



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

EIDSBERG

2019

---

# Innkjøp



# Innhold

<b>1. Forord og prosjektmandat</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
2.1 Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier .....	4
2.2 Anbefalinger .....	5
<b>3. Innledning</b> .....	<b>6</b>
2.3 Problemstillinger .....	6
2.4 Avgrensning av prosjektet .....	6
2.5 Revisjonskriterier .....	6
2.6 Revisjonsmetoder .....	7
2.7 Introduksjon .....	7
<b>4. Problemstilling:</b> .....	<b>9</b>
<b>4.1 Innledning</b> .....	<b>9</b>
<b>4.2 Internkontroll</b> .....	<b>9</b>
4.2.1 Revisjonskriterier .....	9
4.2.2 Revisors undersøkelse og innhentede data .....	11
A. Anskaffelsesstrategi .....	11
B. Anskaffelsesreglement .....	11
C. Rutiner for innkjøp og anskaffelser .....	11
D. Definerte roller i anskaffelsesprosessen .....	11
E. Risikoanalyser .....	12
F. System for mottak og håndtering av varsel .....	12
4.2.3 Revisors vurderinger og konklusjoner .....	13
<b>4.3 Innkjøpspraksis</b> .....	<b>14</b>
4.3.1 Revisjonskriterier .....	14
4.3.2 Revisors undersøkelse og innhentede data .....	16
4.3.3 Revisors vurderinger og konklusjoner .....	18
4.3.4 Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier: .....	20
4.3.5 Anbefalinger: .....	21
<b>5. Rådmannens anbefalinger</b> .....	<b>22</b>
<b>6. KILDEHENVISNINGER</b> .....	<b>23</b>
<b>7. VEDLEGG</b> .....	<b>24</b>

# 1. Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon<sup>1</sup> utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet (skriv inn navnet på prosjektet), er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak 16/24, 14.11.2016 og i kommunestyret i sak 17/85, 02.02.2017.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget. Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet januar 2019 – april 2019. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen. I tillegg har stedlig revisor Sabri Mousa deltatt i informasjonsinnsamlingen og prosjektarbeidet.

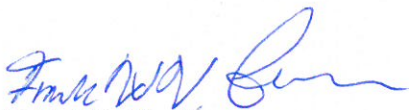
Rapporten oversendes kommunen etter behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisor vil takke kontaktperson Ståle Ruud og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS  
Rakkestad 31. 05. 2019

Rita Elnes  
Distriktsrevisor

/s/

  
Frank Willy Vindløv Larsen  
Forvaltningsrevisor

---

<sup>1</sup> Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1. juli 2004 kapittel 3, § 6

## 2. Sammendrag

Når en kommune kjøper inn varer og tjenester, er det viktig at fellesskapets midler blir forvaltet på en best mulig måte. Kommunen bør derfor opptre som en profesjonell innkjøper og sørge for at en får mest mulig effektiv forvaltning av fellesskapets økonomiske ressurser. Effektive offentlige innkjøp kan frigjøre ressurser som kan brukes til både fornyelse og økt velferd.

Revisjonen har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet arbeidet etter følgende overordnede problemstilling:

- *Er kommunens innkjøpsreglement, rutiner, og praksis ved kjøp av varer og tjenester i samsvar med gjeldende lovverk?*

Revisjonens kontroll viser at Eidsberg kommunes innkjøpsreglement, med tilhørende rutiner, er utformet i samsvar med gjeldende lovverk. For å besvare problemstillingens formuleringer knyttet mot innkjøpspraksis har revisjonen kontrollert innkjøpspraksis på utvalgte vareområder. Revisjonens kontroll viser at kommunens innkjøpspraksis ikke fullt ut møter krav i lov og forskrift. I denne forbindelse peker revisjon spesielt på kravet om å dokumentere anskaffelsesprosessen.

### 2.1 Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier

*Revisjonens konkluderer med at Eidsberg kommunes innkjøpsreglement, med tilhørende innkjøpsrutiner, er utformet i samsvar med gjeldende lovverk.*

*Revisjonen konkluderer videre med kommunens innkjøpspraksis ikke fullt ut møter de krav som stilles i Lov om offentlige anskaffelser. Revisjonen vil i denne sammenheng spesielt peke på lov og forskriftskravet om å dokumentere anskaffelsesprosessen med anskaffelsesprotokoller. Med bakgrunn i denne konklusjonen fremmer revisjonen følgende anbefalinger:*

Basert på denne konklusjonen fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

## 2.2 Anbefalinger

**Anbefaling 1:** Revisjonen anbefaler derfor at Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune utarbeider og vedtar en anskaffelsesstrategi så raskt som mulig etter oppstarten av ny kommune 01.01.2020.

**Anbefaling 2:** Revisjonen anbefaler at Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune vurderer å etablere en oversikt over ansatte med innkjøpskompetanse, jf. anskaffelsesreglementets målsetting om at det kun er ansatte med budsjettansvar, eller med delegert myndighet, som har tillatelse til å gjøre anskaffelser på kommunens vegne.

**Anbefaling 3:** Revisjonen anbefaler at Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune fortsatt har fokus på å benytte seg av risikoanalyser som verktøy i internkontrollarbeidet på innkjøpsområdet.

**Anbefaling 4:** Revisjonen anbefaler at Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune har et sterkt fokus på at anskaffelsesforskriftens krav til dokumentasjon av anskaffelsesprosessen følges. Revisjonen anbefaler at det føres anskaffelsesprotokoller i samsvar med kommunens anskaffelsesreglement.

**Anbefaling 5:** Revisjonen anbefaler Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune om å vurdere om man er tilstrekkelig dekket med rammeavtaler for varegruppene «matvarer», «inventar og utstyr» og «IT-utstyr».

**Anbefaling 6:** Revisjonen anbefaler Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune å vurdere hvorvidt det hadde vært hensiktsmessig å kontrollere og kvalitetssikre eksterne anskaffelser av pleie- og omsorgstjenester.

## 3. Innledning

Fellesnemda for Indre Østfold kommune, behandlet i sak 14/18, 30.02.18, «Samarbeid og samlokalisering av innkjøpsfunksjonen for 5K og Indre Østfold kommune» og gjorde følgende vedtak:

*«For å sikre størst mulig verdiskapning for eksisterende kommuner, for prosjektet og for Indre Østfold kommune etableres det et vertskommunesamarbeid på innkjøpsområdet for 5K/Indre Østfold kommune gjeldende fra og med 1 januar 2018.*

*Vertskommunesamarbeidet samlokaliseres i Askim raskest mulig og senest innen 1. april 2018.»*

I saksframlegget ble det slått fast at anskaffelser er et strategisk virkemiddel for god styring. En moderne anskaffelsesfunksjon skal anskaffe varer, tjenester, bygg og anlegg som dekker organisasjonens behov, på en kostnadseffektiv måte. Nye rutiner, retningslinjer, strategier, roller og kompetanseplaner må på plass.

Det vil bli fremmet en egen strategi for anskaffelser for Indre Østfold kommune når ressursene er på plass og arbeidet kommer i gang, men prosjektleder legger til grunn at anskaffelser fram mot 1.1.2020 og i Indre Østfold kommune blir gjort innenfor rammeverket som er gitt i Lov og forskrifter om offentlige anskaffelser, hvor innretningen av anskaffelsene gjøres på en måte som gjør at lokale tilbydere også kan delta i konkurransene.

Dette vedtaket i fellesnemda førte altså til at det ble etablert et vertskommunesamarbeid mellom kommunene Askim, Eidsberg, Trøgstad, Hobøl og Spydeberg. En rekke av de dokumenter som kontrolleres i dette forvaltningsrevisjons-prosjektet er utarbeidet med henblikk på den nye kommunen i Indre Østfold.

Den pågående kommunesammenslåings-prosessen i Indre Østfold vil ha direkte konsekvenser for oppfølgingen av eventuelle anbefalinger som revisjonen måtte fremme i denne rapporten.

Realiteten er at det gjøres forvaltningsrevisjon i forhold til en kommune som ikke lenger eksisterer 01.01.2020. Revisjonen har derfor kommet til, blant annet etter innspill fra administrasjonen i Eidsberg kommune, at eventuelle anbefalinger rettes inn mot nye Indre Østfold kommune. Det vil være politikere og administrasjon i Indre Østfold kommune som vil ha anledning til å gjøre nye vedtak og eventuelt endre praksis. Det har liten hensikt å pålegge administrasjonen i Eidsberg kommune å arbeide med systemer og rutiner, gitt det korte tidsperspektivet man har frem til kommune-sammenslåingen er en realitet.

### 2.3 Problemstillinger

Problemstilling:

*Er kommunens innkjøpsreglement, rutiner, og praksis ved kjøp av varer og tjenester i samsvar med gjeldende lovverk?*

### 2.4 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er primært begrenset til innkjøp av varer og tjenester. Dette innebærer at store bygg og anleggsprosjekt ikke er medtatt i prosjektet. Eidsberg kommune inngikk fra april 2018 i et innkjøpssamarbeid med de fire andre kommunene som fra 01.01.2020 skal utgjøre Indre Østfold kommune. Denne revisjonen har kontrollert innkjøp av varer og tjenester foretatt etter at dette innkjøpssamarbeidet ble etablert.

### 2.5 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt "foretrukket praksis", er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre

sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

Eksterne kriterier:

- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Kommuneloven
- Stortingsmelding 36 «Det gode innkjøp»
- Direktoratet for IKT og forvaltnings hjemmeside: DIFI.no

Interne kriterier:

- Anskaffelsesreglement for Askim, Hobøl, Eidsberg, Spydeberg og Trøgstad kommuner, 2018-2020
- Rutinebeskrivelse for anskaffelser i Askim, Hobøl, Eidsberg, Spydeberg og Trøgstad kommuner, 2018-2020

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i rapporten.

## 2.6 Revisjonsmetoder

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er utarbeidet etter standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

For å besvare prosjektets problemstillinger har revisjonen gjennomført analyser av Eidsberg kommunes regnskapstall, verifisert intervju-materiale (dvs. intervju med økonomisjef), dokumentanalyser av tilbudsinnhentinger, anbudsprotokoller, rammeavtaler og inngåtte kontrakter. I tillegg til dette har revisjonen ved analyse av regnskapstall undersøkt kommunens lojalitet til et inngåtte rammeavtaler.

Revisjonen vurderer kontrollhandlingene som gyldige og pålitelige til å kunne trekke konklusjoner i prosjektet.

## 2.7 Introduksjon

Kommunal sektor står for en stor del av det offentlige kjøp av varer og tjenester i Norge. I 2017

gjorde norske kommuner kjøp av varer og tjenester i en størrelsesorden av vel 200 milliarder kroner<sup>2</sup>. Dette utgjorde 38,7% av de offentlige innkjøp i Norge.

I stortingsmelding nr 36 (2008-2009) «Det gode innkjøp» sies det om offentlige innkjøp at: «*Offentleg sektor står overfor vesentlege utfordringar dei kommande åra. Desse må løysast med avgrensa ressursar. Samtidig vert det stilt stadig større krav til kvaliteten på offentlege tenester. Det offentlege må derfor opptre som ein profesjonell innkjøpar og sørge for at ein får mest mogleg igjen for fellesskapet sine pengar og at pengar ikkje vert brukte unødige. Effektive offentlege innkjøp kan frigjere ressursar som kan brukast til både fornying og auka velferd. Offentlege verksemder skal òg gå føre i arbeidet med å ivareta sosiale og miljømessige omsyn. Klimaendringane er den største utfordringa i vår tid. Gjennom å vere ein krevjande og konstruktiv innkjøpar, kan det offentlege medverke til at det vert utvikla meir miljø- og klimavennlege varer og tenester.*»<sup>3</sup>

Regnskapstall viser at Eidsberg kommune handlet varer og tjenester for omlag 277 millioner kroner i driftsregnskapet for 2018. Effektive, konkurranseutsatte innkjøp, vil selv med små prosentuelle rabatter, kunne frigjøre kommunale ressurser som f. eks kan benyttes til økt velferd for kommunens innbyggere. Revisor har gjort regnskapsanalyser av økonomisk oversikt drift for 2018. Regnskapet viser at samlet innkjøp i 2018 ligger på ca. 24,8 millioner kroner over regulert budsjett.

Når revisjonen i denne forvaltningsrevisjonsrapporten viser til innhentede regnskapstall, er det tall hentet fra reskontro, altså bruttobeløp inkl. mva som oppgis. Terskelverdiene i LOA/FOA forholder seg til nettobeløp uten MVA. De beløp som skal vurderes opp mot terskelverdiene er i realiteten lavere enn de tall revisjonen har listet

<sup>2</sup> <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj>, 31.01.19

<sup>3</sup> St.meld nr 36 (2008-2009), s 5

opp i sitt dokument. Det er revisjonens oppfatning at dette forhold ikke forandrer realiteten i de vurderinger og anbefalinger som revisjonen fremmer.

	Regnskap 2018	Regulert budsjett	Opprinnelig budsjett	Regnskap 2017
Kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjon	97 130 881	89 463 000	88 117 000	97 610 038
Kjøp av varer og tjenester som erstatter tjenesteproduksjon	172 505 919	155 390 000	156 142 000	175 989 391

Kilde: Eidsberg kommunes driftsregnskap 2018

	Merforbruk 2018 (regnskap i forhold til regulert budsjett)
Kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjon	7 667 881
Kjøp av varer og tjenester som erstatter tjenesteproduksjon	17 115 919
Totalt	24 783 800

Kilde: Eidsberg kommunes driftsregnskap 2018



## 4. Problemstilling:

### Problemstilling: Er kommunens innkjøpsreglement, rutiner, og praksis ved kjøp av varer og tjenester i samsvar med gjeldende lovverk?

#### 4.1 Innledning

For å besvare problemstillingen har revisjonen valgt å undersøke to forhold. For det første vil revisjonen kontrollere Eidsberg kommunes internkontroll på innkjøpsområdet. Kommunens innkjøpsreglement og rutiner utgjør en vesentlig del av kommunens internkontroll på innkjøpsområdet. God internkontroll sannsynlig-heten for en innkjøpspraksis som er i tråd med gjeldende lovverk. For det andre vil revisjonen kontrollere den praksis som Eidsberg kommune har i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester.

#### 4.2 Internkontroll

##### 4.2.1 Revisjonskriterier

På et overordnet plan er kravene til en kommunes internkontroll hjemlet i kommune-lovens § 23.2 hvor det blant annet står å lese at administrasjonssjefen «...skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Kommuneloven bruker ikke begrepet «internkontroll», og hva betryggende kontroll rent faktisk innebærer sier lovteksten heller ikke noe mer spesifikt om. I forarbeidene til loven (Otp.Prp nr.70 (2002-2003), s.105) pekes det på at rådmannens ansvar for etablere en hensiktsmessig internkontroll, må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det understrekes videre at det vil være i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet, i dette tilfellet administrasjonssjefen, etablerer rutiner og systemer som blant annet har til hensikt å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at forvaltningen for øvrig er ordnet på forsvarlig måte.

På en rekke områder innenfor kommunal forvaltning inneholder særlovene krav om etablering av

internkontroll, se f. eks barnevernslovens § 2-1 og Lov om helse og omsorgstjenester § 3-1. I det siste tilfellet slås det fast at kommunens ansvar innebærer en plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. I Lov om offentlige anskaffelser, med tilhørende forskrift, nevnes kravet om internkontroll ikke eksplisitt. Kravet til internkontroll på innkjøpsområdet følger derfor av det generelle kravet til administrasjonssjefen om å ha betryggende kontroll med den kommunale forvaltningen.

I praksis vil det å utvikle en internkontroll for et virksomhetsområde, som f. eks innkjøpsområdet, innebære at det vedtas overordnede styringsdokumenter (f.eks anskaffelsesstrategi), reglementer, prosedyrer, kontrolltiltak og rapporter, som i sum sikrer at kommunene oppfyller kravene i lov og forskrift, samt at kommunen oppnår den kvalitet og effektivitet den har satt seg som mål (Rådmannens internkontroll, s. 16). En forutsetning for god internkontroll er også risikoenalyser av det området internkontrollsystemet skal gjelde for. En hensiktsmessig internkontroll kan derfor sies å være kommunens systematiske arbeid med dokumentasjon og forbedring av egen praksis, med det mål for øyet å sikre måloppnåelse på det aktuelle området, gitt de rammer som lov og forskrift gir.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) sier følgende om anskaffelsesstrategier:

«Den største utgiften etter lønn, vil for mange offentlige virksomheter være innkjøp. Avtalene som inngås er viktige både for virksomheten, brukerne og leverandørene. Med dette følger et ansvar for å opptre som en profesjonell innkjøper og sørge for å få mest mulig igjen for midlene.

Anskaffelser er strategisk viktig fordi det kan bidra til innovasjon og virksomhetsutvikling. Det er ofte en direkte sammenheng mellom kvaliteten

*på de anskaffelsene virksomheten gjør og kvaliteten på de tjenestene som blir levert.*

*Anskaffelsesstrategi koblet med virksomhetens overordnede strategi og langsiktige mål, er et godt virkemiddel for å oppnå helhetlig ledelse, styring og forbedring av virksomhetens anskaffelser.»<sup>4</sup>*

DIFI påpeker også at man på innkjøpsområdet er utsatt for at det gjøres feil i den økonomiske rapporteringen. Det er også risiko for mislighold og korrupsjon. Dersom man ikke har fokus på internkontroll på innkjøpsområdet øker faren for at kommunen som offentlig myndighet ikke følger lov og forskrift. Det er derfor nødvendig at det

settes på plass et fungerende kontrollsystem som har ansvar for å utforme kontrollaktiviteter. Viktige tiltak for å oppnå god internkontroll på innkjøpsområdet vil f. eks være:

Etablering av anskaffelsesstrategi, tydeliggjøring av rolle- og ansvarsfordelingen i anskaffelsesprosessen, etablere ett fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser, etablere retningslinjer for innkjøp som skiller mellom rammeavtaler, direktekjøp og avrop på rammeavtaler. Det må også etableres rutiner for risikovurderinger.

Med bakgrunn i dette har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier for vurdering av internkontrollen på innkjøpsområdet:

#### **Revisjonskriterier - Internkontroll:**

- Kommunen bør ha utarbeidet en anskaffelsesstrategi
- Kommunen bør ha utarbeidet et anskaffelsesreglement
- Kommunen bør ha utarbeidet rutiner for innkjøp og anskaffelser
- Kommunen bør ha klart definerte roller i anskaffelsesprosessen
- Kommunen bør gjennomføre risikoanalyser på anskaffelsesområdet
- Kommunen bør ha etablert et system for mottak og håndtering av varsler om uønskede hendelser

---

<sup>4</sup>[https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/anskaffelsesstrategi\\_veileder.pdf](https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/anskaffelsesstrategi_veileder.pdf), s.4, 31.01.19

## 4.2.2 Revisors undersøkelse og innhentede data

### A. Anskaffelsesstrategi

Revisjonen er av Eidsberg kommune opplyst om at det ikke er utarbeidet en endelig, politisk vedtatt anskaffelsesstrategi. Det foreligger pr. dags dato heller ikke en vedtatt anskaffelses-strategi for Indre Østfold kommune.

Revisjonen er informert om at innkjøpskontoret i Askim har igangsatt et arbeid med utarbeidelse av et slikt strategidokument. Revisjonen er også opplyst om at dette dokumentet vil legges frem for politisk behandling i nye Indre Østfold kommune.

### B. Anskaffelsesreglement

Revisjonens kontroll viste at det er utarbeidet et innkjøpsreglement for Eidsberg kommune. Dette dokumentet, «Anskaffelsesreglement for Askim, Hobøl, Eidsberg, Spydeberg og Trøgstad kommuner» er publisert på intranettet til Indre Østfold kommune. Innkjøpsreglementet er utarbeidet etter innføringen av ny anskaffelses-lov, med tilhørende forskrift, og tar derfor hensyn til de endringer som ble gjort i anskaffelseslov og forskrift fra 01.01.2017.

Anskaffelsesreglementet beskriver at anskaffelser og innkjøp skal være et sentralt virkemiddel for å redusere kostnader og øke kvaliteten på kommunens tjenester. Reglementet beskriver også at fullmakt til å gjennomføre anskaffelser gis gjennom kommunens delegeringsreglement. Det er rådmannen som har ansvar for at reglementet revideres. Det er også rådmannens ansvar å sørge for at ansatte med innkjøpskompetanse blir satt i stand til å ivareta sin rolle i tråd med kommunens vedtatte mål og forutsetninger. Reglementet gir videre føringer på at det kun er personer med budsjettansvar, eller som er delegert myndighet, som har tillatelse til å gjøre anskaffelser på kommunens vegne.

Anskaffelsesreglementet stadfester også kommunens grunnleggende prinsipper for anskaffelser. Her sies det at alle anskaffelser skal gjøres i henhold til kommunens anskaffelsesstrategi, gjeldende lov og forskrift, anskaffelsesreglementet, utarbeidede innkjøps-maler og kommunens etiske retningslinjer. Videre slår reglementet fast

at anskaffelser skal skje i henhold til vedtatt anskaffelsesprosess. Det understrekes også at om mulig skal anskaffelser gjøres på allerede inngåtte rammeavtaler. I reglementet er det også egne bestemmelser knyttet til kjøp utenfor rammeavtale. Her skiller reglementet mellom små og mindre engangskjøp, samt mellomstore og større engangskjøp. Reglementet gir også føringer på at det påligger rådmannen å revidere reglementet minst hvert fjerde år.

### C. Rutiner for innkjøp og anskaffelser

Eidsberg kommunes økonomisjef orienterte revisjonen om at det også er utarbeidet rutiner for anskaffelser. På samme måte som for anskaffelsesreglementet er dette dokumentet utarbeidet og gjort gjeldende for de fem kommunene som slås sammen til Indre Østfold kommune fra og med 01.01.2020.

I dette dokumentet, «Rutinebeskrivelser for anskaffelser i Askim, Hobøl, Eidsberg, Spydeberg og Trøgstad kommuner» er det beskrevet hvordan man skal gå frem når et behov for anskaffelse oppstår. På dette stadium av prosessen skal behov, eventuelt volum og anslått kostnad vurderes. Videre er det beskrevet rutiner for avrop, dvs. anskaffelser, på inngåtte rammeavtaler. Det er også utarbeidet rutiner for kjøp utenfor rammeavtaler. Dokumentet inneholder også et eget kapittel som omhandler etiske vurderinger som skal ligge til grunn ved anskaffelser som gjøres på vegne av Eidsberg kommune.

### D. Definerte roller i anskaffelsesprosessen

Revisjonen er av økonomisjefen opplyst om at det ikke er noen begrensninger på hvem det er som kan gjøre innkjøp i Eidsberg kommune, men budsjettansvarlig er delegert myndighet til å gjøre innkjøp i henhold til retningslinjene. Det er i utgangspunktet heller ingen begrensninger med hensyn til innkjøpets beløpsstørrelse. Kommunen har inngått en rekke rammeavtaler og det er meningen at det først og fremst skal gjøres avrop på disse. Revisjonen ble i oppstartsmøtet også opplyst om at det ikke foreligger noen fullstendig oversikt over hvem som gjør innkjøp i Eidsberg kommune, men vedkommende som gjør innkjøp må kjenne til hvor kostnaden skal belastes og

oppgi initialer og kostnadssted hvor faktura skal sendes.

Eidsberg kommunes anskaffelsesreglement (se pkt. 4.2.2 B) stadfester at det kun er personer med budsjettansvar, eller som er delegert myndighet, som har tillatelse til å gjøre anskaffelser på kommunens vegne. Kommunens anskaffelsesreglement og rutinebeskrivelsen for anskaffelser gir også føringer på når innkjøpskontoret skal knyttes til anskaffelsen. Dette skal f. eks skje når et kjøp av varer eller tjenester er gjentagende. Da kan det være aktuelt å etablere en rammeavtale. Innkjøpsavdelingen skal også kontaktes i det behovet for konsulenttjenester oppstår.

### E. Risikoanalyser

Revisjonen er av økonomisjefen i Eidsberg orientert om at det ikke er gjennomført systematiske risikoanalyser knyttet til innkjøp i Eidsberg.

### F. System for mottak og håndtering av varsel

Revisjonen er videre opplyst om at det ikke er etablert noe eget system for varsling, registrering eller håndtering av avvik/uønskede hendelser på innkjøpsområdet spesielt, utover de varslingsrutinene som kommunen har vedtatt.

Revisjonens kontroll av disse varslingsrutinene viser at typiske forhold som det kan være risiko

knyttet til ved innkjøp og anskaffelser, er omtalt i de interne retningslinjene for varsling. Rutinen «Varsling av kritikkverdige forhold», som er å finne i kommunens personalhåndbok, sier i pkt. 2 at kritikkverdige forhold kan være:

- Brudd på lov og forskrift
- Brudd på interne rutiner
- Forhold knyttet til forurensingen av miljøet
- Korrupsjon, økonomisk utroskap, underslag
- Mobbing og utfrysing av medarbeidere
- Handlinger som kan medføre fare for liv og helse

Revisjonen er også orientert om at Eidsberg kommune har etablert et varslingssekretariat som skal håndtere eventuelle varsel om kritikkverdige forhold. Dette varslingssekretariatet har fått utarbeidet egne retningslinjer som de arbeider etter. Varslingssekretariatet er sammensatt av personer med økonomisk, juridisk, HMS og administrativ kompetanse.

### 4.2.3 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisjonens kontroll viste at det ikke er utarbeidet en anskaffelsesstrategi for Eidsberg kommune. I og med at kommunen ikke har gjort dette kan kommunen ha gått glipp av gode muligheter for forbedring av kommunens drift, både med hensyn til tjenestekvalitet og økonomisk effektivitet. Revisjonen anbefaler derfor at Indre Østfold kommune utarbeider og vedtar en anskaffelsesstrategi så raskt som mulig etter oppstarten av ny kommune 01.01.2020.

Revisjonen er av den oppfatning at Eidsberg kommunes anskaffelsesreglement og de anskaffelsesrutiner som er utarbeidet også er hensiktsmessige verktøy for å arbeide mot enda bedre anskaffelser i Eidsberg kommune. Revisjonen legger særlig merke til de retningslinjer som er vedtatt med hensyn til kjøp utenfor rammeavtaler, hvor det er gitt ulike bestemmelser for henholdsvis mindre-, mellomstore- og større engangskjøp. Revisjonen vurderer at kommunen med dette reglementet og de føringer som her er lagt, har satt på plass et system som kan redusere risiko og med dette bidra til bedre anskaffelsesprosesser for kommunen. Revisjonen er også av den oppfatning at anskaffelsesreglementet, med tilhørende rutiner, vil bidra til å skape klarhet i hvem det er som har myndighet til å gjøre innkjøp på vegne av kommunen. Reglement og rutiner gir etter revisjonens oppfatning tilstrekkelig klare definisjoner av ulike roller i anskaffelsesprosessen.

Revisjonen vurderer det som uheldig at Eidsberg kommune ikke har hatt noen fullstendig oversikt over hvem som rent faktisk har gjort anskaffelser på kommunens vegne. Revisjonen anbefaler derfor at Indre Østfold kommune vurderer å etablere en slik oversikt med bakgrunn i de beslutninger de har tatt om at det kun er ansatte med budsjettansvar, eller med delegert myndighet, som har tillatelse til å gjøre anskaffelser på kommunens vegne.

Revisjonen vurderer det som uheldig at det ikke er gjennomført systematiske risikoanalyser knyttet til innkjøp i Eidsberg. Manglende risikoanalyser kan ha gitt økte muligheter for feilanskaffelser, eller andre uheldige hendelser knyttet til anskaffelser og innkjøp. Revisjonen er kjent med at det i vertskommunesamarbeidet på innkjøpsområdet, som er lokalisert i Askim, er gjennomført risikoanalyser knyttet til de anskaffelser som er gjort gjennom dette vertskommunesamarbeidet. Revisjonen anbefaler at innkjøpskontoret i Indre Østfold kommune har fokus på risikoanalyser som verktøy i innkjøpsarbeidet fremover.

Revisjonen vurderer det som positivt at Eidsberg kommune har utarbeidet interne rutiner for varsling av kritikkverdige forhold. Det faktum at også forhold som kan knyttes til anskaffelses- og innkjøpsområdet, så som korrupsjon, underslag og økonomisk utroskap, også omfattes i varslingsrutinene er også positivt. Revisjonen vurderer at varslingssekretariatet, slik det er sammensatt i dag, har den nødvendige kompetanse for å håndtere eventuelle varsel knyttet til innkjøp og anskaffelser på en hensiktsmessig måte.

## 4.3 Innkjøpspraksis

Revisjonen har valgt å kontrollere anskaffelsesprosessen knyttet til to større anskaffelser Eidsberg kommune har gjort i 2016 og 2017. Den første gjelder anskaffelse av rådgiver- og arkitekt-tjenester til skisseprosjekt for bygging av boliger for utviklingshemmede. Denne avtalen ble inngått i 2016. Den andre gjelder rehabilitering av yttervegger i Familiesenteret. Avtalen for dette prosjektet ble inngått i 2017. Revisjonen har valgt å kontrollere formelle sider ved disse anskaffelsene som ikke påvirkes av at man fikk ny anskaffelseslov fra og med 01.01.2017. Revisjonen har altså valgt å kontrollere opp imot bestemmelser i lovverket som ikke endret seg med ny lov.

I tillegg til dette har revisjonen valgt å kontrollere i hvilken grad Eidsberg kommune lojalt forholder seg til allerede inngåtte rammeavtaler. Denne kontrollen knytter seg til kjøp og anskaffelser Eidsberg kommune har gjort i 2018. Revisjonen har valgt å kontrollere varegruppene medisinsk forbruksmateriell, matvarer, forsikringer og alarmsystemer, inventar og utstyr, samt IT-utstyr.

Revisjonen har også gjort et utplukk av enkeltanskaffelser fra i alt ni leverandører på pleie og omsorgsområdet for å vurdere om anskaffelser fra disse leverandørene er gjort i henhold til anskaffelsesreglementet.

### 4.3.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har i sitt arbeid med utledning av revisjonskriterier basert seg på følgende kilder:

- Forskrift nr. 974 av 12.08.2016 om offentlige anskaffelser (anskaffelses-forskriften)
- Forskrift nr. 974 av 12.08.2016 om offentlige anskaffelser (anskaffelses-forskriften) ikrafttredelse 01.01.2017
- Anskaffelsesreglement for Askim, Hobøl, Eidsberg, Spydeberg og Trøgstad kommuner

I anskaffelseslovens § 4 sies det om de grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser at den som anskaffer «...skal opptre i samsvar

med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.» I prop. 51 L (2015-2016), s. 81, sies det om de grunnleggende prinsippene at de gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av loven. Det understrekes videre at dette er prinsipper som uansett gjelder i henhold til EØS-avtalens alminnelige regler, forvaltningsrettens prinsipp om forsvarlig saksbehandling og alminnelige anbudsrettslige prinsipper. Lovgiver sier at det ikke lar seg gjøre å fastsette innholdet og rekkevidden i disse prinsippene på generelt grunnlag. Det pekes likevel på at prinsippene har til hensikt å fylle to funksjoner:

1. Prinsippene skal danne selvstendig grunnlag for plikter og rettigheter for oppdragsgivere og leverandører.
2. Prinsippene skal også fungere som momenter ved tolkningen av enkeltbestemmelser i anskaffelses-regelverket.

Lovgiver peker på at konkurranseprinsippet først og fremst har betydning for anskaffelser der oppdragsgiver ikke er pålagt en plikt til å kunngjøre konkurranse i Doffin eller TED-databasen etter detaljerte prosedyreregler i forskrift. Dette vil da f. eks gjelde mindre, mellomstore og større anskaffelser utenfor rammeavtale, jf. Anskaffelsesreglementet for Askim, Hobøl, Eidsberg, Spydeberg og Trøgstad kommuner. Ved slike anskaffelser vil oppdragsgiver ha en plikt til å sikre konkurranse om oppdraget, så langt dette lar seg gjøre.

Lovgiver er videre av den oppfatning at prinsippet om likebehandling er å oppfatte som det viktigste av prinsippene i anskaffelseslovens § 4. Det hevdes at likebehandling av alle tilbydere er en forutsetning for en velfungerende konkurranse om offentlige oppdrag.

Når det gjelder prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvnbarhet trekker lovgiver paralleller til gjennomsiktighets-prinsippet i EØS-retten. Hovedpoenget her er at oppdragsgiver skal sikre tilstrekkelig åpenhet om alle stadier i anskaffelsesprosessen, slik at alle interessenter kan forvise seg om at konkurransen er gjennomført og avsluttet i henhold til lov og forskrift. Det understrekes at oppdragsgiver skal sikre at vesentlige

forhold i konkurransen kan etterprøves, slik at leverandørene faktisk gis mulighet til å kontrollere at oppdragsgiver har overholdt anskaffelsesregelverket.

En konsekvens av prinsippet om etterprøvbarehet er at det bør skrives referat fra møter. Det er også nødvendig at innstillinger og vurderinger bør foreligge skriftlig. Det vises også til anskaffelsesforskriftens regler om dokumentasjonsplikt og protokollføring, f. eks

anskaffelsesforskriftens § 7-1. Dersom kravet til dokumentasjon og skriftlighet i anskaffelsesprosessen overholdes, vil dette med overveiende sannsynlighet, bidra til at tvister og konflikter unngås, fordi leverandører som har deltatt i konkurransen gis mulighet til å kontrollere at reglene er fulgt.

En kommune kan velge å inngå rammeavtaler på vare- og tjenesteområder hvor anskaffelsen er av gjentakende karakter. Hensikten med en slik rammeavtale er å sikre kommunen som oppdragsgiver fleksibilitet og administrative innsparinger, fordi man gjennom inngåelse av rammeavtaler ikke trenger å arrangere konkurranser for hver enkelt anskaffelse man har til hensikt å gjøre. Oppdragsgiver, i dette tilfellet kommunen, kan inngå rammeavtaler med en eller flere tilbydere, jf FOA §§ 26-2 og 26-3. Dersom en kommune ønsker å inngå en rammeavtale skal dette skje etter kunngjøring og konkurranse i tråd med anskaffelsesloven. Konkurransen om å vinne en rammeavtale vil i realiteten dreie seg om retten

til å levere de varer og tjenester som rammeavtalen omfatter, for den perioden som rammeavtalen omfatter. Dette er vanligvis fire år, jf. FOA § 26-1.

Eidsberg kommune har i sitt anskaffelsesreglement detaljerte beskrivelser knyttet til hvordan kommunens innkjøp skal gjøres. I reglementets pkt. 6 slås det fast at det alltid skal undersøkes om kommunen har en rammeavtale for produktet som ønskes anskaffet. Finnes det en rammeavtale skal anskaffelsen skje som et avrop på denne avtalen.

Anskaffelsesreglementet gir også detaljerte føringer om hvordan enkelt anskaffelser uten rammeavtale skal gjennomføres. For kjøp under kr 10 000 forutsettes det at innkjøper sikrer god kvalitet til best mulig pris. Det forutsettes at kommunens etiske retningslinjer ligger til grunn for kjøpet. For kjøp mellom kr 10 000 og 100 000 sies det at for kjøp opp til kr 30 000, så skal det sjekkes pris hos minimum 2 leverandører. For anskaffelser mellom kr 30 000 og 100 000, skal det innhentes skriftlig tilbud fra minimum 3 leverandører. For kjøp i størrelsesorden kr 100 000 – 500 000, skal det innhentes skriftlig tilbud fra minimum tre forskjellige leverandører. Det skal også føres en enkel anskaffelsesprotokoll fra kjøpsprosessen.

Basert på denne utlegningen har revisjonen valgt å utlede følgende revisjonskriterier:

### Revisjonskriterier - Anskaffelser:

- I forhold til varegrupper og tjenesteområder hvor kommunen har inngått rammeavtaler, bør anskaffelser skje som avrop på disse avtalene
- Mellomstore engangskjøp, dvs. kjøp i størrelsesorden kr 100 – 500 000 eks.mva, skal håndteres i henhold til Anskaffelsesreglementet for Askim, Hobøl, Eidsberg, Spydeberg og Trøgstad kommuner, det vil si at skal være innhentet skriftlig tilbud fra minimum tre forskjellige leverandører. Det skal også være ført en anskaffelsesprotokoll som dokumenterer kjøpsprosessen.

### 4.3.2 Revisors undersøkelse og innhentede data

I forhold til anskaffelse av rådgiver- og arkitekt-tjenester til skisseprosjekt for bygging av boliger for utviklingshemmede, heretter kalt «Skisseprosjekt - bolig», og rehabilitering av yttervegger i Familiesenteret, heretter kalt «Yttervegger - Familiesenteret», har revisjonen kontrollert den anskaffelsesprosedyre som er brukt, den informasjon som er gitt til leverandører om anskaffelsen, oppdragsgivers beskrivelse av konkurransen og kontrakt, samt de krav som stilles til leverandør. I tillegg til dette har revisjonen kontrollert hvilke kriterier for valg av tilbud som er brukt, samt i hvilken grad anskaffelsen og de vurderinger som er gjort er etterprøvbare. Revisjonen har valgt å beskrive de to prosjektene hver for seg.

#### «SKISSEPROSJEKT - BOLIG»

Denne anskaffelsen hadde av Eidsberg kommune en anslått verdi på under kr 500.000. I og med at anslått anskaffelsesverdi lå under gjeldende terskelverdi sto Eidsberg kommune relativt fritt med hensyn til hvordan konkurransen om anskaffelsen skulle gjennomføres, gitt at man forholder seg til kravet om at oppdragsgiver legger til rette for konkurranse. Uavhengig av anskaffelsens art og verdi er oppdragsgiver, som har informert om, annonsert eller kunngjort en valgt konkurranseform, bundet av sitt valg av konkurranseform. Dette innebærer at man må følge reglene for den valgte konkurranse-prosedyre gjennom hele konkurransen.

Revisjonens kontroll viser at Eidsberg kommune valgte å kunngjøre konkurransen om dette prosjektet på DOFFIN (database for offentlige innkjøp). Kunngjøringen ble offentliggjort 07.10.2016, med tilbudsfrist satt til 31.10.2016. I konkurransegrunnlagets pkt. 4.1 redegjøres det for anskaffelsesprosedyren. Det slås her fast at konkurransen vil gjennomføres som en åpen anbudskonkurranse etter daværende forskrifts del 1. Konkurransegrunnlaget beskriver oppdragsgiver, hva anskaffelsen gjelder, krav til leverandører (herunder skatteattest, HMS-egenerklæring m.m). Konkurransegrunnlaget slår også fast at tildeling av kontrakt (tildelingskriteriet) vil skje på basis av hvilket tilbud som har lavest pris.

Revisjonen har kontrollert åpningsprotokollen, som foreligger i underskrevet stand. Det kom inn i alt ti tilbud. Revisjonen har også kontrollert evalueringsskjemaet, som også foreligger i underskrevet stand. Til slutt har revisjonen kontrollert «Meddelelse om tildelingsbeslutning» som ble sendt til den tilbyder som ble tilbudt oppdraget. Revisors kontroll viser at tildelingskriteriet om lavest pris ble brukt ved tildeling av oppdraget. Det foreligger ingen anskaffelsesprotokoll for denne anskaffelsen.

#### «YTTERVEGGER – FAMILIESENTERET»

Også rehabiliteringsprosjektet vedrørende ytterveggene på Familiesenteret ble kunngjort på Doffin. Dette skjedde 23.01.2017, med tilbudsfrist 21.02.2017. Dette innebærer at denne anskaffelsen er gjort i etterkant av at ny anskaffelseslov trådte i kraft.

Revisjonen har kontrollert konkurranse-grunnlaget, åpningsprotokoll, samt signert avtale på oppdraget.

Åpningsprotokollen viser det kom inn syv tilbud, hvorav tre ble avvist. Avvisningene er begrunnet i konkurransegrunnlagets krav om at tilbyder skulle være faglig kvalifisert med minimum mesterbrev. I henhold til konkurranse-grunnlagets pkt. 3.2 vil tildeling av kontrakt skje utelukkende basert på hvilket tilbud som har lavest pris. Revisjonens kontroll viser at oppdraget ble tildelt tilbyderen med lavest pris. Revisjonen har også kontrollert inngått kontrakt for dette byggeoppdraget. Kontrakten foreligger i underskrevet og datert stand. Det foreligger ingen anskaffelsesprotokoll for denne anskaffelsen.

#### RAMMEAVTALER

Under oppstartsintervjuet ble revisjonen opplyst om at Eidsberg kommunen har inngått en rekke rammeavtaler. Ved anskaffelser er det målsetningen at det først og fremst skal gjøres avrop på disse. Revisjonen ble også opplyst om at oversikt over de rammeavtaler som har inngått sammen med de andre kommunene i 5K-samarbeidet, ligger på intranettet til Indre Østfold kommune. Revisjonen fikk videre informasjon om at Eidsberg kommune kan ha inngått noen lokale rammeavtaler som ikke fremkommer i denne oversikten, det kan f. eks dreie seg om avtaler knyttet til snøbrøyting eller tilsvarende.



Revisjonen har, basert på regnskapstall fra Eidsberg kommune, valgt ut i alt fem vare og tjenestetgrupper for kontroll. Revisjonen har kontrollert om det finnes rammeavtale på området, og hvorvidt det er gjort avrop i henhold til inngått rammeavtale. Revisjonen har også kontrollert om det er gjort kjøp utenfor rammeavtalen.

### **Medisinsk forbruksmateriell**

Revisjonens kontroll har vist at Eidsberg kommune har inngått rammeavtale for kjøp av medisinsk forbruksmateriell med NorEngros Medi Partner AS. Eidsberg kommune anskaffet medisinsk forbruksmateriell for kr 897 000,- i 2018. Revisjonens gjennomgang viser at 96 % av anskaffelsene ble gjort som avrop på inngått rammeavtale.

### **Matvarer**

Basert på de oversikter over inngåtte rammeavtaler som revisjonen har fått tilgang til har revisjonens kontroll vist at for varegruppen matvarer så har Eidsberg kommune inngått fire rammeavtaler det er gjort avrop på. Anskaffelseskostnaden på avrop gjort på rammeavtaler utgjør om lag 82 % av de totale anskaffelseskostnadene for matvarer. Revisjonens kontroll viser at en leverandør står for hoveddelen av de anskaffelsene som er gjort utenfor rammeavtale. Denne leverandøren har levert varer til Eidsberg kommune for like i overkant av 1 million kroner i 2018. Revisjonen er av økonomisjefen opplyst om at anskaffelser hos denne leverandøren knytter seg til kjøp i treningsøyemed for brukere av helse- og sosial tjenester, samt mindre innkjøp til barnehager.

### **Forsikringer og alarmsystemer**

Revisjonen er av økonomisjefen opplyst om at Eidsberg kommune har alle sine forsikringer, både i forhold til personer, bygg og anlegg, i KLP. Denne anskaffelsen var ute på anbud for mange år siden. Avtalen er prolongert flere ganger av kapasitetsmessige årsaker. Den siste gangen avtalen ble prolongert var med bakgrunn i den forestående kommunesammenslåingen. Økonomisjefen orienterer også om at det er startet opp en felles prosess for Indre Østfold kommune for å innhente anbud på forsikringer gjennom forsikringsmeglere eller som en egenkjørt konkurranse.

### **Inventar og utstyr**

For denne varegruppen viser revisjonens kontroll at det er gjort avrop på syv inngåtte rammeavtaler. Den samlede anskaffelseskostnaden for disse innkjøpene utgjør i underkant av 30% av total anskaffelseskostnad for inventar og utstyr. Dette betyr at det er gjort anskaffelser av inventar og utstyr for om lag 1, 7 millioner kr utenfor de rammeavtaler kommunen har inngått. Revisjonens kontroll viser at det er gjort gjentakende innkjøp hos enkeltleverandører utenfor rammeavtale.

Revisjonens kontroll viser også at det på dette området i regnskapet kun er regnskapsført fire innkjøp med en kostnad på over kr. 100 000,- To av disse er gjort som avrop på inngåtte rammeavtaler.

### **IT-utstyr**

Eidsberg kommune anskaffet IT-utstyr for om lag 1,3 millioner kroner i 2018. Oversikten over inngåtte rammeavtaler for kommunene i Indre Østfold ser ikke ut til å omfatte kjøp av IT-utstyr. Revisjonens kontroll viser at det er gjort anskaffelser hos flere leverandører. For to av leverandørene utgjør summen av anskaffelseskostnader for enkeltkjøp seg til henholdsvis over kr 200 000 for den ene leverandøren og over kr 450 000 for den andre.

Revisjonen er av økonomisjefen opplyst om at Eidsberg kommune har benyttet seg av Indre Østfold Data IKS sin rammeavtale for å få IKT-utstyr som er kompatibel med den IKT-løsning som Eidsberg kommune har valg. I forbindelse med overgangen til IKOMM som driftsleverandør har dette selskapet levert IKT-utstyr som skal være i tråd med dette selskapets krav for å kunne gi support.

Revisjonens kontroll viser at det har vært gjort en enkelt anskaffelse med en verdi over kr 100 000. Revisjonen har etterspurt og mottatt anskaffelsesprotokoll for denne anskaffelsen. Protokollen viser at denne enkeltanskaffelsen knytter seg til kjøp av pc'er gjennomført i desember 2018. Protokollen viser også at to leverandører er forespurt og den leverandøren som tilbød lavest pris er valgt. Protokollen er signert og datert 18.03.2019.

### **Enkelte anskaffelser på pleie og omsorgsområdet**

Revisjonen er av økonomisjefen orientert om at Eidsberg kommune kun har hatt rammeavtale

knyttet til vikartjenester på pleie- og omsorgsområdet. De anskaffelsene revisjonen har valgt å kontrollere knytter seg til tjenester rettet mot enkeltbrukere i form av akutte behandlingsplasser og BPA-ordninger. Revisjonens kontroll omfatter i alt 10 brukere hvor den samlede anskaffelseskostnaden i 2018 beløp seg til om lag 18,5 millioner kr. Økonomisjefen har orientert om at i forhold til flere av disse anskaffelsene så vises det til unntaks-bestemmelsene i anskaffelsesforskriften. Anskaffelsesforskriftens § 30-4 lyder som følger:

#### **Anskaffelsesforskriftens § 30 - 4**

##### Tjenester til enkeltbrukere

Oppdragsgiveren er ikke forpliktet til å følge del IV, unntatt § 30-7, ved inngåelsen av kontrakter om helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere, forutsatt at:

- a. det ikke er mulig å gjennomføre en forsvarlig konkurranse uten å gi ut taushetsbelagte opplysninger om brukeren, og
- b. brukeren ikke samtykker i å gi ut slike opplysninger, eller bare samtykker i å gi ut slike opplysninger til en eller flere bestemte leverandører.

Revisjonen har ikke gjort vurderinger av de helsefaglige begrunnelsene for at enkelte av anskaffelsene er gjort med hjemmel i unntaksbestemmelser i anskaffelsesforskriften. Revisjonen har heller ikke gjort noen vurderinger av de helsefaglige vurderinger knyttet til brukernes behov og kvaliteten på de tjenester som er tilbudt. Revisjonens kontroll har begrenset seg til å etterprøve hvorvidt anskaffelsesforskriftens krav til dokumentasjon er fulgt i disse sakene.

I forhold til de aktuelle leverandørene av pleie og omsorgstjenester har revisjonen etterspurt eventuelle rammeavtaler som måtte være inngått. Dersom dette ikke foreligger har revisjonen bedt om en redegjørelse for anskaffelsesprosessene. Særlig viktig i denne sammenheng har det vært å få tilgang til anskaffelsesprotokollene som er

ment å dokumentere alle vesentlige forhold ved den enkelte anskaffelse.

Revisjonen har mottatt anskaffelsesprotokoller vedrørende anskaffelser fra tre av de aktuelle leverandørene knyttet til kjøp av tjenester for fire brukere. Anskaffelsesprotokollene foreligger i underskrevet stand og gir kommunens begrunnelse for vesentlige valg ved anskaffelsen. Protokollene redegjør blant annet for estimert anskaffelseskost og begrunnelse for valg av leverandør. I de protokoller revisjonen har mottatt og kontrollert gis det begrunnelser for hvorfor man har valgt en anskaffelsesprosess hjemlet i unntaksbestemmelsene i anskaffelsesforskriften.

Revisjonen har ikke mottatt den forespurte dokumentasjon vedrørende anskaffelsesprosessen for seks av kommunens leverandørene.

Revisjonen er orientert om at i arbeidet med å etablere Indre Østfold kommune så adresseres de utfordringer Eidsberg kommune har opplevd med skaffe til veie pleie og omsorgstjenester uten å kompromittere taushetsbelagte opplysninger. Dette gjøres ved at det i disse dager blir kunngjort to konkurranser som gjelder rammeavtaler for brukerstyrt personlig assistent (BPA), samt omsorgs- og avlastningstjenester.

#### **4.3.3 Revisors vurderinger og konklusjoner**

##### **«SKISSEPROSJEKT - BOLIG»**

Basert på den dokumentasjon som revisjonen har bedt om og fått tilgang til, er revisjonen av den oppfatning at anskaffelse av rådgiver- og arkitekttjenester til skisseprosjekt for bygging av boliger for utviklingshemmede i all hovedsak er gjennomført i henhold til de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket. Revisjonen vurderer at konkurranse-grunnlaget er utarbeidet i henhold til anskaffelsesforskriftens bestemmelser, jf FOA §§ 8-4, 8-7, 9-1, 8-15 og 10-1. Gjennom dette er anskaffelsesprosessen designet for at anskaffelsen skal bli gjort til gjenstand for konkurranse, tilbyderne er likebehandlet og anskaffelsesprosessen har vært transparent og etterprøvnbar. Revisjonen vil likevel peke på at dokumenteringen av anskaffelsen ikke er optimal.

I og med at konkurransegrunnlaget fastslår at konkurransen skulle gjennomføres etter anskaffelsesforskriftens del 1 så følger det at anskaffelsesprosessen skal være dokumentert. I FOA §

7-1 (3) kreves det av vesentlige forhold ved anskaffelsen skal samles i en protokoll. I forskriftens § 10-5 «Anskaffelsesprotokoll» spesifiseres det presist hvilke opplysninger anskaffelsesprotokollen skal inneholde. Revisjonen vurderer det som uheldig at anskaffelsesprosessen som helhet ikke er dokumentert i en anskaffelsesprotokoll og anbefaler at Eidsberg kommune, dersom det gjøres anskaffelser av lignende karakter innværende år, har fokus på at det skrives anskaffelsesprotokoller i tråd med forskriftskravet. Revisjonen viser til at Direktoratet for IKT og forvaltning, har publisert maler for anskaffelsesprotokoller. Benytter kommunen seg av disse malene vil man sikre seg at minimumskravene til dokumentasjon, jf FOA § 10-5, møtes.

#### «YTTERVEGGER – FAMILIESENTERET»

Revisjonen vurderer at konkurranse-grunnlaget er utarbeidet i henhold til anskaffelsesforskriftens bestemmelser, jf. FOA §§ 8-4, 8-7, 9-1, 8-15 og 10-1.

Basert på den dokumentasjon som revisjonen har bedt om og fått tilgang til, er revisjonen av den oppfatning at også anskaffelsesprosessen knyttet til rehabiliteringen av ytterveggene på Familiesenteret er gjennomført i henhold til de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket. Heller ikke for denne anskaffelsen foreligger det anskaffelsesprotokoll. Revisjonen viser til vurderinger som er gjort under «Skisseprosjekt – bolig».

#### RAMMEAVTALER

##### Medisinsk forbruksmateriell

Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen har 96 % avrop på rammeavtalen om kjøp av medisinsk forbruksmateriell. Etter revisjonens syn indikerer dette en høy grad av kunnskap og lojalitet i organisasjon, til rammeavtalen som kommunen har inngått for denne varegruppen.

##### Matvarer

Revisjonen vurderer det som positivt at om lag 82 % av kjøpene av matvarer er gjort som avrop på inngåtte rammeavtaler. Revisjonen vil likevel peke på at kommunen har gjort innkjøp i størrelsesorden 1 million kr. hos en enkeltleverandør uten at det foreligger rammeavtale med denne leverandøren. Etter revisjonens syn kan dette skyldes at kommunen ikke har hatt god nok dekning av rammeavtaler for matvarer. Revisjonen

anbefaler derfor Indre Østfold kommune å vurdere om man har tilstrekkelig dekning med rammeavtaler på matvare området.

#### Forsikringer og alarmsystemer

Revisjonen vurderer det som uheldig at kommunens forsikringsordninger ikke har vært gjort til gjenstand for konkurranse på mange år. Hovedregelen i anskaffelsesregelverket har vært, og er fremdeles, at rammeavtaler ikke skal ha varighet utover fire år. I og med at det er opplyst at det er mange år siden Eidsberg kommunes forsikringsbehov er gjort til gjenstand for konkurranse, vurderer revisjonen at den siste prolongeringen av forsikringsavtalen med KLP, kan ha vært i strid med Lov om offentlige anskaffelser.

Revisjonen vurderer det som positivt at det er igangsatt en felles prosess for Indre Østfold kommune for å innhente tilbud på forsikringer gjennom forsikringsmeglere eller som en egenkjørt konkurranse.

#### Inventar og utstyr

Det faktum at om lag 2/3 av innkjøpene for denne varegruppen (ca. 1,7 millioner kr) gjøres utenfor rammeavtale indikerer, etter revisjonens oppfatning, at Eidsberg kommune ikke er optimalt dekket med rammeavtaler på dette området. Dette underbygges av at det er gjort gjentakende anskaffelser hos flere enkeltleverandører. Revisjonen anbefaler Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune å vurdere om det finnes varegrupper som det hadde vært hensiktsmessig å dekke med en eller flere rammeavtaler.

#### IT-utstyr

Revisjonen vurderer det som uheldig at Eidsberg kommune ikke har hatt en rammeavtale som dekker kjøp av IT-utstyr. Revisjonen anbefaler at Indre Østfold kommune inngår en eller flere rammeavtaler for denne varegruppen.

Revisjonen vurderer det også som uheldig at den ene anskaffelsesprotokollen revisjonen har etterspurt er datert og signert om lag tre måneder etter at anskaffelsen er gjort. Revisjonen vil oppfordre til at anskaffelsesprotokollen føres fortløpende ved anskaffelser.

### **Enkeltanskaffelser på pleie- og omsorgsområdet**

Revisjonen finner det uheldig at det ikke foreligger dokumentasjon vedrørende de fleste av de kontrollerte anskaffelsene av pleie- og omsorgstjenester. De anskaffelsesprotokollene som foreligger gir informasjon om vesentlige sider ved anskaffelsesprosessen og gjør anskaffelsesprosessene etterprøvbare. Dette vurderer revisjonen som positivt.

Revisjonen vil peke på at kravet til dokumentasjon gjelder uavhengig om man hjemler anskaffelsesprosessen i unntaksbestemmelser eller ikke. Anskaffelsesforskriften § 7 -1 krever at vesentlige forhold ved anskaffelsen skal dokumenteres og nedtegnes i en protokoll. Revisjonen er av den oppfatning at dokumentasjonsplikten er særlig viktig i tilfeller hvor feil i anskaffelsene kan

få store menneskelige og økonomiske konsekvenser.

Revisjonen vurderer det som positivt at man i forbindelse med etableringen av Indre Østfold kommune er i gang med å skaffe til veie rammeavtaler for tjenester knyttet til brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Det vurderes også som positivt at Indre Østfold kommune har til hensikt å inngå rammeavtaler for kjøp av omsorgs- og avlastningstjenester.

Basert på det faktum at det ikke foreligger dokumentasjon av anskaffelsesprosessen fra de fleste av leverandørene revisjonen har plukket ut til kontroll, anbefaler revisjonen Indre Østfold kommune å vurdere hvorvidt det hadde vært hensiktsmessig å gjennomgå og kontrollere eksterne anskaffelser av pleie- og omsorgstjenester noen år tilbake i tid.

#### **4.3.4 Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:**

*Revisjonens konkluderer med at Eidsberg kommunes innkjøpsreglement, med tilhørende innkjøpsrutiner, er utformet i samsvar med gjeldende lovverk.*

*Revisjonen konkluderer videre med kommunens innkjøpspraksis ikke fullt ut møter de krav som stilles i Lov om offentlige anskaffelser. Revisjonen vil i denne sammenheng spesielt peke på lov og forskriftskravet om å dokumentere anskaffelsesprosessen med anskaffelsesprotokoller. Med bakgrunn i denne konklusjonen fremmer revisjonen følgende anbefalinger:*

Basert på denne konklusjonen fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

#### 4.3.5 Anbefalinger:

**Anbefaling 1:** Revisjonen anbefaler derfor at Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune utarbeider og vedtar en anskaffelsesstrategi så raskt som mulig etter oppstarten av ny kommune 01.01.2020.

**Anbefaling 2:** Revisjonen anbefaler at Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune vurderer å etablere en oversikt over ansatte med innkjøpskompetanse, jf. anskaffelsesreglementets målsetting om at det kun er ansatte med budsjettansvar, eller med delegert myndighet, som har tillatelse til å gjøre anskaffelser på kommunens vegne.

**Anbefaling 3:** Revisjonen anbefaler at Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune fortsatt har fokus på å benytte seg av risikoanalyser som verktøy i internkontrollarbeidet på innkjøpsområdet.

**Anbefaling 4:** Revisjonen anbefaler at Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune har et sterkt fokus på at anskaffelsesforskriftens krav til dokumentasjon av anskaffelsesprosessen følges. Revisjonen anbefaler at det føres anskaffelsesprotokoller i samsvar med kommunens anskaffelsesreglement.

**Anbefaling 5:** Revisjonen anbefaler Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune om å vurdere om man er tilstrekkelig dekket med rammeavtaler for varegruppene «matvarer», «inventar og utstyr» og «IT-utstyr».

**Anbefaling 6:** Revisjonen anbefaler Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune å vurdere hvorvidt det hadde vært hensiktsmessig å kontrollere og kvalitetssikre eksterne anskaffelser av pleie- og omsorgstjenester.

## 5. Rådmannens anbefalinger

Forvaltningsrevisjonsrapporten "Innkjøp" i Eidsberg kommune har vært til behandling hos administrasjonen ved rådmannen. Rådmannen har gitt sine bemerkninger til revisjonens anbefalinger i brev datert 30.05.2019. Rådmannens bemerkninger er vedlagt som vedlegg 1 til rapporten.

Revisjonen ser at rådmannen oppfatter at rapporten presenterer status på en tilfredsstillende

måte, men at den på enkelte områder kunne vært mer nyansert. Rådmannen tar rapporten til etterretning og vil rette fokus på de forhold som revisjonen påpeker i egen organisasjon, og samtidig viderefremme rapportens hovedfunn til ansvarlig for arbeidet med etableringen av Indre Østfold kommune.

## 6. KILDEHENVISNINGER

### Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. *Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)*. 1.utgave, 2006. Orkanger.

### Dokumenter fra Eidsberg kommune

- Anskaffelsesreglement for Askim, Hobøl, Eidsberg, Spydeberg og Trøgstad kommuner, 2018-2020
- Rutinebeskrivelse for anskaffelser i Askim, Hobøl, Eidsberg, Spydeberg og Trøgstad kommuner, 2018-2020
- Innkjøpsstrategi for Eidsberg kommune som en del av Innkjøpssamarbeidet Indre Østfold, 2013
- Oversikt over inngåtte rammeavtaler som Eidsberg kommune deltar i
- Konkurransesgrunnlag for kjøp av «Rehabilitering av yttervegger Familiesenteret»
- Befaringsreferat – «Rehabilitering av yttervegger Familiesenteret»
- Åpningsprotokoll for kjøp av «Rehabilitering av yttervegger Familiesenteret»
- Signert avtale for kjøp av «Rehabilitering av yttervegger Familiesenteret»
- Konkurransesgrunnlag for kjøp av «Rådgiver og arkitekttjenester til skisseprosjekt for bygging av boliger for utviklingshemmede»
- Åpningsprotokoll for kjøp av «Rådgiver og arkitekttjenester til skisseprosjekt for bygging av boliger for utviklingshemmede»
- Beregningsmodell – innkjøp for «Rådgiver og arkitekttjenester til skisseprosjekt for bygging av boliger for utviklingshemmede»
- Meddelelse om tildelingsbeslutning anskaffelse av «Rådgiver og arkitekttjenester til skisseprosjekt for bygging av boliger for utviklingshemmede»
- Diverse dokumentasjon vedrørende enkeltanskaffelser på pleie- og omsorgsområdet
- Tilbakemelding på spørsmål fra revisjonen, datert 07.03.2019
- Handlinger mot korrupsjon – Foreløpig versjon på vei inn i Indre Østfold kommune
- «Vi i Eidsberg» - verdidokument
- Reglement for Eidsberg kommune – Reglement for politiske organ. Delegeringsreglement, vedtatt av kommunestyret 16.03.2017 – sak 17/27
- Etiske retningslinjer for ansatte i Eidsberg kommune, vedtatt i Arbeidsmiljøutvalgets møte 2. mai 2016

### Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV 2016-06-17-73: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

### Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- FOR 2016-08-12-974: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

### Retningslinjer

- St. meld 36 (2008 – 2009) Det gode innkjøp
- Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus, KS

### Internett

- <https://www.anskaffelser.no/verktoy/maler/anskaffingsprotokollar-malar>

## **7. VEDLEGG**

1. Rådmannens tilbakemelding, datert 30.05.19.





Indre Østfold Kommunerevisjon Iks  
Frank Willy Larsen  
Industriveien 6  
1890 RAKKESTAD

Unntatt offentlighet  
§ 12 1. ledd bokstav a

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

19/551 - 6 / STR

30.05.2019

## Forvaltningsrevisjonsrapport Innkjøp Eidsberg kommune - Rådmannens tilbakemelding

Det vises til oversendt forvaltningsrevisjonsprosjekt på anskaffelser av 10. april 2019.

Rapporten presenterer status på en tilfredsstillende måte, men kunne på enkelte områder vært mer nyansert. Rådmannen tar rapporten til etterretning og vil rette fokus på de forhold som revisjonen påpeker i egen organisasjon, og samtidig viderefremme rapportens hovedfunn til ansvarlig for arbeidet med etableringen av Indre Østfold kommune.

Rådmannen vil gi følgende konkrete tilbakemeldinger:

Selv om det ikke foreligger noen politisk vedtatt anskaffelsesstrategi, vil rådmannen understreke at det over mange år er gjort vurderinger av administrasjonen rundt volum, innkjøpshyppighet, antall leverandører mv. for å sette fokus på hvor det må etableres avtaler for sikre effektive og gode anskaffelser. Kommunene som har deltatt i innkjøpssamarbeidet i Indre Østfold, har på dette grunnlaget gjort prioriteringer for det enkelte driftsår. Områder hvor det har vært store innkjøp og hyppige innkjøp har blitt prioritert i forhold til å få på plass nødvendige avtaler, slik at ansatte kan gjøre avrop på disse avtalene. Det er følgelig arbeidet innkjøpsfaglig strategisk på innkjøpsområdet for å etablere rammeavtaler og redusere risiko for feilanskaffelser selv om det ikke foreligger et dokument eller en vedtatt strategi.

I rapporten anbefales det at det utarbeides en oversikt over hvem som faktisk kan gjennomføre anskaffelser i Eidsberg kommune. Rådmannen vil ta med seg denne anbefalingen inn i etableringen av Indre Østfold kommune, men er samtidig opptatt at det i Eidsberg kommune og ikke minst Indre Østfold kommune med 3.500 ansatte, vil være utfordrende å holde en slik oversikt kontinuerlig oppdatert. Rådmannen vil se nærmere på hvordan dette kan operasjonaliseres i form av delegasjon, roller eller funksjoner, framfor en navneliste som kontinuerlig vil endres, og om denne oversikten skal skille mellom enkeltanskaffelser og avrop på rammeavtaler.

Eidsberg kommune tar til etterretning at revisjonen har avdekket at det ikke foreligger anskaffelsesprotokoll på flere av de undersøkte enkeltanskaffelsene, men samtidig viser rapporten at anskaffelsene forøvrig er gjort i tråd med regelverket. Rådmannen vil presisere kravet til å etablere anskaffelsesprotokoller ved anskaffelser i egen organisasjon og løfte dette tilsvarende inn i Indre Østfold kommune.

Eidsberg kommune tar til etterretning de funn som er gjort på avtalelojalitet og rammeavtaler, og vil spesielt gjøre en nærmere analyse av anskaffelse av inventar og utstyr for å avdekke bakenforliggende årsaksforhold. Hva gjelder kjøp av matvarer utenfor rammeavtale er det korrekt at dette fortas i kjøp i lokale butikker blant annet som et tiltak i treningsøyemed for utvalgte brukergrupper. Det gjøres også innkjøp av mindre kvanta ved våre mindre brukersteder fordi rammeavtaleleverandøren ikke leverer utvalgte varer i små nok kvanta. Denne praksis er etablert i samråd med våre rammeavtaleleverandør.

Eidsberg kommune vil i samråd med Indre Østfold kommune også se nærmere på problemstillingen rundt krav til anskaffelse av kompatibelt IKT-utstyr. Eidsberg kommune tar til etterretning revisjonens påpeking i forhold til prolongering på forsikringer, og vil samtidig understreke at det er iverksatt en prosess for å etablere nye avtaler på forsikringer.

Når det gjelder enkeltanskaffelser innenfor pleie- og omsorgsområdet vil merknaden knyttet til dokumentasjonskrav følges opp ved nye anskaffelser.

Med hilsen

Ståle Ruud  
økonomisjef  
Stabsenhet for økonomi

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke underskrift.*

Kopi til:  
Tom-Arne Tørfoss

Mottakere:  
Indre Østfold Kommunerevisjon Iks