¹⁰ Det er også utarbeidet en egen forskrift for forsyningssektoren, men denne gjelder ikke for statlige, fylkeskommunale eller kommunale myndigheter.

¹¹ EØS-terskelverdiene er pr.d. 1,60 mill. kroner (eks. mva.) for vare- og tjenestekontrakter, og 40,5 mill kroner for bygg- og anleggskontrakter.

¹² 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 kirkedepartementet, og skal angi de viktigste forutsetningene for konkurransen.

¹³ Norsk database for kunngjøring av offentlige anskaffelser.

anskaffelser over EØS-terskelverdi er det et krav om kunngjøring i TED- databasen¹⁴. 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.

Konkurransegrunnlaget skal videre gi opplysninger om valgt anskaffelsesprosedyre, hvilke krav som stilles til leverandørene¹⁵, 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 vektningen av disse.

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

Tilbudsåpning

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

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.

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 konkurransegrunnlaget slik at det er forutberegnlig og gjennomsiktig 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 konkurransegrunnlaget oppstiller klare, utvetydige prinsipper for prising. Dette er en forutsetning for at tilbudene skal kunne sammenlignes.

¹⁴ Den offisielle databasen for kunngjøringer i Kontoret for De europeiske fellekaps offisielle publikasjoner.

¹⁵ Oppdragsgiver kan også velge å utarbeide et eget kvalifikasjonsgrunnlag som utdypet 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.

§§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 kontraktsgjenstanden.

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.

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.

Etterprøvbarehet

For å tilfredsstille kravene i anskaffelsesloven § 5 til etterprøvbarehet og gjennomsiiktighet 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 - Plan, miljø og teknisk

Kunngjøringssøk på Doffin for perioden 1. januar 2004 til 31. desember 2011 viser at kommunen har hatt 14 utlysninger som hører hjemme under kommunalområde plan, miljø og teknisk. Av disse er tre i 2011, to i 2007, to i 2006, fire i 2005 og tre i 2004. En utlysning gjelder rammeavtale for konsulenttjenester¹⁶. Øvrige gjelder enkeltstående prosjekter. Kommunalsjef opplyser at konsulenttjenester fortrinnsvis brukes innenfor vann- og avløp.

Regnskapet til Moss kommune viser at det for kommunalområde plan, miljø og teknisk er utgiftsført 3 500 759,- på konsulenttjenester i 2010, og 1 025 812,- i 2011. Beløpene fordeler seg på flere leverandører, og for perioden 2010-2011 er det få leverandører som samlet sett har fått utbetalt beløp som overstiger nasjonal terskelverdi på 500 000,-.

Niva – Norsk institutt for vannforskning

Niva har fått utbetalt ca. 1 330 000,- i 2010 fordelt på to utbetalinger. Revisjonen har ikke fått forelagt dokumentasjon som viser grunnlaget for utbetalingene¹⁷, men vi har fått muntlig forklaring.

Ifølge ansatte gjelder utbetalingene et regionalt kystkommunesamarbeid, initiert av fylkesmannen. Prosjektet er igangsatt fra statlig nivå og handler om kartlegging av biologisk mangfold langs hele kystlinjen i Norge. Det er departementet som har håndtert prosessen frem

¹⁶ ”Konsulenttjenester prosjektering VA Moss kommune”, utlyst 27. oktober 2011.

¹⁷ Avsnitt fem under kapittel 2.3 Metode og gjennomføring gjør rede for hvordan vi har etterspurt dokumentasjon.

til valg av leverandør. Moss har ledet styringsgruppen og forskuttert utbetalinger på vegne av samarbeidet. Den reelle utgiften for Moss kommune utgjorde ca. kr 50 000,-.

Rambøll Norge AS

Rambøll har fått utbetalt ca. 1 314 000,- samlet for 2010 og 2011 fordelt på 39 utbetalinger. Ca. 1 132 000,- av beløpet er utbetalt i 2010. Revisjonen har fått forelagt dokumentasjon som viser bakgrunnen for enkelte av utbetalingene.

Kommunen sendte høsten 2009 ut tilbudsforespørsel til seks ulike leverandører. Bakgrunnen for forespørselen var en kartlegging av miljøgifter i sjøbunnen i Mossesundet i 2008. Kommunen ønsket en oppfølging av denne undersøkelsen for å avklare og avgrense tiltaksbehovet.

Tilbudsforespørselen inneholder informasjon om tidligere undersøkelse, en spesifisering av hva som ønskes undersøkt, organisering av styringsgruppen for prosjektet, økonomisk ramme for prosjektet og hva tilbudet må redegjøre for. Under overskriften "Utvelgelse" fremgår det at oppdragsgiver forbeholder seg retten til å velge leverandører ut i fra samme prinsipp som konkurranse med forhandlinger. Det fremgår ikke hva kommunen vil vektlegge i sin vurdering eller hvordan ulike momenter skal vektes.

I brev om meddelelse av kontraktstildeling fremgår det at kommunen mottok fire tilbud innen fristens utløp, og at de valgte å gå i forhandlinger med to av tilbyderne. Det gis en redegjørelse for valg av leverandør, og hva som var årsaken til at øvrige leverandører ikke ble valgt. Brevet inneholder informasjon om klagefrist.

Det foreligger protokoll for anskaffelsen. Denne redegjør for valg av leverandør og at anslått verdi er inntil 400 000,- inkludert mva. Protokollen inneholder ikke informasjon om hvilke leverandører som mottok tilbudsforespørsel, tidspunkt for tilbudsåpning eller hvem som var tilstede under åpningen. I følge kontrakt mellom kommunen og Rambøll skal oppdraget gjennomføres innenfor en kostnadsramme på 400 000,-.

Det foreligger ytterligere en protokoll som gjelder kildekartlegging av passive prøvetagere. Kontraktens anslåtte verdi er vurdert til 166 700,- ekskludert mva. Det fremgår at kommunen har henvendt seg direkte til Rambøll, fordi *"...det er av avgjørende betydning både faglig og ressursmessig at dette oppdraget ble foretatt av den konsulenten som opprinnelig fikk hovedprosjektet"*.

Det foreligger ikke ytterligere dokumentasjon knyttet til anskaffelsesprosessene for noen av prosjektene.

De ansatte opplyser til revisjonen at øvrige utbetalinger gjelder to andre prosjekter. Revisjonens gjennomgang av fakturaer viser at kommunen har utbetalt ca. 156 000,- til et prosjekt omtalt som "Risiko og sårbarhetsanalyse" og ca. 667 000,- til et prosjekt omtalt som "kommuneplanarbeid i Mosseregionen". Revisjonen har ikke fått forelagt dokumentasjon som viser hvordan disse avtalene er inngått.

Cowi AS

Cowi har fått utbetalt ca. 582 000,- samlet for 2010 og 2011 fordelt på 46 utbetalinger. Ca. 473 000,- av beløpet er utbetalt i 2010. Revisjonen har ikke fått forelagt dokumentasjon som viser bakgrunnen for de enkelte utbetalingene, men har fått muntlig forklaring.

I følge de ansatte brukes Cowi på grunnlag av inngått rammeavtale. Rammeavtalen det vises til ble inngått i mars 1997, mellom Moss kommune og Interconsult AS¹⁸. I følge avtaledokumentet gjaldt avtalen for to år, med opsjon på forlengelse dersom partene ønsket det. Kommunen er inneforstått med at avtalen er utløpt, men har valgt å bruke den inntil ny avtale for konsulenttjenester knyttet til VA er forhandlet frem¹⁹.

Hjellnes Consult AS

Hjellnes har fått utbetalt ca. 279 000,- samlet for 2010 og 2011 fordelt på 13 utbetalinger. Ca. 244 000,- av beløpet er utbetalt i 2011. Revisjonen har fått forelagt dokumentasjon som viser bakgrunnen for utbetalingene.

Utbetalingene gjelder bistand til anskaffelse av ekstern prosjektledelse/ forberedelse av anbudsgrunnlag i forbindelse med omlegging av høyspentlinje mellom Kambo og Moss sentrum. Omleggingen er en del av ”Byutviklingsprosjektet”.

Anbudsprotokollen viser at Moss kommune har vurdert verdien på kontrakten til inntil 100 000,-. I protokollen vises det til at konkurranse om kontrakten ikke er aktuelt på grunn av beløpets størrelse. Det fremgår videre at Hjellnes ble forespurt om bistand på grunn av god erfaring og kompetanse med tilsvarende prosesser.

Kommunens beregning viser at tilbudet fra Hjellnes er priset til 99 475,- ekskludert mva. Merkostnaden forklares med en utvidelse av mandatet og økt møtevirksomhet.

4.3 Fakta - Barnevernstjenesten

Tabellen nedenfor viser utgifter til kjøp av konsulenttjenester i barnevernet i 2010 og 2011:

	Regnskap	Budsjett	Merforbruk	Merforbruk %
2011	155 065	180 000	-24 935	-14 %
2010	984 096	222 176	761 920	343 %

Tabellen viser en reduksjon i barnevernets kjøp av konsulenttjenester fra 2010 til 2011.

Konsulenttjenestene kjøpt i 2011 er i hovedsak relatert til psykologtjenester og oppfølging i fosterhjem. Barnevernsleder informerer om de fra januar 2012 har ansatt en psykolog i barnevernstjenesten og antar at kjøp av eksterne psykologtjenester vil opphøre.

De største utbetalingene til konsulenttjenester i barnevernet i 2010 er i underkant av 600 000 kr til UMA AS og ca. 150 000 kr til Barnevernskompetanse AS. Utbetalingene til UMA AS er knyttet til fosterhjemsoppfølging. Det foreligger ingen skriftlig dokumentasjon for disse anskaffelsene. Utbetalingene til Barnevernskompetanse AS er knyttet til utarbeidelse av rutinehåndbok. Det foreligger ingen skriftlig dokumentasjon for dette. Nåværende barnevernsleder var ikke leder for barnevernet på dette tidspunktet, men informerer om at utarbeidelse av rutinehåndbok ble kjøpt eksternt grunnet stort etterslep i arbeidet. Denne praksisen er nå opphørt og barnevernsleder informerer om at de har fått økt bemanningen.

Barnevernsleder informerer om at rammeavtale for avlastningstjenester skal være klar i mars 2012. Regnskapet viser kostnader til avlastningstjenester/institusjonsopphold²⁰ på ca. 11,5

¹⁸ Interconsult AS er senere blitt en del av Cowi AS

¹⁹ Vedståelsesfristen er 15. april 2012

²⁰ Art 1370 – overføringer til andre

mill. kr i 2010 og ca. 3,5 mill. kr i 2011. Nedgangen skyldes i følge barnevernsleder endret ansvarsfordeling mellom barnevernstjenesten og tjenester til funksjonshemmede, og utgifter kostnadsføres i 2011 der de hører hjemme.

4.4 Fakta - IT-enheten

Utgifter til kjøp av konsulenttjenester i IT-enheten var 509 866 kr. i 2010 og 1 611 744 kr. i 2011. Skill er den mest brukte leverandøren av konsulenttjenester i perioden (ca. 300 000 kr. i 2010 og ca. 900 000 kr. i 2011). Kjøpene omhandler tilrettelegging for bruk av nye tjenester fra Microsoft for "lette" brukere. Dette etter råd fra Microsoft, som er eksisterende lisenspartner for Moss kommune. Fagleder informerer om at det ikke er gjennomført konkurranse, som forklares med at det på daværende tidspunkt ikke forlås andre leverandører med nødvendig kompetanse. Vanligvis innhentes tilbud fra flere dersom anskaffelsesbeløpet overstiger 100.000 kr.

Videre informerer fagleder om at det skal etableres rammeavtale for kjøp av IKT konsulent- og rådgivningstjenester. Fristen for å levere tilbud er i henhold til Doffin 18. januar 2012.

4.5 Vurderinger

Revisjonens gjennomgang av utvalgte kjøp i Moss kommune viser varierende grad av regeletterlevelse.

For kommunalområde plan, miljø og teknisk er det vanskelig for revisjonen å ta stilling til hvert enkelt punkt under revisjonskriteriene, da disse kun kommer til anvendelse der anslått verdi overstiger nasjonal terskelverdi. De anskaffelsene vi har fått dokumentert viser at anslått verdi har vært lavere enn denne terskelen.

Samtidig skal de grunnleggende kravene som fremgår under punkt 4.1 ivaretas i alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens anslåtte verdi. Her viser vår gjennomgang at dette ikke er tilfelle i alle saker. For noen av anskaffelsene foreligger det dokumenter som viser at konkurransehensynet er ivaretatt og som gjør de etterprøvbare, men for et flertall av utbetalingene foreligger ikke dette.

De tilbakemeldinger som revisjonen har mottatt fra ansatte viser tvert i mot at leverandører i stor grad velges ut i fra kommunens tidligere erfaringer, tidshensyn eller fordi man har hatt praksis for å bruke disse. Etter revisjonens oppfatning er dette i strid med anskaffelsesregelverket og kan representere ulovlige direkteanskaffelser

Videre viser vår gjennomgang at det for virksomhet barnevern i liten grad kjøpes eksterne tjenester. Regnskapet viser dessuten en betydelig reduksjon i kjøp av konsulenttjenester fra 2010 til 2011. Samtidig foreligger det heller ikke her dokumentasjon som viser at kontrakter er tildelt i tråd med de grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket. Revisjonen vil imidlertid bemerke at også innenfor barnevern er kommunen i ferd med å etablere nødvendig rammeavtale.

Gjennomgang av IT-enhetens kjøp fra én leverandør viser at det ikke ble gjennomført konkurranse. Som det fremgår av fakta forklares dette med at det ikke forelås andre leverandører med nødvendig kompetanse, men ut i fra revisjonens kjennskap foreligger det ikke dokumentasjon som viser dette.

5 KJØP AV KONSULENTTJENESTER

I hvilken grad sikres hensiktsmessig utbytte ved kjøp av konsulentttjenester?

Problemstillingen omhandler ulike sider ved kjøp av konsulentttjenester:

- Gjennomføres det behovsvurdering i forkant av kjøp av konsulentttjenester?
- Overføres kompetanse fra eksterne konsulenter til kommunen?
- Evalueres konsulentbruk etter avsluttet oppdrag?

5.1 Fakta

Følgende tabell viser Moss kommunes kostnader til kjøp av konsulentttjenester i perioden 2007-2011 (art 1270):

	Regnskap	Budsjett	Merforbruk	Merforbruk %
2007	7 566 674	5 045 733	2 520 941	50 %
2008	8 106 930	5 383 394	2 723 536	51 %
2009	9 653 730	6 556 340	3 097 390	47 %
2010	12 084 036	10 294 591	1 789 445	17 %
2011	10 274 110	7 934 339	2 339 771	29 %

Det fremgår av tabellen at kommunen de siste fem årene har hatt et merforbruk på kjøp av konsulentttjenester fra 17 % til 51 % av budsjettet beløp.

Kommunalsjef plan, miljø og teknisk informerer om at ansatte er deltakende i anskaffelsesprosessen både i forkant og underveis. Videre er konsulentens beskrivelse av løsningsforslag viktig for å sikre kompetanseoverføring. Det er ingen fast evaluering i etterkant.

Kommunalsjef økonomi og organisasjon informerer om at behovet for kjøp av ekstern konsulentbistand vurderes kontinuerlig og handler om ressurser. Kompetanseoverføring varierer fra hva som kjøpes og hvem som foretar innkjøpet.

Økonomisjef informerer om at lite kjøp av konsulentttjenester i økonomiavdelingen gjør at det ikke er spesielt fokus på behovsvurdering, kompetanseoverføring og evaluering i etterkant, men viser til god dialog underveis ved kjøp av konsulentttjenester. Tilsvarende gjelder kommunalavdeling kultur og oppvekst.

Innkjøpsleder er ikke kjent med at det foreligger et system som sikrer overføring av kompetanse fra eksterne konsulenter til ansatte i kommunen. Innkjøpsleder er heller ikke kjent med at det foreligger et system for evaluering av konsulentbruk etter avsluttet oppdrag.

Påstandene i tabellen nedenfor er rettet til ansatte i kommunen som har deltatt i kjøp av konsulentttjenester. Det utgjør 22 % av de som har besvart spørreundersøkelsen:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg mener at det foretas tilstrekkelig behovsvurdering før enhver bruk av eksterne konsulenter	57 %	36 %	7 %
Jeg mener at alle kjøp av konsulentttjenester evalueres i etterkant	36 %	43 %	21 %
Jeg opplever at det er fokus på å sikre kompetanseoverføring fra eksterne konsulenter til ansatte i kommunen	29 %	50 %	21 %

57 % av respondentene er "helt enig/enig" i at det foretas tilstrekkelig behovsvurdering før enhver bruk av eksterne konsulenter. Videre er 36 % av respondentene "helt enig/enig" i at

alle kjøp av konsulenttjenester evalueres i etterkant. 21 % er ” helt uenig/uenig” i dette. 29 % opplever at det er et fokus på å sikre kompetanseoverføring fra eksterne konsulenter til ansatte i kommunen. 21 % er uenige i dette.

Påstand	Moss	Sarpsborg
Jeg mener at det foretas tilstrekkelig behovsvurdering før enhver bruk av eksterne konsulenter	4,64	5,15
Jeg mener at alle kjøp av konsulenttjenester evalueres i etterkant	3,86	4,03
Jeg opplever at det er fokus på å sikre kompetanseoverføring fra eksterne konsulenter til ansatte i kommunen	3,64	4,05

I ny rutinebeskrivelse for innkjøp inngår behovsvurdering som første fase i anskaffelsesprosessen. Det fremgår også av rutinen at innkjøpsleder alltid skal rådspørres før anskaffelsen kan skje. Innkjøpsrutinen inneholder ingenting om kompetanseoverføring og evaluering i etterkant av kjøp av konsulenttjenester.

5.2 Vurderinger

Vi har ingen klare revisjonskriterier knyttet til behovsvurdering, kompetanseoverføring og evaluering av konsulentkjøp. Vi har allikevel valgt å inkludere det i rapporten, da både studier og en rekke revisjoner trekker disse frem som viktige faktorer relatert til kjøp av konsulenttjenester.

Kommunalsjefer, økonomisjef og innkjøpsleder viser til varierende fokus på behovsvurdering i forkant av kjøp av konsulenttjenester. Tilsvarende gjelder kompetanseoverføring og evaluering i etterkant. Kommunalavdeling plan, miljø og teknisk skiller seg ut ved å ha et større fokus på disse faktorene. Dette har sammenheng med at plan, miljø og teknisk er den kommunalavdelingen som kjøper flest konsulenttjenester.

Spørreundersøkelsen viser at flertallet av de som har deltatt i kjøp av konsulenttjenester, mener at det gjennomføres tilstrekkelig behovsvurdering i forkant. Men vi ser en større grad av uenighet i at alle konsulentkjøp evalueres i etterkant, samt fokus på kompetanseoverføring fra eksterne konsulenter til ansatte i kommunen. Ny innkjøpsrutine løfter fokuset på behovsvurdering, men sier ikke noe om kompetanseoverføring og evaluering i etterkant.

6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Basert på rapportens første problemstilling er det revisjonens oppfatning at Moss kommune til en viss grad har etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser.

Fakta viser at kommunen har etablert et kontrollmiljø med delegeringsreglementer og fullmakter, etikkreglement, samt en innkjøpsrutine som inneholder målsettinger for innkjøpsarbeidet. Av kontrollaktiviteter vises det til innkjøpsrutinen som tydelig beskriver anskaffelsesprosessen og plasserer ansvar, ny og oppdatert rammeavtaleoversikt og fokus på å inngå nye og nødvendige rammeavtaler, samt innføring av ehandel. Kommunen har også etablert systemer og arenaer for informasjonsutveksling.

Samtidig er det gjort funn som avdekker svakheter i internkontrollen. Ikke oppdatert delegeringsreglement, mangelfull skriftlig delegering, mangelfull opplæring og tilbakemelding om mangelfulle ressurser for å oppfylle de krav som ligger til innkjøpstjenesten, svekker kontrollmiljøet.

Videre viser fakta at kommunen ikke gjennomfører systematiske risikovurderinger på overordnet nivå, men støtter seg til at innkjøpsrutinen håndterer eventuell risiko knyttet til innkjøp. Dette er etter vår oppfatning ikke tilstrekkelig.

Fakta viser dessuten at kommunens rammeavtaleoversikt inntil november 2011, i hovedsak bestod av utgåtte rammeavtaler. Dette svekker rammeavtalens funksjon som kontrollaktivitet, og kan dessuten medføre ulovlige direktekjøp ved avrop over tid. Revisjonen ser også antydning til et holdningsproblem, når flere av respondentene i spørreundersøkelsen sier at de ikke etterlever rammeavtaler. I en situasjon med utgåtte rammeavtaler er dette ikke nødvendigvis negativt, men sett i forhold til formålet med rammeavtaler bør kommunen ha fokus på etterlevelse av disse.

Fakta viser også at ehandelssystemet ikke tilstrekkelig utviklet og implementert i kommunen. Dette er etter vår oppfatning uheldig, da systemet vil medføre større sikkerhet for at innkjøp foretas i tråd med kommunens avtaler, samtidig som kommunen til enhver tid vil ha tilgang til relevante styringsdata i forhold til innkjøp.

Revisjonen kan heller ikke se at kommunen har etablert en helhetlig kontroll med etterlevelse av rammeavtaler eller regelverket generelt. Her legger imidlertid revisjonen til grunn at kommunen jobber med å innføre et helhetlig kvalitetssystem som skal ivareta dette.

Avslutningsvis har revisjonen ikke funnet fakta som viser en planmessig oppfølging av hele internkontrollen knyttet til innkjøp. Samtidig viser arbeidet med ny innkjøpsrutine, etablering av nye rammeavtaler, innføring av ehandel og andre kontrollaktiviteter som beskrevet tidligere, at kommunen indirekte har fokus på oppfølging.

Basert på rapportens andre problemstilling er det revisjonens oppfatning at Moss kommune har utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverket ved kjøp av konsulent tjenester. Det synes som om praksisen preges av tilfeldigheter knyttet til hva som dokumenteres og hvordan innkjøpene gjennomføres. I flere tilfeller fremstår det som om de grunnleggende kravene i regelverket ikke er tatt hensyn til, og valg av leverandør er gjort på bakgrunn av leverandørens status i kommunen.

Basert på rapportens tredje problemstilling finner vi varierende fokus på behovsvurdering i forkant av kjøp av konsulenttenester. Tilsvarende gjelder kompetanseoverføring og evaluering i etterkant. Kommunalavdeling plan, miljø og teknisk skiller seg ut i positiv retning fra kommunen som helhet, ved å ha et større fokus på disse faktorene.

På denne bakgrunn anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- oppdatere delegeringsreglement/fullmakter som beskriver fordeling av ansvar og myndighet
- sørge for skriftlig delegering fra virksomhetsledere
- prioritere og iverksette opplæring i kommunens innkjøpssystemer
- oppdatere kommunens økonomihåndbok
- videreutvikle ehandelssystemet og tilby opplæring
- iverksette tiltak for å fremme lojalitet ovenfor inngåtte rammeavtaler
- gjennomføre risikovurderinger på overordnet nivå knyttet til innkjøp og etablere en planmessig oppfølging av hele internkontrollen
- vurdere ressursituasjonen i innkjøpstjenesten
- ha fokus på etterlevelse av regelverket omkring offentlige anskaffelser i forbindelse med enkeltkjøp av konsulenttenester
- vurdere å systematisere arbeidet med behovsvurdering i forkant av kjøp av konsulenttenester, kompetanseoverføring og evaluering i etterkant

Rolvsøy, 12. april 2012

Elisabeth Iversen Faim (sign.)
Forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

7 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rådmannens høringsuttalelse oversendt per epost 11.4.12:

Revisjonens høringsutkast "Kjøp av konsulenttjenester" i Moss kommune er vurdert av kommunens ledelse og representanter for kommunens ulike tjenesteområder, jf deltakelse i møtet 19.03.12 om arbeidsutkast av forvaltningsrevisjonsrapporten "Kjøp av konsulenttjenester" i Moss kommune.

Kommunen har ingen ytterligere merknader til revisjonsrapporten enn det som er tatt opp i prosessen fram til høringsutkastet forelå, men vil uttale følgende om forhold som er sentrale i revisjonens undersøkelse:

Kommunens delegeringsreglement revideres . Arbeidet er igangsatt uavhengig av forvaltningsrevisjonsprosjektet om tjenestekjøp. Forslag til endringer skal vedtas av bystyret 21. mai 2012. Det vil bli jobbet videre med videredelegering fra rådmannen. I tillegg til generell oppdatering og forbedring av reglementet vil også bestemmelser om ansvar og myndighet for kommunens innkjøp bli klargjort og tilpasset kommunens organisering.

Det arbeides med opplærings- og informasjonsvirksomhet på innkjøpsområdet. Dette omfatter tiltak som:

- ukentlig opplæring våren 2012 om ehandel for brukere av systemet
- innkjøpsleder fortsetter praksis med deltakelse i møter i merkantilt forum med orientering om nye innkjøpsavtaler, planlagte anbudsrunder, betydningen av at rammeavtaler skal benyttes o.a.
- innkjøpsleders deltakelse ledermøter for å informere og motta informasjon om utfordringer på området
- arrangere avklaringsmøter med leverandører
- utarbeide opplæringsplan for innkjøpsområdet

I forbindelse med ny organisering av kommunalavdeling økonomi og organisasjon foreslås styrking av innkjøpsfunksjonen ved en intern forflytning av bemanning.

Med hilsen
Hans-Petter Huse
innkjøpsleder

VEDLEGG – NÆRMERE OM REVISJONSKRITERIENE

Et vesentlig spørsmål i forhold til en kommunes etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, er hvem som skal ha kontroll med at etterlevelsen er riktig.

Selv om regelverket indirekte gir eksterne en kontrollmulighet gjennom omfattende krav til etterprøvnbarhet og regler om meddelelse av kontraktstildeling og karenstid, er det oppdragsgiver som innehar det overordnede ansvaret for at regelverket etterleves. Spørsmålet blir således hvem som har ansvaret når oppdragsgiver eksempelvis er en enhet i en kommune.

Kommuneloven inneholder bestemmelser som skisserer hvordan ansvaret er fordelt mellom ulike kommunale organer. I henhold til lovens § 23 jfr. § 22 har administrasjonssjefen, som kommunens øverste administrative leder, ansvar for at *”... administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”*²¹

Hva som ligger i begrepet ”betryggende kontroll” er ikke nærmere definert i loven. Imidlertid er innholdet i begrepet noe mer konkretisert i forarbeidene til bestemmelsen. Ot.prp.nr.70 ((2002-2003):104) viser til at *”... selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, ...”*²²

I følge utredning fra Kommunal- og regionaldepartementet²³ er begrepet internkontroll for mange et diffust og vanskelig begrep som det i ulike fagmiljøer er ulik oppfatning av definisjonen av, innhold i og praktisk bruk av²⁴. Utredningen viser til at det finnes ulike metodiske rammeverk som kan brukes som grunnlag for organisering og strukturering av internkontroll i norske kommuner. De ulike modellene er imidlertid i varierende grad tilpasset kommunale organisasjoner.

Utredningen fra departementet legger i sin analyse av internkontroll i norske kommuner til grunn en internasjonalt anerkjent og utbredt modell; COSO-modellen.

COSO²⁵ definerer internkontroll som *”... en prosess som er iscenesatt og gjennomført av de ansatte i en virksomhet, og utformet for å nå fastsatte målsettinger.”*

Målsettinger som nevnes er

- *Måltrettet og effektiv drift*
- *Pålitelig ekstern regnskapsrapportering*
- *Overholdelse av gjeldende lover og regler*

²¹ I henhold til kommuneloven § 76 har kommunestyret det øverste tilsyn med kommunal forvaltning. Videre har kommunens kontrollutvalg, i henhold til lovens § 77 en rekke kontrolloppgaver knyttet til både økonomi og tjenesteproduksjon.

²² Tilsvarende forståelse finnes også i Overå og Bernt (2006) *”Kommuneloven med kommentarer”*. Se for øvrig også *”Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov.”*, Agenda Utredning og Utvikling.

²³ *”Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov.”*, Agenda Utredning og Utvikling på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.

²⁴ En tilsvarende uklarhet er også beskrevet av rapporten til The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

²⁵ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Det presiseres at internkontroll ikke består av en enkelt begivenhet eller hendelse, men en rekke handlinger som gjennomsyrrer aktivitetene i en virksomhet, og berører hele organisasjonen. I dette ligger at internkontroll ikke bare består av strategidokumenter og instruksjoner, men av mennesker på alle nivåer i en organisasjon. Ledelse, styre og øvrige ansatte har ulike roller, men felles ansvar for den interne kontrollen. Det endelige ansvaret ligger imidlertid hos øverste leder (COSO 1996: 8, 15-16).

Intern kontroll består i modellen av fem innbyrdes sammenhengende komponenter²⁶:

Kontrollmiljø.

Det er viktig med et kontrollmiljø som legger til rette for god risikohåndtering. I følge COSO skal kontrollmiljøet sette organisasjonens standard når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll og styring. Kontrollmiljøet er grunnmuren for de øvrige kontrollelementene i internkontrollsystemet, og inneholder faktorer som integritet, etiske verdier og kompetanse hos virksomhetens medarbeidere, ledelsens filosofi og driftsform og ansvarsfordeling.

Risikovurdering

Med risikovurdering menes identifikasjon av forhold som kan bidra til at kommunens målsettinger ikke nås. I forhold til innkjøp og anskaffelser vil dette typisk gjelde rammeverkets overordnede målsetting om korrekt regnskapsrapportering og overholdelse av lover og regler på området for offentlige anskaffelser. Vurderingen bør inkludere typiske iboende risikoer som risiko for misligheter, korrupsjon og myndighetsmisbruk, samt risiko for manglende overholdelse av lover og regler. Analysen danner grunnlag for hvilke kontrollaktiviteter som bør iverksettes.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter henger nøye sammen med risikovurderingen. Kommunen bør iverksette, eller sette fokus på eksisterende, kontrolltiltak som reduserer de risikoene som er identifisert. Aktivitetene bør omfatte alle nivåer og funksjoner i organisasjonen, og kan for eksempel være godkjenninger, anvisninger. Dette bør gjøres på alle nivåer i organisasjonen. Det finnes ikke fasit for hvilke midler som skal iverksettes, men dette må vurderes konkret i forhold til organisasjonens formål, karakter og kompleksitet, herunder hvilken risiko rådmannen mener kommunen kan tåle å ta.

Informasjon og kommunikasjon

God internkontroll krever at ledere og medarbeidere er gjort kjent med og har forstått hvilket ansvar de har og hva de skal gjøre. Dette forutsetter effektiv informasjons- og kommunikasjonsflyt til alle ledd og nivåer i organisasjonen. Et velfungerende internkontrollsystem inneholder kanaler som sikrer fri gjennomstrømming av informasjon som er nødvendig for å utføre, styre og kontrollere virksomhetens aktiviteter. Målgruppen for internkontrollen må motta et klart budskap fra øverste nivå i kommunen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig. Budskapet må også bidra til forståelse av egen rolle i internkontrollsystemet, herunder sammenhengen mellom egne aktiviteter og handlinger i kommunen for øvrig.

²⁶ Se henholdsvis Løken (1996) og COSO-rapporten

Oppfølging

Et velfungerende internkontrollsystem er ikke statisk. Dette innebærer at kommunen må avsette ressurser og prioritere nødvendig oppfølging og vedlikehold av systemet. Det er viktig at ansvaret for oppdatering og revidering av dokumentasjon er tydelig plassert. Videre må risikovurderinger, kontrollaktiviteter og de ulike informasjons- og kommunikasjonskanalene oppdateres og revideres regelmessig. Dette kan oppnås gjennom kontinuerlig oppfølging, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to.

Det er vanlig å fremstille komponentene i COSO-rammeverket i en pyramide²⁷:



²⁷ Pyramiden er hentet fra internett. Se <http://www.nirf.org/text.cfm?ID=19>