SORTLAND KOMMUNE
Kontrollutvalget

Sak nr: 10/23
Saksbehandler: Tage Karlsen
Møtedato: 29.3.2023

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT *OFFENTLIGE ANSKAFFELSER*

Innstilling til v e d t a k:

1. Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten *«Offentlige anskaffelser»*, KomRev NORD, 27.2.2023 til orientering.
2. Kontrollutvalget oversender saken til kommunestyret med følgende innstilling til vedtak:

    1. Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten *«Offentlige , anskaffelser*», KomRev NORD, 27.2.2023 til orientering.
    2. Kommunestyret ber kommunedirektøren om å følge opp anbefalingene i rapportens kapittel 9.
    3. Kommunedirektøren rapporterer av eget tiltak til kontrollutvalget om oppfølgingen av dette vedtakets pkt. 2 i innen 30.8.2023.

Saken gjelder:

Vedlegg til saken:

Forvaltningsrevisjonsrapport «Offentlige anskaffelser», KomRev NORD, 27.2.2023

Saksutredning:

1. Innledning

Kontrollutvalget bestilte forvaltningsrevisjon rettet mot offentlige anskaffelser i møte 15.9.2021 (sak 37/21). Prosjektet er nummer 2 i gjeldende plan for forvaltningsrevisjon, som er vedtatt av kommunestyret.

Bakgrunnen for prosjektet beskrives i saksutredningen til sak 37/21:

«Forvaltningsrevisjonsprosjekt vedrørende Sortland kommunes etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, er prioritert på andreplass i Sortland kommunes gjeldende plan for forvaltningsrevisjon. Prosjektet var inntatt i forrige plan for forvaltningsrevisjon, men så langt ned på prioriteringslisten at disponible ressurser ikke strakk til for gjennomføring av prosjektet. Prosjektet er foreslått av revisjonen i innspill til ny gjeldende plan for forvaltningsrevisjon: «*Sortland kommune har i løpet av de siste 11 årene ikke vært gjenstand for forvaltningsrevisjon med hensyn til* ***innkjøp/anskaffelser****. Dette er et område med høy risiko for feil/lovbrudd, og KU bør etter vårt syn vurdere en forvaltningsrevisjon innen denne tematikken.»*

Erfaringsmessig er offentlige anskaffelser en virksomhet forbundet med betydelig risiko for avvik fra gjeldende regelverk. Dette må i stor grad tilskrives kompleksiteten i regelverket.

Anskaffelser, og særlig i forbindelse med større investeringsprosjekter som gjerne er av slikt omfang at de overskrider terskelverdier som utløser ulike utlysningskrav, innebærer en ikke ubetydelig økonomisk risiko for kommunen, både fordi mangelfulle utlysninger og anskaffelsesprosesser kan innebære at kommunen ikke oppnår optimale tilbud, og fordi kommunen – ved brudd på regelverket – risikerer økonomiske sanksjoner, enten i form av bøter fra KOFA eller erstatningsplikt. At kommunen har (og følger) rutiner og systemer som er tilstrekkelige for å sikre at innkjøp og anskaffelser skjer i tråd med gjeldende regelverk på området er derfor av stor betydning.

Ved mindre anskaffelser er den økonomiske risikoen lavere. Men de formaliserte kravene til anskaffelsene er også mindre omfattende, og risikoen for feil i anskaffelsesprosessen er nok normalt antatt å være større ved anskaffelser under terskelverdiene.»

2. Problemstillinger og revisjonskriterier

Prosjektet er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Har Sortland kommune systemer og rutiner som skal bidra til å sikre at anskaffelser foretas i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser?*
2. *Hvilken kompetanse har ansatte med ansvar og oppgaver knyttet til kommunens anskaffelser?*
3. *Har Sortland kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser foretatt i perioden 2019-2021?*
4. *Ivaretar Sortland kommune kravet til konkurranse ved anskaffelser gjennom utarbeidelse av kravspesifikasjoner?*

Forvaltningsrevisjon defineres i kommunelovens 23-3, 1. ledd slik:

«Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.»

Med *«systematiske vurderinger»* forstås vurderinger som foretas med utgangspunkt i fastsatte normer. Dette gjennomføres ved at revisor stiller opp revisjonskriterier for de enkelte problemstillinger som inngår i prosjektet.

Revisjonskriterier defineres slik i RSK 001 (standard for forvaltningsrevisjon:

22) Med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal det etableres revisjonskriterier for hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til.

23) Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området.»

Revisor redegjør i rapporten for valg av revisjonskriterier.

For **problemstilling 1** har revisor lagt til grunn følgende revisjonskriterium:

Sortland kommune skal:
• **Ha retningslinjer og rutiner som er egnet til å sikre ivaretakelse av regelverket om offentlige anskaffelser**

Problemstilling 2 er en ren kartlegging av faktiske forhold som ikke skal vurderes i forhold til oppstilte betingelser. For denne problemstillingen kan det følgelig ikke stilles opp revisjonskriterier. Revisor foretar heller ingen vurderinger av de fakta som fremkommer under undersøkelsen for denne problemstillingen.

For **problemstilling 3 og 4** har revisor utledet som revisjonskriterier at Sortland kommune ved gjennomføringer av anskaffelser skal:

Aktiver Windows
Gå til Innstillinger for å

- **Gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket**
- **Kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket**
- **Likebehandle leverandører**
- **Benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket**
- **Utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever**
- **Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket**
- **Benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket**
- **Meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket**
- **Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket**
- **Sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig**
- **Bruke kravspesifikasjoner i henhold til regelverket**

3. Revisors funn, vurderinger og konklusjon

3.1 Problemstilling 1 (systemer og rutiner)

Det gjengis fra sammendraget, rapportens side 1:

«Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at Sortland kommune til dels har systemer og rutiner som skal bidra til å sikre at anskaffelser foretas i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Konklusjonen bygger blant annet på at kommunen har bestemmelser og rutiner for innkjøp nedfelt i innkjøpsreglement og andre kommunale reglementer, at ansvar og myndighet på innkjøpsområdet er klart fordelt, og at kommunen benytter seg av innkjøpsverktøy og standardiserte prosesser i forbindelse med anskaffelser. Det er imidlertid også lagt betydelig vekt på at innkjøpsreglementet ikke er revidert siden 2008 og at det er utdatert på enkelte områder. Det er også lagt vekt på at skriftlige rutinebeskrivelser kun er utarbeidet i enkelte deler av organisasjonen, og følgelig ikke benyttes av alle kommunens innkjøpere.»

3.2 Problemstilling 2 (kompetanse)

Det vises til beskrivelsen i rapportens kapittel 4.

3.3 Problemstilling 3 (etterlevelse av sentrale bestemmelser i regelverket)

Revisor har gjennomgått 10 forskjellige anskaffelser fra 2019 til 2021, med anskaffelsessum fra 177 534 til 8 401 743.

Revisors konklusjon er at **«Sortland kommune for to av de undersøkte anskaffelsene ikke har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser foretatt i perioden 2019-2021.** For de øvrige åtte undersøkte anskaffelsene er revisors vurdering at **Sortland kommune i stor grad, men ikke fullt ut, har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser foretatt i perioden 2019-2021.**

Ved samtlige anskaffelser som ikke er vurdert å oppfylle regelverkets krav er det mangler ved anskaffelsesprotokoll som er avdekket og påpekt av revisor.

Ved anskaffelse av brukerstyrt personlig assistent (ULOBA) har det heller ikke vært gjennomført noen anskaffelseskonkurranse. Revisor orienterer i rapporten om at det foreligger særregler som kan komme til anvendelse ved anskaffelse av visse typer tjenester. Anskaffelsen synes imidlertid ikke å være vurdert i forhold til disse fra kommunens side. Betalte fakturer til denne leverandøren utgjør 7,7 mill. i undersøkelsesperioden.

Ved anskaffelse av oljevernutstyr finner revisor at det ikke er gjennomført konkurranse til tross for at anskaffelsens størrelse overstiger 100 000 kroner.

Ved de anskaffelsene hvor det bare er avdekket feil knyttet til anskaffelsesprotokoller gir revisor følgende beskrivelse av feilenes alvorlighet:
«For de øvrige anskaffelsene har revisor kun funnet mindre avvik som formelle feil eller enkelte mangler i anskaffelsesprotokoller. For flere av anskaffelsene er revisors vurdering at kommunen fullt ut har oppfylt de utledede revisjonskriteriene. For disse anskaffelsene har revisor heller ikke gjort funn som indikerer at det kan være brudd på de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.»

Sekretariatet legger til grunn revisors vurdering, men vil som en generell betraktning påpeke at de krav som stilles til dokumentasjon ved offentlige anskaffelser i stor grad har til hensikt å sikre dokumentasjon for at gjeldende regler er fulgt. Dersom kravene følges er det liten sannsynlighet for at det er gjort utilsiktede eller tilsiktede feil.

3.4 Problemstilling 4 (ivaretas kravet til konkurranse ved utarbeidelse av kravspesifikasjoner?)

Det gjengis fra sammendraget i rapportens side 2:

«Revisor har funnet at Sortland kommune har
kunngjort åtte av de ti undersøkte anskaffelsene, og at det dermed for disse anskaffelsene er utarbeidet skriftlige kunngjøringer og tilhørende konkurransedokumenter. I alle de åtte aktuelle anskaffelsene har kommunen utarbeidet kravspesifikasjoner, altså nærmere bestemte krav til varen eller tjenesten som skal anskaffes.

Vi har gjennomgått kravspesifikasjonene for de anskaffelsene vi har undersøkt. En fullstendig fremstilling av alle kravspesifikasjonene i de enkelte anskaffelsene vil bli for omfattende innenfor kommunen har etterspurt konkrete merker, typer o.l., som vil være en praksis i strid med regelverket. Eksempelvis når det er anskaffet biler og traktor, er det ikke stilt spesifikke krav til varemerke.

Det er imidlertid grunn til å påpeke at utarbeidelse av kravspesifikasjoner gjøres av personer med faglig kompetanse på det området det handles på. Denne typen teknisk faglig kompetanse innehar ikke revisor, som her gjør undersøkelser og vurderinger på systemnivå. Vi må ta forbehold om at det i de undersøkte kravspesifikasjonene kan være stilt krav om konkrete merker/typer o.l. som det ikke er anledning til etter regelverket, og som revisor ikke kan identifisere all den tid vi ikke innehar den nødvendige faglige kompetansen.

På bakgrunn av de ovenfor nevnte forholdene vurderer revisor at vi **ikke har grunnlag for å treffe en sikker og entydig konklusjon på problemstilling 4.** Vi understreker at vi ikke har indikasjoner på at det har forekommet tilfeller av at kravspesifikasjoner har vært benyttet i strid med prinsippet om konkurranse, men vi kan heller ikke kategorisk utelukke slike tilfeller i den undersøkte perioden.» *(sekretariatets utheving)*

4. Revisors anbefalinger

Etter revisjonsstandarden for forvaltningsrevisjon, RSK 001, bør revisor gi anbefalinger der det er hensiktsmessig.

Revisor anbefalinger er inntatt i rapportens kapittel 9:

«På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Sortland kommune å treffe tiltak for å sikre at

1. alle anskaffelser med verdi over kr 100 000 konkurranseutsettes i tråd med regelverket
2. påbegynt arbeid med nytt innkjøpsreglement ferdigstilles
3. det utarbeides rutiner for å sikre at anskaffelse av helse- og omsorgstjenester gjennomføres fullt ut i tråd med regelverket, og at kommunen dokumenterer sine vurderinger og beslutninger i forbindelse med slike anskaffelser»

5. Sekretariatets vurdering

Sekretariatet vurderer rapporten som utførlig og faglig god. Den er i samsvar med kontrollutvalgets bestilling for så vidt gjelder de behandlede problemstillingene.

Sekretariatet har ingen innsigelser mot den metodikk og de revisjonskriteriene som er benyttet. Revisors vurderinger og konklusjoner synes godt forankret i de funn som er gjort.

Sekretariatet vurderer revisors anbefalinger som adekvate og legger disse til grunn for innstillingen til vedtak.

Harstad, 22.3.2023

Tage Karlsen
Seniorrådgiver