



ØVKR
Østre Viken kommunerevisjon IKS

OPPFØLGINGSRAPPORT

INDRE ØSTFOLD KOMMUNE
2020

Innkjøp

Innhold

1	Innledning	3
2	Gjennomføring av undersøkelsen	3
	2.1 Oppfølgingskriterier	3
	2.2 Metode og datagrunnlag	4
3	Anskaffelsesstrategi	5
4	Oversikt innkjøpskompetanse	6
5	Risikoanalyser som verktøy i internkontrollarbeidet på innkjøpsområdet	7
6	Dokumentasjon av anskaffelsesprosessen	8
7	Rammeavtaler	9
8	Pleie- og omsorgstjenester	10
9	Konklusjon	12
10	Dokumentliste	13

1 Innledning

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 fastslår at kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak om forvaltningsrevisjoner blir fulgt opp, og skal rapportere til kommunestyret om vedtaket er fulgt opp.

Revisjonen gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjektet «Innkjøp» i Eidsberg kommune i 2019. Rapporten fra revisjonen ble behandlet i kontrollutvalget i sak 19/21 den 24.06.2019, og i kommunestyret i sak 19/55 den 08.10.2019. Kommunestyret vedtok i sak 19/55 at kommunestyrets vedtak skulle følges opp med en oppfølgingsrapport levert av revisjonen. Rapporten skal behandles av kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisjonen vil takke kommuneadministrasjonen for samarbeidet i forbindelse med gjennomføring av oppfølgingsundersøkelsen.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

2.1 Oppfølgingskriterier

Formålet med oppfølgingsundersøkelsen er å kontrollere om kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjonsrapporten er fulgt opp.

Kommunestyret i Eidsberg kommune fattet følgende vedtak i sak 19/55:

- A. Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Innkjøp» til orientering, og ber administrasjonen i Eidsberg kommune/Indre Østfold kommune å følge opp rapportens seks anbefalinger og iverksette anbefalte tiltak.
- B. Kontrollutvalget i Indre Østfold kommune følger opp Eidsberg kommunestyrets vedtak ved å få forelagt oppfølgingsrapport et år etter at revisjonsprosjektet er behandlet i kommunestyret.

Kommunestyret ba i vedtaket administrasjonen om å følge opp revisjonsrapportens anbefalinger. I denne oppfølgingsrapporten beskrives det hvordan anbefalingene er arbeidet med, og revisjonen gjør en vurdering av i hvilken grad administrasjonen har fulgt opp anbefalingene.

Forvaltningsrevisjonsrapportens anbefalinger lyder som følger:

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler 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.

2.2 Metode og datagrunnlag

Revisjonen ba i e-post til kommunedirektøren datert 08.10.2020 om en redegjørelse for hvilke tiltak som er iverksatt som følge av anbefalingene. Revisjonen ba også om at eventuelle iverksatte tiltak dokumenteres, for eksempel ved at utarbeidede rutiner, kartlegginger, referater eller lignende dokumentasjon ble lagt ved redegjørelsen.

Kommuneadministrasjonen v/ seksjonsleder for anskaffelser har i e-post til revisjonen datert 26.11.2020 redegjort for fremdrift på kommunens oppfølging av de vedtatte anbefalingene.

Revisjonen har gjennomført vurderinger på bakgrunn av administrasjonens redegjørelse.

Rådmannen har fått anledning til å uttale seg om denne oppfølgingsrapporten før behandlingen i kontrollutvalget, uttalelsen ligger vedlagt rapporten.

3 Anskaffelsesstrategi

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

3.1 Bakgrunn

En kommune forvalter fellesskapets økonomiske ressurser og bør derfor opptre som en profesjonell innkjøper. Effektive offentlige innkjøp kan frigjøre ressurser til økt velferd og fornyelse.

Ifølge kommuneloven § 23, punkt 2, andre setning står det at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnet instruks, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Internkontroll på innkjøpsområdet vil innebære at det vedtas overordnede styringsdokumenter.

I arbeidet med forvaltningsrevisjonsrapporten ble revisjonen opplyst om at det ikke var utarbeidet en endelig, politisk vedtatt anskaffelsesstrategi for Eidsberg kommune. Det forelå heller ikke en vedtatt anskaffelsesstrategi for Indre Østfold kommune. Innkjøpskontoret i Askim hadde igangsatt et arbeid med et slikt strategidokument. På bakgrunn av dette fremmet revisjonen anbefaling 1.

3.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppgir i sin redegjørelse at Indre Østfold kommune i juni 2020 vedtok anskaffelsesstrategi for perioden 2020-2023.

3.3 Revisjonens vurderinger

Med bakgrunn i at administrasjonen oppgir at det er utarbeidet og vedtatt en anskaffelsesstrategi, konkluderer revisjonen med at Indre Østfold kommune har fulgt opp anbefaling 1.

4 Oversikt innkjøpskompetanse

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.

4.1 Bakgrunn

I arbeidet med forvaltningsrevisjonsrapporten ble revisjonen opplyst om det ikke var noen begrensninger på hvem det var som kunne gjøre innkjøp i Eidsberg kommune, men at det ifølge Eidsberg kommunes anskaffelsesreglement kun var personer med budsjettansvar som var delegert myndighet til å gjøre anskaffelser på kommunens vegne. Eidsberg kommunes anskaffelsesreglement og rutinebeskrivelse ga føringer for når innkjøpskontoret skulle knyttes til anskaffelsene.

I forvaltningsrevisjonsrapporten fremmet revisjonen en anbefaling om at kommunen burde 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.

4.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppgir i sin redegjørelse at anskaffelser er sentralisert i egen seksjon under kommunalområde økonomi og virksomhetsstyring (OKV) i Indre Østfold kommune. Seksjonen består av fem rådgivere samt leder. Seksjonens medarbeidere skal være prosessleder i alle anskaffelser over 500 000 kr, jf. vedtatt anskaffelsesreglement.

Administrasjonen opplyser videre om at kommunens delegeringsreglement omhandler hvem som har fullmakt til å kjøpe inn på vegne av kommunen. Det er i utgangspunktet de som har fått fullmakt som bestiller, attestant eller anviser som kan foreta innkjøp. Et av tiltakene i anskaffelsesstrategien er å utarbeide rolleoversikt for anskaffelser med bestiller, avtaleeier og avtaleforvalter. Denne er pr. november 2020 under utarbeidelse.

4.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen har etablert en egen seksjon som jobber med anskaffelser. Det er også positivt at de som kan foreta innkjøp på vegne av kommunen har fått fullmakt til dette. Med bakgrunn i at kommunen har startet arbeidet med å utarbeide rolleoversikt for anskaffelser, konkluderer revisjonen med at oppfølgingen av anbefalingen er påbegynt, men ikke ferdigstilt.

5 Risikoanalyser som verktøy i internkontrollarbeidet på innkjøpsområdet

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.

5.1 Bakgrunn

I forvaltningsrevisjonsrapporten er det beskrevet at det ikke ble gjennomført systematiske risikoanalyser knyttet til innkjøp i Eidsberg kommune. Revisjonen vurderte det som uheldig at Eidsberg kommune ikke gjennomførte systematiske risikoanalyser knyttet til innkjøp, da manglende risikoanalyser kan gi muligheter for feilanskaffelser eller andre uheldige hendelser knyttet til innkjøp.

Vertskommunesamarbeidet på innkjøpsområdet gjennomførte risikoanalyser knyttet til de anskaffelsene som ble foretatt gjennom dette vertskommunesamarbeidet.

I forvaltningsrevisjonsrapporten ble det gitt en anbefaling om at kommunen bør ha fokus på å benytte seg av risikoanalyser som verktøy i internkontrollarbeidet på innkjøpsområdet.

5.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppgir i sin redegjørelse at Indre Østfold kommune anskaffet seg analyseverktøyet Ignite Procurement høsten 2020. Dette analyseverktøyet skal hjelpe kommunen i arbeidet med å kartlegge og kategorisere innkjøpsvolumet samt avdekke eventuelle kjøp utenfor avtale. I Indre Østfold kommune er det et større fokus på e-handel som bidrar til økt avtalelojalitet. Høsten 2020 har seksjonen anskaffelser avholdt nettbaserte kurs i e-handle for ledere og bestillere på alle kommunalområder.

Administrasjonen presiserer i e-post datert 05.01.21 at risikoanalyser i internkontrollarbeidet ivaretas gjennom kommunen sitt porteføljestyingsverktøy. Verktøyet vurderer risikoen i alle anskaffelser med hensyn til strategisk betydning, volum/kostnad, sannsynlighet for klage, omdømme etc.

5.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer det som positivt at Indre Østfold kommune har anskaffet seg et analyseverktøy for innkjøpsområdet og at det blir avholdt kurs for ledere og bestillere på alle kommunalområder. Det er også positivt at Indre Østfold kommune foretar risikovurderinger gjennom et prosjektstyringsverktøy.

Med bakgrunn i administrasjonens redegjørelse, konkluderer revisjonen med at Indre Østfold kommune har fulgt opp anbefalingen.

6 Dokumentasjon av anskaffelsesprosessen

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.

6.1 Bakgrunn

Anskaffelsesforskriftens § 7-1 omhandler dokumentasjonsplikt og protokollføring som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Det er i forvaltningsprosjektrapporten beskrevet viktigheten av at krav til dokumentasjon overholdes, da dette vil bidra til å unngå potensielle tvister og konflikter. Ifølge Eidsberg kommune sitt innkjøpsreglementet skulle det føres en enkel anskaffelsesprotokoll fra innkjøpsprosessen.

I forvaltningsprosjektrapporten ble det konkludert med at Eidsberg kommunes innkjøpsreglement med tilhørende innkjøpsrutiner var i samsvar med gjeldende regelverk, men at kommunens innkjøpspraksis ikke fullt ut møtte de krav som stilles i Lov om offentlige anskaffelser. Dette gjaldt spesielt forskriftskravet om å dokumentere anskaffelsesprosessen med anskaffelsesprotokoller. På bakgrunn av dette fremmet revisjonen anbefaling 4.

6.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen skriver i sin redegjørelse at i henhold til Indre Østfold kommunes vedtatte reglement for anskaffelser fra juni 2020 skal det skrives protokoll for alle anskaffelser over 100 000 som ikke gjennomføres i kommunens elektroniske konkurransegjennomføringsverktøy. Protokollen skal arkiveres i websak¹ og administrasjonen skriver videre at denne rutinen blir ytterligere fulgt opp høsten 2020.

6.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen bruker et elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy da dette støtter brukerne i prosesstegene. På bakgrunn av administrasjonens redegjørelse vurderer revisjonen at Indre Østfold kommune har utarbeidet reglement som vektlegger dokumentasjon i anskaffelsesprosessene. Dokumentasjon av anskaffelsesprosessene er et kontinuerlig arbeid som bør følges opp jevnlig og revisjonen merker seg at kommunen har fokus på å følge opp rutinen. Revisjonen konkluderer med bakgrunn i ovennevnte vurdering at anbefaling 4 er fulgt opp.

¹ Acos Websak er et dokumenthåndteringssystem.

7 Rammeavtaler

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».

7.1 Bakgrunn

Revisjonen fikk opplyst at Eidsberg kommune hadde en rekke rammeavtaler. De fleste rammeavtalene var inngått sammen med de andre kommunene i 5K-samarbeidet, men Eidsberg kommune hadde også noen lokale rammeavtaler. I forvaltningsrevisjonsprosjektet valgte revisjonen å kontrollere følgende fem vare- og tjenestegrupper:

Medisinsk forbruksmateriell

Det var inngått en rammeavtale og 96 % av anskaffelsene ble gjort som avrop på inngått rammeavtale i 2018.

Matvarer

Det var inngått fire rammeavtaler og 82 % av anskaffelsene ble gjort som avrop på inngåtte rammeavtaler i 2018. En leverandør som kommunen ikke hadde rammeavtale med leverte varer og tjenester på over 1 million kroner i 2018.

Forsikring og alarmsystem

Denne anskaffelsen var ute på anbud for flere år siden, hadde vært prolongert flere ganger og siste gangen med bakgrunn i den forestående kommunesammenslåingen. Da forvaltningsrapporten var under utarbeidelse hadde 5K en felles prosess med å innhente anbud.

Inventar og utstyr

Det var inngått syv rammeavtaler og 30 % av anskaffelsene ble gjort som avrop på inngåtte rammeavtaler i 2018. Det ble i 2018 gjort anskaffelser for ca. 1,7 millioner kr utenfor de rammeavtaler kommunen hadde inngått hvorav to av anskaffelsene var på over 100 000 kr.

IT-utstyr

Oversikten over Eidsberg kommunes rammeavtaler inneholdt ikke kjøp av IT-utstyr. Kommunen anskaffet IT-utstyr for om lag 1,3 millioner kroner i 2018. Kommunen benyttet seg av Indre Østfold Data IKS sin rammeavtale tidligere, og i forbindelse med overgangen til IKOMM som driftsleverandør leverte dette selskapet IKT-utstyr.

Med bakgrunn i kontrollene i forvaltningsrevisjonsrapporten som kort er beskrevet ovenfor ble det gitt en anbefaling til kommunen om at vurdere om man var tilstrekkelig dekket med rammeavtaler for varegruppene «matvarer», «inventar og utstyr» og «IT-utstyr».

7.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppgir i sin redegjørelse at Indre Østfold kommune har anskaffet analyseverktøyet Ignite Procurement som skal hjelpe kommunen med å kartlegge og kategorisere innkjøpsvolumet. Dette verktøyet skal også avdekke kjøp utenfor avtale, og dette igjen bidrar til økt avtalelojalitet.

Administrasjonen informerer videre at det per november 2020 jobbes med rammeavtaler for mat, drikke, tørrvarer, PC-er, mobiltelefoner og periferiutstyr. Det foreligger en rammeavtale på kjøp av møbler.

7.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen har anskaffet et analyseverktøy som skal bidra til økt avtalelojalitet og hjelp med å kartlegge og kategorisere innkjøpsvolumet. Dersom dette analyseverktøyet brukes aktivt kan det være enklere å planlegge fremtidige innkjøp og inngå rammeavtaler som er i tråd med kommunens behov.

Med bakgrunn i at kommunen har startet arbeidet med å inngå rammeavtaler vedrørende de varegrupper som ble pekt på i anbefalingen, konkluderer revisjonen med at oppfølgingen av anbefalingen er påbegynt, men ikke ferdigstilt.

8 Pleie- og omsorgstjenester

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.

8.1 Bakgrunn

Eidsberg kommune hadde kun rammeavtale knyttet til kjøp av vikartjenester på pleie- og omsorgsområdet. Revisjonen valgte i forvaltningsrevisjonsprosjektet å kontrollere anskaffelser knyttet til tjenester rettet mot 10 enkeltbrukere i form av akutte behandlingsplasser og BPA-ordninger. Dette omfattet tjenestene til 10 brukere som beløp seg til 18,5 millioner kroner i 2018.

Revisjonen mottok anskaffelsesprotokoller vedrørende anskaffelser fra tre av leverandørene og disse var knyttet til kjøp av tjenester for fire brukere. Anskaffelsesprotokollene var underskrevet og med begrunnelse for vesentlige valg ved anskaffelsen. Det ble opplyst av økonomisjefen under forvaltningsprosjektet at det på den tiden var kunngjort to konkurranser som gjaldt rammeavtaler for brukerstyrt personlig assistent (BPA), samt omsorgs- og avlastningstjenester.

Revisjonen vurderte det som uheldig at det ikke forelå dokumentasjon vedrørende de fleste av de kontrollerte anskaffelsene av pleie- og omsorgstjenester, med bakgrunn i dette fremmet revisjonen anbefaling 6.

8.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen informerer i sin redegjørelse om at Indre Østfold kommune har rammeavtaler for kjøp av personell innenfor pleie- og omsorg, sykepleiere, helsefagarbeidere, leger samt BPA (brukerstyrt personlig assistent). Det informeres videre om at i disse avtalene blir lønns- og arbeidsforhold til involvert personell ivaretatt i tillegg til pris og kvalitet på tjenesten.

Administrasjonen opplyser om vedrørende BPA at kommunen har inngått en tjenstekonsesjonsavtale i henhold til standardkontrakten (NS 8435). Dette medfører at det undertegnes en egen kontrakt for det enkelte oppdrag.

Administrasjonen opplyser videre at Indre Østfold kommune vil endre sitt anskaffelsesreglement slik at det tydeliggjøres at kravet om anskaffelsesprotokoll også gjelder for alle tjenester hvor man benytter unntaksbestemmelsen i forskrift til lov om offentlige anskaffelser § 30-4.

Administrasjonen informerer også om at det jobbes med ny rammeavtale for omsorgs- og avlastningstjenester. Kommunens tjenestetilbud gjennomgås for å sikre lik behandling etter kommunesammenslåingen og det gjøres derfor nye vurderinger av alle tilbud.

8.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer det som positivt at Indre Østfold kommune har inngått flere rammeavtaler for kjøp av personell innenfor pleie- og omsorgssektoren og at det blir benyttet standardkontrakter (NS 8435). Dette vil bidra til bedre kontroll og forutsigbarhet over innkjøp og bidra til at dokumentasjonskrav overholdes.

Revisjonen vurderer også som positivt at anskaffelsesreglementet blir endret slik at det blir tydeliggjort at det skal skrives anskaffelsesprotokoll på anskaffelser etter § 30-4 i lov om offentlige anskaffelser.

Revisjonen vurderer at administrasjonen jobber med tiltak for å forbedre anskaffelsesprosessen vedrørende kjøp av pleie- og omsorgstjenester, og konkluderer med bakgrunn i dette at anbefaling 6 er fulgt opp.

9 Konklusjon

Revisjonen har i denne rapporten vurdert om og i hvilken grad kommunestyrets vedtak i sak 19/55 er fulgt opp. Revisjonen har konkludert med at 4 av 6 anbefalinger er fulgt opp. De 2 siste anbefalingene konkluderer revisjonen med at er påbegynt, men ikke ferdigstilt.

Kommunen bør videre fokusere på å:

- utarbeide rolleoversikt for anskaffelser i tråd med anskaffelsesstrategien.
- løpende vurdere om kommunen er tilstrekkelig dekket med rammeavtaler for varegruppene «mat-varer», «inventar og utstyr» og «IT-utstyr».

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 18.01.2021

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Lene Eilertsen (sign.)
revisor

10 Dokumentliste

1. Redegjørelse- oppfølging av forvaltningsrevisjon «Innkjøp», datert 26.11.2020. (vedlegg 1)
2. Presisering vedr. risikoanalyser i e-post, datert 05.01.2021. (vedlegg 2)
3. Rådmannens uttalelse til oppfølgingsrapport, datert 06.01.2021. (vedlegg 3)