



Vestfold
og Telemark
revisjon

Offentlige anskaffelser i Helse og mestring

Forvaltningsrevisjon | Larvik kommune

Innhold

1.	Innledning	5
1.1.	Kontrollutvalgets bestilling	5
1.2.	Bakgrunn	5
1.3.	Problemstilling og revisjonskriterier	5
1.4.	Avgrensning	5
1.5.	Metode og kvalitetssikring	6
1.6.	Kommunedirektørens uttalelse	6
2.	Rutiner og rammer for offentlige anskaffelser	7
2.1.	Organisering og rutiner	7
2.2.	Samfunnsansvar i anskaffelser	16
2.3.	Krav til lønns- og arbeidsvilkår	19
3.	Kommunes praksis i anskaffelser og rammeavtaler	24
3.1.	Gjennomføring av anskaffelsesprosesser	24
3.2.	Oppfølging av rammeavtaler	33
4.	Konklusjoner og anbefalinger	37
4.1.	Konklusjoner	37
4.2.	Anbefalinger	38
	Litteratur og kildereferanser	39
	Vedlegg	41
	Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	41
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	45
	Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	55

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på om Larvik kommune sikrer at innkjøp i Helse og mestring skjer etter konkurranse og i samsvar med reglene for offentlige innkjøp.

Larvik kommune har etablert rutiner og tiltak for å sikre at anskaffelser skal skje i samsvar med reglene for offentlige innkjøp, men disse har mangler og er ikke alltid oppdaterte. Det er også mangler i innkjøpsprosesser i den perioden vi har undersøkt. Dette kan til en viss grad ha sammenheng med at det har vært utfordrende å gjennomføre anskaffelser under koronapandemien.

Rutiner og rammer for anskaffelser

Kommunen har strategier, reglement og rutiner som plasserer ansvar og gir føringer for gjennomføring av anskaffelser, men rutinene er ikke alltid oppdaterte.

Kommunen har sikret god kompetanse på området ved å opprette en egen virksomhet med ansvar for kommunens anskaffelser. Virksomhetslederne har stort ansvar for anskaffelser, men spørreundersøkelsen viser at flere er usikre på hvilket ansvar de har, og flertallet mener at de har for dårlig kompetanse på temaet. Larvik kommune bør derfor vurdere tiltak for å øke kunnskapen, både om regelverket og de interne retningslinjene.

Anskaffelsesregelverket setter krav til samfunnsansvar i kommunens anskaffelser, herunder klima, miljø og grunnleggende menneskerettigheter hvor det er risiko for brudd på disse. Larvik kommune har overordnede målsetninger for klima og miljø, men ikke for grunnleggende menneskerettigheter. Kommunen har noen rutiner som fremmer samfunnsansvar. I stikkprøvene så vi ett eksempel på at det er satt kvalifikasjonskrav eller tildelingskrav om klima/miljø og ingen på krav til grunnleggende menneskerettigheter.

Ved anskaffelse av tjenester plikter kommunen å sette krav til lønns- og arbeidsvilkår, samt å kontrollere at disse blir overholdt. Larvik kommune har rutiner og praksis som delvis sikrer at det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår ved tjenestekjøp i Helse og mestring. Helse og mestring har ikke rutiner for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i tjenestekontrakter, og lønns- og arbeidsvilkår var ikke kontrollert i de anskaffelsene vi undersøkte.

Gjennomføring av anskaffelser og rammeavtaler

Vi har gjennomført en stikkprøvekontroll av anskaffelser for å undersøke hvordan anskaffelsesprosessen har foregått. I åtte av de tolv anskaffelsene som vi har sett på, foreligger det lite eller ingen dokumentasjon av anskaffelsen. I et flertall av disse åtte opplyser kommunen selv at det ikke har vært konkurranse. Kommunen har i flere av tilfellene begrunnet dette med koronapandemien.

Rammeavtaler inngås gjerne på områder hvor kommunen har behov for å gjøre gjentakende innkjøp over tid av en bestemt vare eller tjeneste. Våre undersøkelser tyder på at

virksomhetslederne i Helse og mestring har god bevissthet på å benytte rammeavtalene. Dette støttes også opp av stikkprøvene for å kontrollere lojalitet til rammeavtalene, her fant vi færre avvik enn på enkeltanskaffelsene.

Anbefalinger

Kommunen må sikre at reglene om offentlige anskaffelser blir fulgt. Dette omfatter blant annet å:

- sørge for oppdaterte og hensiktsmessige rutiner, herunder egnede rutiner for å ivareta grunnleggende menneskerettigheter i anskaffelser
- stille vilkår om lønns- og arbeidsvilkår i tjenestekontrakter
- kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i tjenestekontrakter
- sørge for at anskaffelsesprosesser blir dokumentert i samsvar med regelverket
- vurdere tiltak for å ivareta miljø- og klimahensyn i anskaffelser

Horten, 13.02.23

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik kommune i sak 23/22.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Bakgrunn

VTR gjennomførte en forenklet etterlevelseskontroll av offentlige anskaffelser i 2020. I etterlevelseskontrollen kontrollerte VTR et utvalg tjenestekjøp fra private gjort av kommunalområde Helse og mestring. VTR påpekte etter kontrollen at «for noen av anskaffelsene foreligger det ikke protokoll over de vurderinger som ligger til grunn for anskaffelsen.»

1.3. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstilling:

1. Sikrer Larvik kommune at innkjøp i Helse og mestring skjer etter konkurranse og i samsvar med reglene for offentlige innkjøp?

Vi har valgt å dele rapporten opp i to hovedkapitler. Det første hovedkapittelet (kapittel 2) tar for seg rutiner og rammer, samt samfunnsansvar og krav til arbeids- og lønnsvilkår. Det andre hovedkapittelet (kapittel 3) tar for seg kommunens praksis i et utvalg av anskaffelser og oppfølgingen av et utvalg rammeavtaler.

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra lov om offentlige anskaffelser, offentlige veiledere som anskaffelser.no og kommunens egne veiledere. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.4. Avgrensning

Prosjektet er avgrenset å se på årene 2021-2022, dette vil bli omtalt som undersøkelsesperioden i rapporten. Stikkprøvene av anskaffelser er hentet fra transaksjoner fra perioden januar 2021 til og med august 2022.²

1.4.1. Det nasjonale aldershjem for sjømenn i Stavern (DNAS)

DNAS har en avtale med kommunen om drift av sykehjemsplasser og tjenester til omsorgsboliger og aldersboliger. I årene 2021 og 2022 har DNAS mottatt et driftstilskudd fra kommunen på kr 52,9

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

² Datagrunnlaget for undersøkelsen av rammeavtaler var tom. september 2022.

millioner.³ Kommunen har opplyst om at denne avtalen bygger på spesielle historiske omstendigheter. Da avtalen er av en så spesiell karakter ser vi det ikke som hensiktsmessig å gå inn å vurdere avtalen i denne rapporten.

Selv kommunen inngikk avtale med DNAS før EØS-avtalens ikrafttredelse, kan eks. vesentlige endringer av avtalen gjøre at avtalen med DNAS faller inn under EØS-avtalens regler.⁴ Kommunen bør derfor på egenhånd gjøre vurderinger om bla. anskaffelsesregelverket og regelverket om offentlig støtte har betydning for avtalen med DNAS.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Trygve Børsting, med Anne Hagen Stridsklev som oppdragsansvarlig.

For å danne oss et så godt som mulig bilde av kommunens arbeid med offentlige anskaffelser har vi benyttet forskjellige metoder i datainnsamlingen.

Vi har kartlagt kommunens rutiner og tiltak for å gjennomføre anskaffelser. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til ledergruppa i Helse og mestring der vi spurte om rutiner for og kompetanse om anskaffelser. Undersøkelsen ble sendt til 10 personer, hvorav 9 svarte. Vi har også gjennomført en stikkprøvekontroll av gjennomførte anskaffelser for å se om rutiner og regelverk blir fulgt. Denne kontrollen har omfattet flere både generelle rutiner for offentlige anskaffelser, lønns- og arbeidsvilkår og bruk av rammeavtaler.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.6. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 31.01.23, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

³ I tillegg kommer kr 8,4 millioner i andre overføringer (eks. koronakompensasjon)

⁴ DIFI Direktoratet for forvaltning og IKT, *Veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester*, Oslo, 2018, s. 38

2. Rutiner og rammer for offentlige anskaffelser

2.1. Organisering og rutiner

2.1.1. Revisjonskriterier

Til dette temaet har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen må:

- **definere roller og ansvar for anskaffelser**
- **ha overordnede rutiner for anskaffelser**

2.1.2. Organisering, roller og ansvar

Ansvarsfordeling

I Larvik kommune er myndighet for offentlige anskaffelser delegert til kommunedirektøren. Dette følger av følgende punkt i delegeringsreglementet:

Kommunedirektøren gis i samsvar med kommuneloven § 13-1 sjette ledd myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker og saker av ikke prinsipiell karakter som ikke er delegert til andre. Bestemmelsen vil omfatte enkeltsaker som gjelder driften av kommunen, service og omsorgstilbud, institusjoner, bygninger, eiendommer mv.⁵

Kommunen opplyser at det arbeides med å revidere delegeringsreglementet, hvor av et målene for dette arbeidet er å få tydeligere frem hvilken myndighet kommunedirektøren skal ha.

Larvik kommune har vedtatt et nytt administrativt delegeringsreglement i desember 2022. Av dette fremgår det at kommunalsjefene og virksomhetslederne har myndighet til å gjennomføre anskaffelser i tråd med vedtak fattet av folkevalgte organer, samt foreta anskaffelser innenfor sitt myndighetsområde og budsjettvedtak.

I praksis er det virksomhetslederne som har hovedansvaret for anskaffelser i sin virksomhet. I dokumentet *Instruks for anskaffelser* (instruksen) står det at den enkelte kommunalsjef og virksomhetsleder har ansvar for å sikre at alle anskaffelser blir gjort i henhold til denne.

Virksomhet anskaffelser

Kommunen har en egen virksomhet med ansvar for anskaffelser som ligger i kommunalområdet organisasjon og innovasjon, heretter «avdelingen». Avdelingen skal gi virksomhetslederne faglig bistand i anskaffelsesprosessene. Avdelingen har nå tre og et halvt årsverk som alle arbeider med anskaffelser.⁶ Avdelingen ledes av virksomhetsleder.

⁵ Larvik kommune, *Delegeringsreglement*, sist endret i kst-sak 160/20, 11.11.20, side 17

⁶ I tillegg er følgende en del av avdelingen: et halvt årsverk med ansvar for elektronisk handel, et halvt årsverk for avtaleforvaltning for eiendom og teknisk drift og et årsverk til biladministrasjon.

Avdelingen har over de siste årene vært i vekst, noe som blant annet vises i hvordan avdelingen omtales i kommunens rutiner. Virksomhet anskaffelser blir omtalt både som *innkjøpsteam* (bestående av virksomhetsleder anskaffelser og kommuneadvokat) og *innkjøp*, mens dagens benevnelse er *virksomhet anskaffelser*.

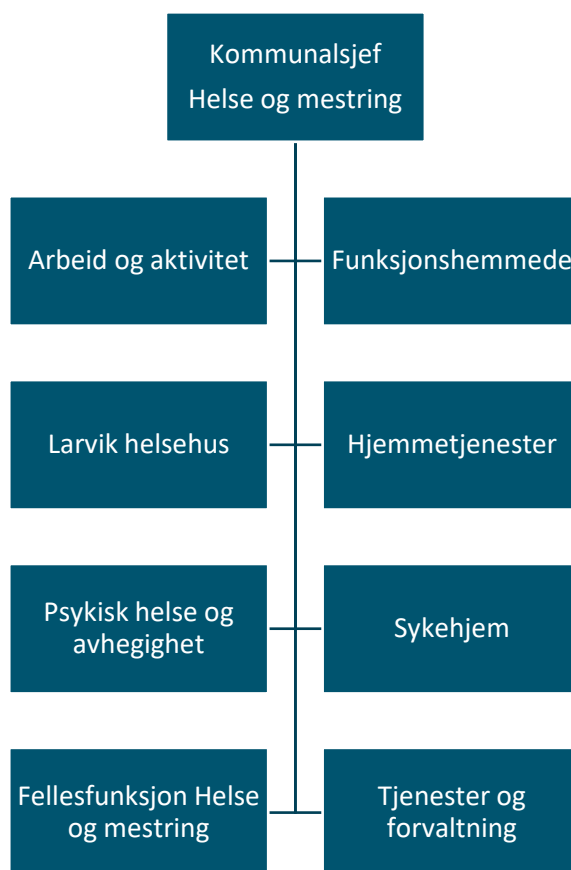
Avdelingen skal ha melding om alle anskaffelser over 100 000 kroner og har rutiner for å følge opp disse, beskrevet under.

VOIS

Kommunen deltar i det administrative vertskommunesamarbeidet Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid (VOIS) som arbeider med anskaffelser av felles rammeavtaler for deltakerne,⁷ annet innkjøpsarbeid og kompetanseutvikling.

Helse og mestring

Kommunalområdet Helse og mestring har åtte virksomheter som ledes av hver sin virksomhetsleder.



Figur 1 Organisasjonskart for Helse og mestring

⁷ Deltakerne er kommunene i det gamle Vestfold fylke og Universitetet i Sørøst-Norge.

2.1.3. Styringsdokument og rutiner for anskaffelser

Anskaffelsesstrategi

Larvik kommune har utarbeidet en anskaffelsesstrategi for perioden 2017-2020. Strategien tar utgangspunkt i de mål som ble satt for perioden 2014-2016, beskriver status for disse målene og foreslår nye tiltak. Strategien fra 2017 er fortsatt gjeldende, men kommunen er i gang med å utarbeide en ny strategi. Etter planen, skal kunnskapsgrunnlaget for den nye strategien på intern høring i januar 2023 og politisk behandles i februar 2023. Målsetningen er at strategien skal være klar til politisk behandling i løpet av vinter/vår 2023.

Den nåværende strategien sier at kommunen skal ta følgende hensyn når den gjennomfører anskaffelser:

1. **Effektivitet:** Larvik kommune skal effektivisere innkjøp gjennom fokus på pris, driftskostnader, livsykluskostnader, kvalitet samt organisering og styring
2. **Brukervennlighet:** Larvik kommunes innkjøpsavtaler skal være brukervennlige og underbygge kommunens samfunnsoppdrag
3. **Samfunnsansvar og miljø:** Larvik kommune skal bruke sitt innkjøpsvolum til å fremme miljøriktige og samfunnsansvarlige innkjøp
4. **Markedsdialog:** Larvik kommunes innkjøp skal bidra til vekst og jobbdannelse gjennom markedsdialog
5. **Innovasjon og vekst:** Larvik kommune skal tenke innovativt og helhetsorientert i sine innkjøpsavtaler med tanke på livssykluskostnader. Larvik kommune vil søke å benytte innovative anskaffelser som metode (der det er hensiktsmessig) for å utfordre markedet til å utvikle, nye, fremtidsrettede, bærekraftige og effektive løsninger til det beste for innbyggerne i Larvik kommune.
6. Kommunale innkjøp skal stimulere til **lokal vekst og utvikling**. Det skal vektlegges å gjøre lokale bedrifter til gode leverandører for kommunen innenfor gjeldende regelverk.

Instruks for anskaffelser

Instruksen beskriver hvordan anskaffelser skal gjennomføres i kommunen. Det kommer frem av instruksene hvilke anskaffelser anskaffelseskontoret skal få melding om og hvordan de skal involveres i prosessen. Det er en egen beskrivelse av hvordan anskaffelser mellom 0 kr og 100 000 kr skal gjennomføres. I rutinen er det også kort beskrivelse av hvordan man skal utarbeide konkurransegrunnlag, evaluering av tilbud, kontrakt, varebestilling og varemottak.

Rutine for arkivering

Rutinen for arkivering beskriver hvordan kommunen skal ivareta journalføringsplikten (plikt til å arkivere) i offentlige anskaffelser. Herunder mottak av tilbud, skriveregler, klassifisering og hva som skal arkiveres.

Vi har fått opplyst at anskaffelsesverktøyet Mercell⁸ er integrert med kommunens arkiv, det betyr at når det opprettes sak i Mercell vil dette systemet arkivere automatisk. Rutinen er derfor primært rettet mot de tilfeller det ikke er opprettet sak i Mercell.

Intranettsider

Kommunen har intranettsider om anskaffelser. Her gis det blant annet kortfattet informasjon om kommunens rutiner for anskaffelser. Det er ikke helt samsvar mellom den informasjonen som er gitt på nettsiden og det som kommer frem av instruksen. For eksempel er informasjonen på nettsiden inndelt etter de forskjellige delene i anskaffelsesforskriften (del I, II og III). For anskaffelser etter forskriftens del I er det noen konkrete krav på nettsiden, som ikke er omtalt i instruksen. Bortsett fra dette, er informasjonen på nettsiden i hovedsak den samme som i instruksen.

Kvalitetssystemet TQM

I kommunens kvalitetssystem TQM er det samlet rutiner og maler for anskaffelser. Blant annet er det:

- overordnede rutiner og strategier (som strategi for anskaffelser og instruks for anskaffelser)
- rutiner for bruk av Mercell og rutiner for spesifikke aspekter av anskaffelsene
- maler for utforming av kontrakter og kontraktsvilkår
- spesielle rutiner for bygg og anlegg og IKT anskaffelser
- rutiner for anskaffelser av varer og tjenester (fordelt på anskaffelsesforskriften del I, del II og del III)
- det er også en mappe for vare og tjenestekjøp i helse, men denne er uten innhold
- rutiner for oppfølging av anbud

Avviksrapportering

Instruksen fastsetter at avvik på anskaffelser skal rapporteres på kommunens avviksskjema. Skjemaet gjelder for avvik i gjennomføring av kontrakt.

Virksomhetsleder anskaffelser har opplyst det det ikke er rapportert avvik som gjelder gjennomføring av anskaffelser i 2021-22. Kommunen har imidlertid mottatt avvik som gjelder gjennomføringen av kontrakter, altså selve leveransen. I perioden 01.01.21 tom. 23.09.22 er det meldt 80 avvik på kontrakter i hele kommunen. En rask gjennomgang viser at de typene avvikene som oftest rapporteres er sen levering (i mange tilfeller håndverkertjenester) og feil på faktura (i hovedsak at fakturaen mangler informasjon eller beløpet på fakturaen).

⁸ Mercell er et IKT-system som kommunen benytter i anskaffelsesarbeidet. Funksjoner som kommunen benytter inkluderer blant annet: dokumentasjon av anskaffelser, internettplattform for utlysning av anbudskonkurranser og forvaltning av inngåtte avtaler.

2.1.4. Gjennomføring av anskaffelsesprosesser – rutiner og tiltak

Oppstart av anskaffelsesprosessen

En anskaffelsesprosess starter gjerne med at man identifiserer et behov i en av kommunens virksomheter. Det er brukerne (ansatte) eller en prosjektleder som må avklare dette behovet og utarbeide en kravspesifikasjon. Instruksen fastsetter at kravspesifikasjonen også skal ta høyde for de seks overordnede hensynene i innkjøpsstrategien.

Selve anskaffelsesprosessen starter med at den som skal gjennomføre anskaffelsen melder den inn på skjemaet «Registrering av nye anskaffelser». Skjemaet inneholder spørsmål om:

- Økonomiske rammer, herunder anslag på anskaffelsen verdi
- Hvilken del av regelverket anskaffelsesforskriften den faller inn under
- Hvilket behov anskaffelsen skal dekke
- Om det er en IKT anskaffelse
- Om det skal behandles personopplysninger i systemet
- Om det skal settes miljøkriterier i anskaffelsen
- Om det kan være en inkluderende kontrakt

Det utfylte skjemaet sendes automatisk til virksomhetsleder anskaffelser og lederen til den som fylte ut skjemaet. Virksomhet anskaffelser kaller inn til oppstartsmøte der anskaffelsen blir gjennomgått og videre samarbeid avtalt.

Kommunen har utarbeidet en mal for disse møtene. Denne malen legger opp til at man går igjennom forskjellige aspekter av anskaffelsesprosessen og avtaler ansvar og gjør forskjellige beslutninger for den videre prosessen. For IT-anskaffelser, skal det bli vurderes om IT-avdelingen skal involveres. I møtet vurderes hvilken del av forskriften som gjelder for anskaffelsen. Videre fremgår det av malen at virksomhet anskaffelser bli. har ansvar for å beslutte konkurranseform (dvs. om leverandører skal inviteres direkte, om konkurransen skal utlyses eller om det skal være prekvalifikasjon av leverandører) og hva slags avtale som skal inngås (kontrakt, løpende tjenesteaftale eller rammeavtale). Det skal også avtales hvem som har ansvar for å bestemme kravene leverandøren skal velges på (dvs. kvalifikasjonskrav, minimumskrav og tildelingskriterier).

Malen for oppstartsmøte har også en liste for gjennomføringen av konkurransen, med bla. oppretting av dokumenter, krav, kriterier og aktiviteter.

Konkurransegrunnlag og innhenting av tilbud

Det er utarbeidet maler for konkurransegrunnlag og tilbudsmapper (som leverandører skal fylle ut) for forskjellige typer anskaffelser. Disse er tilgjengelige i kommunens kvalitetssystem TQM. Konkurransegrunnlag skal utfylles i samarbeid med virksomhet anskaffelser.

Alle anskaffelser som følger lov om offentlig anskaffelser skal utlyses på Merccell sin portal for anskaffelser.

Rutine for anskaffelser under kr 100.000

Anskaffelser under kr 100.000 er ikke omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser, men kommunen har likevel fastsatt rutiner for slike anskaffelser både instruksene og på intranettsidene. Kommunen opplyser at instruksene er av eldre dato, og derfor ikke helt oppdatert. De opplyser at det de anser følgende som gjeldende praksis for disse anskaffelsene:

- Kontakt minimum tre leverandører for tilbud,⁹ fortrinnsvis skriftlig på e-post, eventuelt muntlig.
- Ved kjøp mellom kr 50.000 - 100.000 skal det være skriftlig.
- Alle kjøp og kontrakter skal registreres i arkivsystemet WebSak, i henhold til kommunens arkiveringsrutiner.
- For kjøp mellom kr 50.000 - 100.000 anbefales det å registrere kjøpet som en ny anskaffelse for å sørge for man får en saksmappe og riktig koding i WebSak

Instruksene sier at anskaffelser under kr 100 000 ikke er omfattet av anskaffelsesforskriften, men av anskaffelsesloven. Kommunen opplyser at de skal endre dette det ikke er samsvar med regelverket slik det er nå.

Rutine for anskaffelser mellom kr 100 000 og 1,3 millioner (del I)

For alle anskaffelser over kr 100 000 fremgår det av instruksene at man kun skal fylle ut skjema for nye anskaffelser. Virksomheten skal i samarbeid med virksomhetsleder anskaffelser, vurdere hvordan konkurransen skal gjennomføres.

På kommunens intranett er det beskrevet noen flere rutiner for anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 1,3 millioner:

- Det skal sendes skriftlig forespørsel til minst 3 leverandører.
- Hvis det finnes flere leverandører i markedet, skal det vurderes en frivilling kunngjøring på DOFFIN og/eller annonse med konkurransen. Man bør vurdere en annonse hvis man er usikker på hvilke leverandører som finnes i markedet.

I TQM er det mal for konkurransegrunnlag for anskaffelse under del I, både med og uten tilbudsmappe. Det er også en egen mal for anskaffelse av rammeavtaler.

I instruks for arkivering av anskaffelser fremgår det at kommunen har en egen e-postadresse for anbudsdokumenter. Anbudsdokumenter skal videresendes til saksbehandler ved anbudsfristens utløp. I tillegg er det rutiner for mottak av fysiske tilbud og åpning av disse.

⁹ I kommunens instruks står det at man skal innhente tilbud fra minst 2 og helst 3 leverandører. Det fremgår også at hvis det finnes flere leverandører enn dette, skal man søke i invitere flere. Man skal kunne begrunne hvorfor man kun har invitert noen.

Rutine for anskaffelser mellom kr 1,3 og 2,2 millioner (del II)¹⁰

I henhold til instruksen skal skjema for nye anskaffelser fylles ut. Intranettsiden opplyser at forskriften del II gjelder for disse anskaffelsene, og videre står det at både virksomhetsleder anskaffelser og kommuneadvokat skal delta i prosessen. Det er beskrevet hvilke møter som er minstekrav i prosessen og at konkurransen skal publiseres på DOFFIN.

Kommunen opplyser at kommuneadvokaten nå i mindre grad enn tidligere, er involvert i anskaffelsessaker. Årsaken til dette er kommuneadvokaten har fått økt pågang av andre typer saker. Dagens praksis er at kommuneadvokaten involveres i del III anskaffelser og ved klager på anskaffelser som er skrevet av advokater.

I TQM er det maler for konkurransegrunnlag og tilbudsmappe for anskaffelser i del II. I tillegg er det tilbudsmappe for anskaffelse av rammeavtale.

Rutine for anskaffelser over kr 2,2 millioner (del III)¹⁰

I henhold til instruksen skal skjema for nye anskaffelser fylles ut. Intranettsiden opplyser om at forskriften del III gjelder for disse anskaffelsene, ellers er rutinebeskrivelsen på intranettet lik den for anskaffelser mellom kr 1,3 og 2,05 millioner.

I TQM er det mal for konkurransegrunnlag og tilbudsmappe for anskaffelser etter forskriftens del III. Videre er det konkurransegrunnlag og tilbudsmappe for anskaffelseskonkurranser med forhandling og prekvalifisering. Konkurranse med forhandling er en av konkurranseformene som kan velges for anskaffelser etter del III.

Begrunnelse for valg av tilbud

Av instruksen fremgår det at ved valg av leverandør skal det lages en systematisk oppstilling av de ulike tilbudene på bakgrunn av kriteriene i konkurransegrunnlaget. Deretter gis det en kort beskrivelse av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Det vises også til en egen mal for evaluering kvalitet på tilbud i TQM. I denne malen gis det beskrivelse av:

- ansvarsfordeling mellom virksomhet anskaffelser og prosjektleder/ prosjektgruppe
- hvordan utype vurderingskriterier, vurderingen av tilbud og karakterskala

Etter at prosjektleder/arbeidsgruppen har gjort sin vurdering avholdet det et møte med virksomhet anskaffelser som gjør en sidemannskontroll av evalueringen.

¹⁰ EØS-terskelverdien oppgitt på intranettsiden, dvs. beløpsgrensen som skiller del II og III i anskaffelsesforskriften, er på kr 2,05 millioner, mens gjeldende terskelverdi er på kr 2,2 millioner. I TQM er terskelverdiene oppdaterte.

Når evalueringen er fullført og kommunen har bestemt seg for hvilken leverandør som skal tildeles kontrakten må resultatet meddeles leverandørene. Av instruksjonen fremgår det at:

- alle leverandører som har deltatt i konkurransen skal samtidig meddeles hvem som har fått kontrakten og at beslutningen skal begrunnes
- i tillegg skal de leverandørene som ikke blir valgt skal få en begrunnelse hvorfor deres tilbud ikke ble valgt.

Instruksjonen fastsetter også at meddelelse skal gis til leverandørene i rimelig tid, dvs. 10 dager, før kontrakt inngås med utvalgte leverandør (karensperiode).

Dokumentasjon

Instruksjonen fastsetter at: «Vi skal arbeide etter prinsippet om; [at] alle avgjørelser skal i ettertid kunne dokumenteres og begrunnes gjennom skriftlig saksbehandling.» Det vises også til kravet i anskaffelsesforskriften om at det skal føres protokoll. Videre framgår det at:

- for anskaffelser under kr 100.000 skal kommunen dokumentere vesentlige forhold og beslutninger i anskaffelsesprosessen, herunder at kravet til konkurranse er oppfylt
- for anskaffelser over kr 100.000 skal det føres protokoll, videre fremgår det at i kommunens kvalitetssystem er det maler for forskjellige protokoller

For alle anskaffelser skal man følge kommunens instruks for arkivering av anskaffelser. I denne instruksjonen for arkivering fremgår det at hele innkjøpssaken skal dokumenteres skriftlig og skal arkiveres. Det kommer frem at det er prosjektleder/saksansvarlig som har ansvar for å arkivere dokumentasjonen av anskaffelsen, men når Merccell benyttes skjer dette automatisk.

2.1.5. Spørreundersøkelse om organisering og rutiner

I spørreundersøkelsen til ledergruppen i Helse og mestring stilte vi spørsmål om kjennskap til rutiner og ansvar for offentlige anskaffelser.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Ikke aktuelt
Det er tydelig for meg hva som er mitt ansvar, når det gjelder offentlige anskaffelser.	0	4	2	3	0
Jeg har god kjennskap til kommunens rutiner for offentlige anskaffelser.	0	3	5	1	0
Jeg melder alltid inn nye anskaffelser på skjema «Registrering av nye anskaffelser», med mindre anskaffelsen er unntatt.	0	1	2	3	3

Tabell 1 Spørreundersøkelse kjennskap til rutiner og ansvar, antall respondenter: 9.

Vi stilte også spørsmål om respondentenes kompetanse og assistanse fra anskaffelseskontoret.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Ikke aktuelt
Jeg har tilstrekkelig kompetanse om regelverket for offentlige anskaffelser.	2	5	1	1	0
Jeg får god hjelp av anskaffelseskontoret til å gjennomføre anskaffelser, hvis jeg trenger det.	0	0	6	3	0

Tabell 2 Spørreundersøkelse: kompetanse og bistand fra anskaffelseskontoret, antall respondenter: 9.

2.1.6. Revisors vurdering – organisering og rutiner

Kommunen har definert roller og ansvar for anskaffelser i instruks. Vi mener at delegering av myndighet og ansvar for offentlige anskaffelser er tydelig delegert fra kommunedirektøren til kommunalsjefer og virksomhetsledere i instruks. Allikevel kan delegeringen til fra kommunestyret til kommunedirektøren tydeliggjøres. Dette er noe som kommunen selv ønsker å klargjøre når de skal revidere delegeringsreglementet.

Vi ser samtidig at kommunens rutiner bruker ulike betegnelser på virksomhet anskaffelser. Vi mener at kommunen burde være konsekvente i sin begrepsbruk i rutiner og andre føringer for innkjøp. Det vil redusere risikoen for misforståelser.

Kommunen har overordnede rutiner for anskaffelser, blant annet strategi for anskaffelser og instruks for anskaffelser. Instruks er relativt kortfattet, og er mest detaljert for de minste anskaffelsene. I kommunens kvalitetssystem TQM er det mer detaljerte rutiner og maler for anskaffelser.

Vi mener at kommunens instruks i all hovedsak er i samsvar med kravene i lov og forskrift, men samtidig vil vi påpeke lov om offentlige anskaffelser først gjelder ved anskaffelser over kr 100 000.

Vi mener at rutineene på intranettsiden bør oppdateres. Det er oppgitt feil EØS-terskelverdier, og det er ikke samsvar mellom føringer gitt i instruks og føringer gitt på intranettsiden. Kommunen bør sørge for å ha oppdatert informasjon på sitt intranett.

Av informasjonen på intranettsiden kan det oppfattes som om at det er krav om at det skal føres protokoll for anskaffelser etter forskriftens del I (dette kravet i forskriftens del II og III). Videre framgår det at man skal vurdere frivillig kunngjøring eller annonsering av anskaffelser etter forskriften del I (kunngjøring er igjen et krav i forskriftens del II og III).

Kommunen står fritt til å stille strengere krav enn det som følger av loven, men bør samtidig vurdere om det er hensiktsmessig.

Kommunen har sikret god kompetanse på anskaffelser med å opprette en egen virksomhet med ansvar for anskaffelser. Virksomhetslederne har stort ansvar for anskaffelser, men spørreundersøkelsen viser at flere er usikre på hvilket ansvar de har for anskaffelser, og flertallet mener at de har for dårlig kompetanse på temaet. Kommunen bør derfor vurdere tiltak for å øke kunnskapen både om regelverket og de interne retningslinjene.

2.2. Samfunnsansvar i anskaffelser

2.2.1. Revisjonskriterier

Kommunen må:

- **ha tiltak for å ivareta miljø- og klimakrav i anskaffelser**
- **ha egnede rutiner for å fremme grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser**

2.2.2. Rutiner om samfunnsansvar

Anskaffelsesstrategien sier at kommunen skal ta hensyn til samfunnsansvar og miljø i sine anskaffelser. Strategien viser til at kommunen har en egen klima- og energiplan, samt statlige føringer på klima og miljø. Det kommer frem av strategien at det i liten grad har blitt tatt miljøhensyn i anskaffelser på grunn ressursituasjonen. Det er heller ikke lagt inn ytterligere klima- og miljøtiltak i strategien.

Kommunens arbeid mot sosial dumping er beskrevet i strategien, dette beskrives nærmere i avsnitt 2.3. Kommunen har ikke rutiner for å ivareta grunnleggende menneskerettigheter hvor det er risiko for brudd på disse innenfor anskaffelser som utføres av Helse og mestring.

Kommunen opplyser at de har gjort en overordnet vurdering av risiko for brudd på menneskerettigheter i sine anskaffelser og innrettet sin innkjøpspraksis etter dette. Kommunen har ikke skriftliggjort denne vurderingen. Videre opplyser kommunen at det er ikke gjort vurderinger i leverandørkjeden på varekjøp i helse og mestring da dette er leverandører som kommunen anser som seriøse bedrifter.

I instruksen fremgår det at kommunen skal ta hensyn til bla. livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. Følgende miljøaspekter skal kartlegges ved anskaffelser:

- *Hva er viktig for miljøet*
- *Enkelt å gjennomføre*
- *Lett synlig resultat*
- *LK overholder substitusjonsplikten (alternativt produkt med mindre miljørisiko)*
- *Blant kvalifikasjonskravene, skal det stilles miljøkrav til firmaet som leverer tilbud.*
- *Blant tildelingskriteriene skal det stilles miljøkrav til produktene som [be]stilles.*

I Larvik kommunes klima- og energiplan; Handlingsprogram for 2021-24 blir det stilt følgende strategiske mål:

- *Larvik kommune skal være en foregangskommune på energiøkonomisk arbeid, drift og forvaltning av egne bygg.*
- *Larvik kommune skal være en foregangskommune på å redusere avfallsmengden fra kommunen som samfunn og som bedrift.*
- *Larvik kommune skal ha et bevisst fokus på sirkulær økonomi, strategiske anskaffelser og grønne innkjøp.*
- *Larvik kommune skal benytte offentlige anskaffelser som et virkemiddel for å oppnå kommunalt overgripende målsetninger.*

Disse målene blir konkretisert med indikatormål og tiltak i handlingsprogrammet. Mest konkret med tanke på anskaffelser er tiltaket T4.4:

Det skal settes tydelige krav til miljø på alle anskaffelser, leveransene skal etterprøves på om de leverer som lovet.

Kommunen har opplyst om at de ikke har noe mal for å vurdere når det er aktuelt å stille slike krav, men vurderer det fra anskaffelse til anskaffelse.

Kommunen har maler med alminnelige (standard) kontraktsvilkår som omhandler både grunnleggende menneskerettigheter og miljøkrav. Kommunen har utarbeidet slike kontraktsvilkår for rammeavtaler, rammeavtaler for håndverkere, tjenestekjøp og varekjøp.

Når det gjelder samfunnsansvar er utformingen av kontraktsvilkårene for rammeavtaler, tjenestekjøp og varekjøp er ganske like. Her fastsettes det av leveransen ikke skal bryte mot ILO-konvensjonene.¹¹ Det understrekes at dette gjelder leverandøren og evt. underleverandører. Leverandøren skal kunne dokumentere dette og kommunen krever å kunne føre tilsyn. Det fremgår også at kommunen kan sanksjonere leverandøren ved manglende overholdelse.

I kontraktsvilkårene for rammeavtale og varekjøp er det også tatt inn tilsvarende krav om overholdelse av FNs barnekonvensjon art. 32 i hele verdikjeden.

Videre fremgår det av kontraktsvilkårene for rammeavtale og varekjøp at alle trevarer skal komme fra bærekraftig skogbruk og det skal ikke brukes rød-listet treslag i IUCN.¹²

¹¹ International Labour Organisation konvensjon om bla. rett til å organisere seg, forbud mot tvangsarbeid, forskjellbehandling og barnearbeid.

¹² International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.

Til sist fremgår det i standard kontraktsvilkår for varekjøp og tjenestekjøp at «leverandør skal innrette sin virksomhet slik at skadelig miljøpåvirkning reduseres samt fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant.»

I kontraktsvilkårene for håndverkstjenester fremgår det også at man skal overholde ILO-konvensjonene nevnt over, samt ILO-konvensjonen med forbud mot sosial dumping. Kommunen forbeholder seg retten til innsyn for å at kontrakten overholdes og det spesifiseres at kontrakten kan oppheves hvis det leverandøren bryter i opplistede i ILO-konvensjonene.

Kontraktsvilkårene for håndverkertjenester fastsetter også flere miljøkrav, herunder:

- forbud mot bruk av regnskogsmateriale eller materiale fra regnskog
- at produsent/importør av PCB-holdige isolerglassruter, som benyttes, deltar i retursystem
- regulering av bruk av miljøskadelige stoffer og kjemikalier
- avfallhåndtering og minimering av avfall

I avsnitt 3.1 har vi valgt ut tolv anskaffelser til en stikkprøve. Vi har undersøkt om det stilles krav om samfunnsansvar i disse anskaffelsene. I én av anskaffelsene har kommunen stilt kvalifikasjonskrav til klima og miljø. I ingen av anskaffelsene er det stilt krav til grunnleggende menneskerettigheter (ikke inkludert arbeidsvilkår) i kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

I de samme tolv anskaffelsene er det to hvor kommunens alminnelige kontraktsvilkår er benyttet. I tillegg har VOIS benyttet sine standard kontraktsvilkår i en av tjenesteanskaffelsene de har gjennomført. I VOIS sine vilkår vises det også til ILO-konvensjonene.

2.2.3. Revisors vurdering – samfunnsansvar i anskaffelser

Kommunen har målsetninger og overordnede krav for klima og miljø i anskaffelser. Men er ikke konkretisert ned til konkrete planer for hvordan klima og miljøhensyn skal ivaretas i kommunens anskaffelser. Kommunen har ikke mål eller rutiner for Helse og mestring som ivaretar grunnleggende menneskerettigheter hvor det risiko for brudd på disse. Kommunen opplyser at de har gjort en vurdering på området, men denne er ikke skriftliggjort. Kommunen har maler med kontraktsvilkår som gjelder grunnleggende menneskerettigheter, og klima- og miljø. Det er mest konkrete miljø- og klimakrav i kontraktsmalen for håndverkertjenester. Kontraktsmalene setter en minstestandard for å kommunens arbeid med å gjøre samfunnsansvarlige anskaffelser, under forutsetning av at kontraktsmalene blir brukt.

I de anskaffelsene vi har sett på i avsnitt 3.1 ser vi få eksempler på at det er stilt krav til klima- og miljø i anskaffelsesprosessen. Vi vurderer derfor at kommunen ikke følger egne krav og føringer om å ivareta klima og miljø i sine anskaffelser. Kommunen har heller ikke stilt krav knyttet til grunnleggende menneskerettigheter i de anskaffelsene vi har undersøkt.

2.3. Krav til lønns- og arbeidsvilkår

2.3.1. Revisjonskriterier

Til dette temaet har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen må:

- i tjenestekontrakter over kr 2,05 mill. (ekskl. mva.):
 - sette krav om at ansatte hos leverandør (og underleverandør) har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til allmenngjort tariffavtale eller gjeldende landsomfattende tariffavtale
 - kontraktfeste at de kan kreve dokumentasjon av at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt
 - kontraktfeste at de kan gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom krav til lønns- og arbeidsvilkår ikke er oppfylt
 - skal det komme frem av konkurransegrunnlaget at disse kravene vil bli satt
- ha rutiner og praksis for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos leverandør (og underleverandør) av tjenestekontrakter over kr 2,05 mill. (ekskl. mva.)

2.3.2. Krav til lønns- og arbeidsvilkår – rutiner

Rutiner om å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår

Kommunen opplyser at de ivaretar lønns- og arbeidsvilkår på følgende måter:

- Gjennom kommunens alminnelige kontraktsvilkår som ligger i TQM.
- Skiensmodellen¹³ som er innarbeidet i kommunens maler for bygge entrepriser.
- Tariff for helsepersonell innarbeidet i rammeavtalen for innleie av helsepersonell.
- Egen nasjonal standard og skjema for brukerstyrt personlig assistanse (BPA-ordningen).

Når det gjelder malene for kommunes alminnelige (standard) kontraktsvilkår har kjøp av helsetjenester og rammeavtale for håndverkere en egen ordlyd, mens rammeavtale, varekjøp og tjenestekjøp har samme ordlyd.

Kontraktsvilkår for kjøp av helsetjenester fastsetter at ansatte hos leverandør (eller underleverandør) skal ha lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med arbeidsmiljøloven og gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen. Allmenngjorde tariffavtaler nevnes ikke, kommunen opplyser at de mener henvisning til landsomfattende tariffavtale er tilstrekkelig. Videre skal leverandør kunne dokumentere at kravene er overholdt og kommunen kan gjennomføre stedlige kontroller. Ved brudd på kravene om lønns- og arbeidsvilkår kan kommunen gjennomføre sanksjoner og i ytterste konsekvens heve kontrakten.

¹³ Skien kommune, *Skiensmodellen*, nettside, publisert 29.03.17, sist endret 10.08.22, brukt 29.11.22, <https://www.skien.kommune.no/skien-kommune/bdk/eiendom/skiensmodellen/>

Kommunen opplyser at kontraktsvilkårene for kjøp av helsetjenester ble ferdigstilt og publisert i TQM i januar 2023 og vil bli brukt i fremtidige anskaffelser av helsetjenester.

Kontraktsvilkår for rammeavtaler for håndverkere fastsetter at ansatte hos leverandør (eller underleverandør) ikke skal ha dårligere arbeids- og lønnsvilkår enn det som kommer av landsomfattende tariffavtale eller det som er normalt for vedkommende sted eller yrke, samt henvisning til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår. Allmenngjorde tariffavtaler nevnes ikke, kommunen opplyser at de mener henvisning til landsomfattende tariffavtale er tilstrekkelig. Videre settes det krav om at kommunen kan be om dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår og at kommunen kan iverksette sanksjoner ved manglende overholdelse.

Kontraktsvilkårene for rammeavtale, varekjøp og tjenestekjøp er likelydende på punktet om lønns- og arbeidsvilkår. Det kommer frem at kommunen kan kreve dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår og at kommunen kan iverksette sanksjoner hvis leverandør ikke overholder kravene til lønn- og arbeidsvilkår i forskriften. Det fremgår ikke at det er lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjorte tariffavtaler og landsdekkende tariffavtaler som skal overholdes. Det vises til forskriften om lønns- og arbeidsvilkår, kommunen opplyser om at de mener det er tilstrekkelig.

Utover malene for kontraktsvilkår er vi ikke kjent med andre rutiner som gjelder å fastsette lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser og kontrakter i Helse og mestring. Rammeavtalen for innleie av helsepersonell og avtalene for BPA-ordningen er omtalt i avsnitt 2.3.3.

Avtaleoppfølging

I rutinen for oppstartsmøte for nye anskaffelser med virksomhet anskaffelser fremgår det at kommunen skal gjennomføre en ROS-analyse for avtaleoppfølging for den enkelte anskaffelse. ROS-analysen skal identifisere anskaffelser hvor det er en særlig risiko knyttet til leveransen.

ROS-analysen består av forskjellige parameter.¹⁴ Blant parameterne er «fare for sosial dumping, brudd på arbeidsmiljøloven» (10 poeng)¹⁵ og «Leveres tjenester som er dekket av lov om helsetjenester (helse- og omsorgstjenesteloven)» (5 poeng). Når hele ROS-analysen er utfylt legger man sammen poengene som anskaffelsen har fått på de forskjellige parameterne. Hvis en anskaffelse samlet får mindre enn 25 poeng, vil den ikke bli lagt opp for oppfølging. Anskaffelser mellom 25 og 60 poeng skal vurderes for oppfølging. Mens anskaffelser der ROS-analysen gir mellom 60-85 poeng, skal følges opp. Hvis avtalen skal følges opp, lages det en avtale mellom avtaleansvarlig¹⁶ og prosjektleder i forbindelse med oppstartsmøtet. I rutinen for avtaleansvarlig går det fram at stedlig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår er en av oppgavene som avtaleansvarlig har. I rutinen brukes både navnet avtaleforvalter og avtaleansvarlig.

¹⁴ Eks. avtalens varighet, antall leverandører, verdi mm.

¹⁵ Dette er det enkeltpunktet i ROS-analysen som er høyest vektet.

¹⁶ Avtaleansvarlig har ansvar for å følge opp gjennomføringen av avtalen for hele kommunen.

Malen for oppstartsmøte for nye anskaffelser har omhandler også kontraktsoppfølging. Et av disse punktene er nødvendig oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i gjennomføringsfasen.

Kommunen benytter Merzell for avtaleforvaltning. Kommunen mener at de har kommet et stykke på vei når det gjelder avtaleforvaltning, men at det fortsatt gjenstår arbeid på området. Kommunen har en dedikert avtaleforvalter for eiendom og teknisk drift. Kommunen opplyser at Helse og mestring skal organisere avtaleoppfølging på nytt og vil sette av egne ressurser til dette arbeidet. Kommunen opplyser også at de gjennomfører stedlig kontroll for lønns- og arbeidsvilkår på byggeplassene til formålsbygg. Kommunen har en egen app som de bruker ved tilsynene hvor svarene fra arbeiderne på anleggsplassen kan fylles rett inn. Svarene blir samlet i et excelark som gir god oversikt. Det er ikke utarbeidet tilsvarende rutiner og system for Helse og mestring.

Kommunen har en egen rutine for å følge opp private leverandører av BPA-tjenester hvor brukere står fritt til å velge mellom kommunen og private leverandører.

2.3.3. Krav til lønns- og arbeidsvilkår – praksis

Vi har undersøkt kommunens praksis for krav til arbeids- og lønnsvilkår for følgende tjenester:

- Tre private enkelttiltak
- Rammeavtale for innleie av helsevikarer
- Standardavtale for private BPA-leverandører
- Tre inngåtte BPA-avtaler
- Tre enkeltstående avtaler for innleie av helsevikarer
- En avtale for vektertjenester

Krav til lønns og arbeidsvilkår

For de tre private enkelttiltakene står det at leverandør skal overholde lover og forskrifter, men overholdelse av lønns- og arbeidsvilkår fremgår ikke av kontraktene. Det fremgår at kommunen har anledning til å føre tilsyn med tjenesten.

For rammeavtalen for innleie av helsevikarer fremgår det av standardvilkårene (bilag til konkurransegrunnlaget) leverandøren plikter å sørge for at ansatte har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Videre at oppdragsgiver kan kreve dokumentasjon på at disse er oppfylt og at det oppdragsgiver kan gjennomføres sanksjoner hvis kravene ikke overholdes.

I innkjøpsveilederen, som beskriver hvordan kommunens skal gå frem når den skal benytte seg av rammeavtalen for innleie, fremgår det at leverandør skal overholde kravene til lønns- og arbeidsvilkår i arbeidsmiljøloven § 14-12a (bestemmelse om innleie fra bemanningsforetak). Videre fremgår det at kommunen kan kreve dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår, samt utføre revisjoner. Det fremgår også at brudd på kravet til lønns- og arbeidsvilkår regnes som et vesentlig avtalebrudd og kan lede til oppsigelse av avtalen.

For avtaler med private BPA-leverandører benytter kommunen standardavtale og vilkår fra Norsk Standard (NS 8435:2017 og blankett 8435 A og B). I utlysningen fremgår det også at disse skal benyttes. Av standardvilkårene fremgår det at leverandør skal overholde krav til lønns og arbeidsvilkår, skal kunne fremlegge dokumentasjon og at oppdragsgiver kan holde tilbake betaling hvis kravene ikke etterleves.

Når det gjelder de enkeltstående avtalene om innleie av helsepersonell varierer innholdet i avtalene en god del.

For den første avtalen om innleie har vi ikke mottatt noe konkurransegrunnlag og den inngåtte avtalen med leverandør viser kun fakturert timespris til kommunen. Kommunen opplyser at det ikke ble stilt krav lønns- og arbeidsvilkår, samt mulighet til å føre tilsyn, verken i konkurransegrunnlag og avtale. Kommune forteller at de fikk opplyst lønnsvilkår og at vikarene jobber under de samme rammer og bestemmelser som kommunalt ansatte. Vi har ikke fått dokumentasjon på dette.

For den andre avtalen om innleie har vi fått fremlagt konkurransegrunnlaget hvor det kommer frem at:

Oppdragsgiver legger til grunn de alminnelige bestemmelsene i KS' hovedtariffavtale ved ansiennitetsberegning og lønns- og stillingsoversikt. Særavtaler gjelder for leger og kap. 5 i tariffavtalen.

Vikarer skal tilbys stedlige goder og tjenester etter arbeidsmiljøloven § 14-12a (2) i henhold til lokale avtaler mv. hos den enkelte oppdragsgiver.

Kommunen opplyser at de ansatte i bemanningsbyrået arbeider under samme rammer med tanke på arbeid og hviletid som kommunalt ansatte. Kommunen har ikke stilt krav til dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår eller at kommunen har anledning til å innføre sanksjoner ved manglende tiltak. Vi har ikke fått fremlagt avtalen inngått med leverandør.

For den tredje avtalen om innleie har vi ikke fått fremlagt konkurransegrunnlag eller kontrakt. Kommunen opplyser at det ikke har blitt stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår, krav til dokumentasjon eller mulighet for sanksjoner i konkurransegrunnlag eller kontrakt.

Den siste avtalen vi har sett på er for vektertjenester. Her ser vi at det er satt krav til lønns- og arbeidsvilkår både i utlysning og inngått avtale. Det fremgår også at kommunen kan kreve dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår og at det kan gjennomføres sanksjoner ved manglende overholdelse.

Gjennomførte kontroller

Kommunen har ikke gjennomført kontroller av lønns- og arbeidsvilkår for de utvalgte tjenestekjøpene, eneste unntak er en av enkeltstående avtalene om innleie av helsepersonell hvor kommunen viser til at de har mottatt kopi av den innleides lønsslipp.

2.3.4. Vurdering – krav til lønns- og arbeidsvilkår

Kommunen har rutiner for å følge opp kravene i forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, men rutinene har mangler.

Kontraktsmalene (alminnelige kontraktsvilkår) har vilkår som gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Vi mener imidlertid at kontraktsmalene for kjøp av helsetjenester og rammeavtaler for håndverkere bør nevne både allmengjorte tariffavtaler og landsomfattende tariffavtaler, da disse to ikke er det samme. Vi mener også at kontraktsmalen for rammeavtale, varekjøp og tjenestekjøp bør være tydeligere på at de skal følge krav til lønns- og arbeidsvilkår i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår og ikke bare vise til forskriften. Det inngår som vilkår i kontraktsmalene at kommunen kan kreve at dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår fra leverandørene, og dessuten iverksette sanksjoner ved brudd.

Kommunen har ikke rutiner for som sikrer at kontraktsmalene blir brukt. Kommunen har til dels rutiner for å følge opp at krav om lønns- og arbeidsvilkår blir fulgt, men disse rutinene gjelder bygg og anlegg. Helse og mestrings har ikke rutiner for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår i sine tjenestekontrakter.

I de tjenestekontraktene som vi har undersøkt varierer det hvor vidt det stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår slik som forskriften krever.

Vi vurderer at kommunens rammeavtale for innleie av helsepersonell har de klausuler, både i konkurransegrunnlag og innkjøpsveileder, om lønns- og arbeidsvilkår som er påkrevd i forskrift om lønns og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. Også konkurransegrunnlag og avtaler med private BPA-leverandører og vektertjenester oppfyller disse vilkårene.

I avtalene for private enkelttiltakene vurderer vi at disse ikke oppfyller kravet i forskriften. Forskriften fastsetter at kravet til lønns- og arbeidsvilkår, samt sanksjonsmuligheter, skal fremgå av avtalen, noe det ikke gjør i avtalene om private enkelttiltak.

For de tre enkeltstående avtalene om innleie av helsevikarer er det to hvor det ikke er stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår, krav til dokumentasjon og sanksjonsmuligheter. Dette er ikke i samsvar med forskriften. I den tredje er det stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår i utlysningen (vi har ikke mottatt kontrakten), men det fremgår ikke at kommunen kan kreve dokumentasjon og gjennomføre sanksjoner.

I den grad det er stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår, har Helse og mestrings ikke kontrollert om leverandøren har overholdt disse.

3. Kommunes praksis i anskaffelser og rammeavtaler

3.1. Gjennomføring av anskaffelsesprosesser

3.1.1. Revisjonskriterier

Til dette temaet har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen må:

- ved gjennomføringen av anskaffelser:
 - i forkant beregne anskaffelsens verdi
 - innhente tilbud fra flere leverandører eller kunngjøre konkurransen i samsvar med gjeldende regelverk
 - ved anskaffelse etter anskaffelsesforskriften del III og IV kunngjøre kontraktsinngåelse
 - skriftlig begrunne valg av leverandør og andre viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen
 - ved bruk av unntakshjemler dokumentere hvilken hjemmel som er benyttet og begrunnelse for dette
- ved anskaffelse av helse- og omsorgstjenester sikre at pasienten har mulighet til å medvirke i anskaffelsesprosessen

3.1.2. Gjennomføring av anskaffelsesprosesser – stikkprøve

Utvalg av stikkprøver

Vi har gjort et utvalg av anskaffelser fra leverandørstatistikken for Helse og mestring i perioden januar 2021 til august 2022. Anskaffelsene er valgt for med tanke på å dekke anskaffelser som faller inn under forskjellige deler av regelverket og anskaffelser av både tjenester og varer. Vi har valgt ut tolv anskaffelser til stikkprøven.

Tabellen under viser hvilke anskaffelser som er valgt ut. Dataene i kolonne «Del av anskaffelsesforskriften» og «Type anskaffelse» er vår vurdering.

Type vare eller tjeneste	Del av anskaffelsesforskriften	Type anskaffelse
IKT-utstyr (rammeavtale gjennomført av VOIS)	Minikonkurranse under rammeavtale*	Varekjøp under en eksisterende rammeavtale
Innleie av helsepersonell I	Del I	Helse- og sosialtjenester under EØS-terskelverdi
Innleie av helsepersonell II	Del I	Helse- og sosialtjenester under EØS-terskelverdi

Type vare eller tjeneste	Del av anskaffelsesforskriften	Type anskaffelse
Drift av karantenehotell	Del I	Helse- og sosialtjenester under EØS-terskelverdi
Anleggsgartnerarbeid	Del I	Tjenestekjøp under nasjonal terskelverdi
Leie av inngangsmatter	Del I	Varekjøp under nasjonal terskelverdi
Desinfeksjonsmidler	Del I	Varekjøp under nasjonal terskelverdi
Konsulent «Ny legevakt i Larvik»	Del I	Tjenestekjøp under nasjonal terskelverdi
Fiskemat	Del II	Varekjøp over nasjonal terskelverdi
Vektertjenester	Del III	Rammeavtale for tjenestekjøp over EØS-terskelverdien
Medisinske forbruksvarer	Del III	Varekjøp over EØS-terskelverdien
Rammeavtale for innleie av helsepersonell (gjennomført av VOIS)	Del IV	Rammeavtale for helse- og sosialtjenester over EØS-terskelverdi

Tabell 3 Oversikt over utvalgte anskaffelser til stikkprøvekontroll

* Minikonkurranser brukes når det allerede foreligger en rammeavtale, eksempelvis når det er inngått rammeavtale med flere leverandører samtidig.

Merk at EØS-terskelverdien for anskaffelser av helse- og sosialtjenester er betydelig høyere for helse- og sosialtjenester, sammenlignet med ordinære varer og tjenester. Det er heller ikke noen nasjonal terskelverdi. Dette innebærer at flere av kjøpene av helse- og sosialtjenester faller inn under del I, enn hva som ville vært tilfellet hvis de var ordinære vare- eller tjenestekjøp.

Kommunen opplyser at de opplevde det som svært krevende å skaffe smittevernutstyr i pandemien. De måtte derfor kjøpe smittevernutstyr fra der det var mulig. Kommunen mener at det var et spørsmål om liv og helse å skaffe nødvendig smittevernutstyr, og at dette ble prioritert fremfor å dokumentere at anskaffelsene var gjort i samsvar med anskaffelsesregelverket.

Gjennomgang av minikonkurranse under rammeavtale

IKT-utstyr

Anskaffelsen er et avrop på leveranse av IKT-utstyr fra en av leverandørene som kommunen har rammeavtale med gjennom VOIS. Kommunen har parallelle rammeavtaler for IKT-utstyr.

Rammeavtalen fastsetter at ved anskaffelser over et visst beløp skal det gjennomføres en minikonkurranse mellom leverandørene som er med i rammeavtalen. Denne kontrakten overstiger denne grensen.

Kommunen har selv opplyst at det ikke ble gjennomført minikonkurranse selv om det burde ha vært dette. Kommunen begrunner manglete konkurranse med at:

Dette er et innkjøp som måtte anskaffes raskt, for å kunne utføre/ dokumentere nødvendige opplysninger for å ivareta pasientsikkerhet.

Vi har fått opplyst om at under pandemien ble det ikke prioritert å kjøpe IKT-utstyr, derfor var mye av utstyret utdatert og derfor ble denne anskaffelsen gjort høsten 2022.

Det foreligger ikke noe dokumentasjon av anskaffelsesprosessen, verken av verdiberegning, innhente tilbud/konkurranse, eller begrunnelse for valg av leverandør.

Gjennomgang av anskaffelser under nasjonal terskelverdi (Del I)

Innleie av helsepersonell I

Denne anskaffelsen som gjelder innleie av helsepersonell. Kommunen viser til at leverandørene på rammeavtalen ikke hadde mulighet til å levere det kommunen hadde behov for, og derfor man tok kontakt direkte med en annen leverandør. Det ble ikke gjennomført konkurranse og kommunen beskriver anskaffelsen selv som en direkteanskaffelse. Begrunnelsen for at det ble gjort en direkteanskaffelse var at avdelingen hadde flere vakanser og hadde stort påtrykk av utskrivningsklare pasienter fra sykehuset. Det hadde etter flere forsøk ikke vært mulig å ansette egen arbeidskraft.

Det foreligger ikke noen dokumentasjon av anskaffelsesprosessen, verken av verdiberegning, innhenting tilbud/konkurranse, eller begrunnelse for valg av leverandør.

I kommunens rammeavtale for innleie av helsepersonell er det beskrevet vilkår som må være oppfylt for at kommunen kan gå til direkteanskaffelse. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser at kommunen har vurdert om disse vilkårene er oppfylt.

Innleie av helsepersonell II

Kommunen har ikke beregnet verdien på anskaffelsen i forkant, kun beskrevet hvor stort behov det var for helsepersonell. Av protokollen fremgår det at konkurransen er gjennomført etter anskaffelsesforskriften del I. Anskaffelsen er også utlyst på DOFFIN som en frivillig utlysning, noe som kun er mulig for del I anskaffelser.

Valg av leverandør er begrunnet i evalueringsskjemaet. I dokumentasjonen vi har mottatt er evalueringsskjemaet, i sladdet versjon, vedlagt tildelingsbrevene tilsendt leverandørene. Vi finner ikke den usladdede versjonen av evalueringsskjemaet i dokumentasjonen vi har tilgang til. I saksmappen foreligger for øvrig utlysning, mottatte tilbud, protokoll, samt annen korrespondanse med leverandører.

Drift av karantenehotell

Kommunen har oppgitt at verdien av anskaffelsen ved oppstart var vurdert til kr 2 millioner. Vi har ikke mottatt noe dokumentasjon av denne verdiberegningen.

Vi fått opplyst at tre aktuelle leverandører ble kontaktet, men vi har ikke fått dokumentasjon på dette eller noe konkurransegrunnlag. Av de tre som ble kontaktet var det kun én leverandør som kunne levere tjenesten og som derfor fikk tildelt kontrakten.

Vi har ikke fått dokumentasjon som viser hvordan anskaffelsen ble gjennomført.

Kommunen forteller at de hadde svært korte frister for få på plass et tilbud om karantenehotell, derfor ble ikke ordinære anskaffelsesprosedyrer fulgt.

Anleggsgartnerarbeid

Vi har fått oppgitt en verdi på anskaffelsen, men vi har ikke fått dokumentasjon som viser at kommunen gjorde verdivurderingen i forkant av anskaffelsen.

Kommunen opplyser at det ikke har vært konkurranse eller innhentet forskjellige tilbud på arbeidet.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon av anskaffelsen.

Kommunen har opplyst om at de ikke hadde rammeavtale med anleggsgartner på tidspunktet avtalen med leverandøren ble inngått, men at slik avtale er inngått nå.

Leie av inngangsmatter

Vi har fått oppgitt en verdi på anskaffelsen, men vi har ikke fått dokumentasjon som viser at kommunen gjorde verdivurderingen i forkant av anskaffelsen. Kommunen opplyser at anskaffelsen ble gjort under pandemien og det var nødvendig pålagt smittevern ved kommunens teststasjon.

Kommunen opplyser at det ikke har vært konkurranse eller innhentet forskjellige tilbud på arbeidet.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon av anskaffelsen.

Desinfeksjonsmidler

Vi har fått oppgitt en verdi på anskaffelsen, men vi har ikke fått dokumentasjon som viser at kommunen gjorde verdivurderingen i forkant av anskaffelsen. Kommunen opplyser at det var behov for å fylle kommunens beredskapslager under pandemien og at rammeavtaleleverandør ikke kunne skaffe varer. Det ble derfor benyttet leverandører.

Kommunen opplyser at det ikke har vært konkurranse eller innhentet forskjellige tilbud på varene.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon av anskaffelsen.

Konsulent «Ny legevakt i Larvik»

Kommunen har vurdert verdi på anskaffelsen og hvilken del av anskaffelsesforskriften den kommer inn under. Kommunen oppgir kontraktens verdi til å være 1,3 millioner, noe som er akkurat på grensen til å være omfattet av forskriftens del II. Vi ser at det per 15.12.22 er fakturert kr 1,19 millioner fra den aktuelle leverandøren på prosjektet som da er under terskelen.

Konkurransen er blitt utlyst på Mercells egen plattform for anskaffelser. Kommunen mottok tilbud fra flere leverandører.

Når det gjelder evaluering av tilbudene er det ikke en evalueringsmatrise i dokumentasjonen arkivert i WebSak. I tildelingsbrevet sendt de leverandørene som ikke vant tilbudet er det vedlagt en evalueringsmatrise som viser deres evaluering og skåring av deres eget tilbud og det tilbudet som vant. Saksmappen inneholder i tillegg dokumentasjon av blant annet kunngjøring, korrespondanse med leverandører, tilleggsinformasjon og anskaffelsesprotokoll.

Gjennomgang av anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi (del II) *Fiskemat*

Kommunen viser det til at de inngikk en rammeavtale for fiskemat i 2020, men at denne rammeavtalen ble avsluttet i høsten 2020 da leverandøren ikke klarte å levere i samsvar med avtalen. Det ble da besluttet å benytte den ene andre leverandøren som leverte tilbud på konkurransen tidligere i 2020, dette i avvente på at VOIS skulle gjennomføre en konkurranse på rammeavtale.

VOIS gjennomførte konkurranse på rammeavtale for fiskemat i slutten av 2022, dvs. to og et kvart år etter at forrige avtale ble inngått. Anslått verdi for denne kontrakten i denne perioden, basert på kommunens anslag, er ca. 2 millioner kroner.

Siden det ikke er gjennomført en ny konkurranse høsten 2020 er det heller ikke noe dokumentasjon av verdivurdering, konkurranse, begrunnelse for valg av leverandør eller protokoll. Vi har heller ikke mottatt noe dokumentasjon som viser vurderinger i forbindelse med bytte av leverandør.

Gjennomgang av ordinære anskaffelser over EØS-terskelverdi (del III) *Vektertjenester*

Anskaffelsen gjelder vektertjenester i perioden 2019 til 2023. I konkurransegrunnlaget er det oppgitt en totalverdi på kr 3 millioner og det er oppgitt at konkurransen gjennomføres etter anskaffelsesforskriften del III.

Kommunen opplyser at totalt bruk av avtalen er på 5,7 millioner kr, noe som er høyere enn angitt i konkurransegrunnlaget. På spørsmål om dette begrunner kommunen avviket som følger: av de kr 5,7 millioner kr er kr 3,4 millioner kr i forbindelse med mottakskontroll i Larvik Havn (anløp Color Line) under pandemien. Hvis man trekker ifra mottakskontrollen er bruken av avtalen på 2,3 millioner, noe som er innenfor totalverdien på rammeavtalen.

Videre opplyser kommunen at vakthold/mottakskontroll ved Larvik Havn ble ansett som en hastesak. Kommunen var forpliktet til å ha mottakskontroll og at omfanget oppdraget var ukjent. På dette grunnlaget valgte kommunen valgte å bruke eksisterende rammeavtale for mottakskontrollen i Larvik havn.

Anskaffelsen av rammeavtalen ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse etter anskaffelsesforskriften del III. Konkurransen ble kunngjort på DOFFIN og den europeiske anskaffelsesplattformen TED. Kommunen fikk tilbud fra fire leverandører. Kontraktsinngåelse ble ikke kunngjort.

Tildelingskriteriet for denne anskaffelsen var pris. Anbudene ble vurdert etter en poengskala fra én til ti på dette kriteriet. Det var stilt kvalifikasjonskrav, det kommer frem av dokumentasjonen at alle leverandørene oppfylte kvalifikasjonskravene. Det er ikke arkivert i WebSak utregning av poengskår for det enkelte tilbud på pris. Det er arkivert tildelingsbrev for alle leverandørene. Her får leverandørene vite skåren på sitt eget tilbud, at alle tilbudene oppfylte kvalifikasjonskravene, anonymisert hva de andre tilbudene skåret.

Det er arkivert protokoll, jf. anskaffelsesforskriften § 25-5. Vi kan ikke se den inneholder begrunnelse for å ikke dele opp kontrakten (jf. § 25-5 (2), bokstav c), begrunnelse for valgt leverandør og kontraktsverdien (jf. § 25-5 (2), bokstav m). I protokollen finner man kun antall poeng de forskjellige tilbudene mottok, men ikke matrise som viser beregningen.

Av annen arkivert dokumentasjon er: konkurransegrunnlag, kunngjøring, korrespondanse med leverandører og tilleggsinformasjon.

Medisinske forbruksvarer

Vi har fått oppgitt en verdi på anskaffelsen, men vi har ikke fått dokumentasjon som viser at kommunen gjorde verdivurderingen i forkant av anskaffelsen. Kommunen opplyser at anskaffelsen ble gjort under pandemien og det var nødvendig pålagt smittevern ved kommunens teststasjon.

Kommunen opplyser at det ikke har vært kunngjort konkurranse. Det er heller ikke blitt kunngjort kontraktsinngåelse.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon av anskaffelsen.

Gjennomgang av anskaffelse av helse- og sosialtjenester over EØS-terskelverdi (del IV) *Rammeavtale for innleie av helsepersonell*

Denne anskaffelsen er gjennomført av VOIS på vegne av bla. Larvik kommune. Av dokumentene fremgår det at det er gjort en vurdering av verdien av kontrakten og at konkurransen skal gjennomføres etter del IV. Her er estimert verdi i konkurransegrunnlaget 820 000 kr for Larvik og 4,9 millioner kroner for alle VOIS kommunene. I 2021 viser leverandøroversikten av Larvik kommune hadde mottatt faktura fra leverandørene tilsvarende 4,1 millioner kroner. Her viser

kommunen til at rammen for VIOS avtalen er betraktelig større enn det som kommer frem av interne dokumenter.

Både konkurransen og kontraktsinngåelsen er kunngjort på DOFFIN og TED.

Vi har mottatt det komplette evalueringsskjemaet med vurdering av de forskjellige tilbudene, skåring, prisskjema og rangering av de forskjellige tilbudene. Blant øvrig dokumentasjon i saksmappen er: påmelding på anskaffelsen fra Larvik kommune til VOIS, kunngjøring, tildeling og protokoll.

3.1.3. Vurdering av gjennomføring av offentlige anskaffelser

Av de tolv anskaffelsene vi har sett på er det fire hvor vi vurderer at det er gjennomført konkurranse og gjennomføringen er i hovedsak i samsvar med anskaffelsesreglene på de punktene vi har undersøkt. For de øvrige åtte anskaffelsene har vi mottatt liten eller ingen dokumentasjon som viser hvordan anskaffelsene er gjennomført. I flesteparten av tilfellene opplyser kommunen selv at det ikke er gjennomført konkurranse.

Vurdering av anskaffelsens verdi

De fire anskaffelsene hvor det er gjennomført konkurranse er det i tre av tilfelle gjort en beregning av verdi i forkant av anskaffelsen, for en er det kun oppgitt omfanget av anskaffelsen. For alle fire er det vurdert hvilken del av anskaffelsesforskriften som konkurransen skal gjennomføres etter. Vi mener at kommunens vurdering av hvilken del konkurransen skal gjennomføres etter er riktig i disse fire tilfellene. For de øvrige åtte har vi ikke fått dokumentasjon som viser at det er vurdert verdi av anskaffelsen i forkant av anskaffelsen.

Når det gjelder rammeavtalen for innleie av helsepersonell ser vi at kommunen har brukt rammeavtaleleverandørene i betydelig større grad enn hva som er estimert i rammeavtalen. Kommunen bør i samarbeid med VOIS sikre at de (og de andre kommunene på avtalen) har kontroll på om de overstiger totalverdien på rammeavtalen.

Innhente tilbud og kunngjøring

Vi mener at for de fire anskaffelsene der det er gjennomført konkurranse, har kunngjøring/innhenting av tilbud vært i samsvar med loven.

Anskaffelsen for innleie av helsevikarer er kontraktsinngåelse kunngjort i samsvar med forskriftens del IV. Anskaffelsen av vektertjenester er kontraktsinngåelse ikke kunngjort, noe vi vurderer til å ikke være i samsvar med forskriftens del III.

Når det gjelder de åtte andre anskaffelsene er det ikke dokumentert at det har vært innhentet tilbud fra flere leverandører. Kommunen har i de fleste selv opplyst at det ikke har vært noe konkurranse. I et tilfelle, drift av karantenehotell, har kommunen opplyst at de var i kontakt med tre leverandører, hvor av en kunne levere, men vi har ikke mottatt dokumentasjon på dette. Når det gjelder anskaffelsen av IKT-utstyr, har kommunen en parallell rammeavtale med flere leverandører.

Kommunen har kjøpt fra en av disse, men har ikke gjennomført en minikonkurranse mellom de forskjellige leverandørene slik den skal i henhold til den inngåtte rammeavtalen.

Skriftlig begrunne valg og dokumentasjon

Vi mener at kommunen ikke tilstrekkelig grad har dokumentert de anskaffelsene som vi har undersøkt.

I fire av tolv anskaffelser er evaluering av tilbudene dokumentert. Alikevel er det bare ett tilfelle hvor vi finner at heve evalueringsmatrisen er arkivert. I de andre tre er evalueringen, i varierende grad, dokumentert gjennom tildelingsbrevene til leverandørene. Vår vurdering er at det ville vært en fordel om kommunen arkiverte den fullstendige evalueringsmatrisen, evt. annen dokumentasjon av kommunens vurdering, for hver anskaffelse.

For de samme fire anskaffelsene er det arkivert en protokoll og vi mener at protokoll sammen med annen arkivert dokumentasjon ivaretar dokumentasjonskravet i forskriften. Vi vil allikevel påpeke at for anskaffelsene som faller inn under del II og III, er ikke kontraktens verdi oppgitt. For anskaffelsen som faller inn under del III mangler begrunnelse for at kontrakten ikke er delt opp. Dette er opplysninger skal komme frem av protokollen.

Når det gjelder de andre åtte anskaffelsene er det lite eller ingen dokumentasjon. I fire av anskaffelsene viser kommunen til koronapandemien for å begrunne at vanlige anskaffelsesprosedyrer ikke er fulgt. Kommunen har ansvaret for å vurdere og dokumentere at betingelsene for å ikke gjennomføre konkurranse er til stede, vi kan ikke se at kommunen har dokumentert slike vurderinger for disse anskaffelsene.

3.1.4. Bruk av unntakshjemler – private enkelttiltak

Private enkelttiltak er tjenester til enkeltbrukere som har omfattende og komplekse behov hvor kommunen anser det som mest hensiktsmessig at tjenesten blir levert av en privat leverandør. Kommunen opplyser at de har som primær målsetting å tilby alle helsetjenester i egenregi. Det er kun ved helt spesielle tilfeller at kommunen går til anskaffelse av private tjenester. Kommunen har i dag tre aktive kontrakter for private enkelttiltak.

Vi har spurt kommunen om det ble brukt unntakshjemmel når disse tjenestene ble anskaffet.

Kommunen opplyser at det ligger en grundig faglig vurdering bak disse beslutningene. Kommunen ser at det er manglende dokumentasjon for dette i WebSak, men ønsker å påpeke at unntaksbestemmelsene i loven er vurdert og det er funnet at disse anskaffelsene kan gjennomføres som direkteanskaffelser.

Privat enkelttiltak I

Kommunen begrunner manglende konkurranse med taushetsplikt, men viser ikke konkret til FOA § 30-4 framgår ikke unntakshjemmelen av kommunens svar, men av unntak fra anskaffelsesprosess er begrunnet med taushetsplikt, som samsvarer med unntaket i anskaffelsesforskriften § 30-4.

Privat enkelttiltak II

Kommunen viser til unntaket i forskriften § 30-4. Dette begrunnes med at det var behov for kompetanse som kommunen ikke hadde selv og at det dessuten var andre grunner til at kommunen ikke burde levere tjenesten til denne brukeren.

Privat enkelttiltak III

I det siste private enkelttiltaket er det ikke oppgitt noe hjemmel for å ikke gjennomføre konkurranse. Kommunen viser til at det var en akutt plassering.

3.1.5. Revisors vurdering – bruk av unntakshjemmel – private enkelttiltak

De tre private enkelttiltakene er direkteanskaffelse, det vil anskaffet uten at det er gjennomført konkurranse. Kommunen må ha hjemmel i anskaffelsesregelverket for å gjennomføre en anskaffelse uten konkurranse.

I to av tilfellene viser ikke kommunen til noen konkret hjemmel for å unntak, allikevel er én av begrunnelsene i samsvar med unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 30-4. I den tredje er forskriftens § 30-4 oppgitt som unntakshjemmel, men begrunnelsen som gis for å bruke unntaket er ikke omfattet av den hjemmelen det er vist til.

Unntaket i forskriften § 30-4 gjelder for anskaffelser som er omfattet av forskriften del IV. Del IV gjelder ikke for to enkelttiltakene fordi de ligger under terskelverdien for del IV. Forskriften del I gjelder for disse anskaffelsene og kommunen kan derfor ikke bruke § 30-4 som hjemmel for å unnta konkurranse.

3.1.6. Brukermedvirkning – private enkelttiltak

Rutine

I instruksen fremgår det at «brukere/prosjektledere har ansvar for å avdekke de behov som skal dekkes av anskaffelsen. Foruten å angi behovet mht volum, må det utarbeides en kravspesifikasjon.» Det går ikke tydelig frem hva som menes med «brukere,» men vi legger til grunn at det her primært menes kommunens egne ansatte.

Utover dette, har ikke kommunen rutiner for hvordan brukere skal involveres når det skal anskaffes helse- og omsorgstjenester.

Praksis: private enkelttiltak

Ifølge kommunen har verge, men ikke brukeren selv, medvirket i anskaffelsen av det første enkeltvedtaket. Vergen har deltatt i status- og evalueringsmøter med tjenesteleverandøren.

Når det gjelder det andre private enkelttiltaket var det ikke tid til medvirkning i forkant av anskaffelsen, fordi det ble fattet tvangsvedtak og at det hastet med å finne en løsning. Kommunen mener at det har vært god brukermedvirkning i etterkant.

For det tredje enkelttiltaket har det ifølge kommunen, ikke vært noen brukermedvirkning i anskaffelsesprosessen, men i avtalen med leverandøren står det at:

Leverandøren skal ta hensyn til tjenestemottakerens synspunkter i forbindelse med planlegging og utføring av tjenestene og ha fokus på individuell tilrettelegging og tjenestemottakerens medvirkning.

3.1.7. Vurdering av brukermedvirkning

Kommunen har i liten grad rutiner som sikrer at brukere/pasienter får medvirke i anskaffelsen av egne helse- og omsorgstjenester. Vi ser likevel av gjennomgangen av private enkelttiltak at kommunen legger opp til medvirkning fra bruker/pasient eller verge når det er mulig.

3.2. Oppfølging av rammeavtaler

3.2.1. Revisjonskriterier

Til dette temaet har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen bør sikre at inngåtte rammeavtaler blir benyttet.

3.2.2. Rutiner og tiltak for rammeavtaler

Rammeavtaler er fleksible avtaler hvor kommunen kan gjøre bestillinger underveis i avtaleperioden når behovet oppstår (avrop). Anskaffelsesprosessen for rammeavtaler følger i hovedsak de samme reglene som ordinære anskaffelser.

I instruksen nevnes det spesifikt for anskaffelser under kroner 100 000 at man skal sjekke om kommunen har en eksisterende avtale og hvis det er tilfellet skal denne benyttes.

På kommunens intranett er det oversikt over alle rammeavtaler kommunen har. Her er det bla. informasjon om hva avtalene omfatter, hvordan man kan bestille, priser og kontaktinformasjon. Detaljeringsnivået på informasjonen varierer noe mellom de forskjellige avtalene.

3.2.3. Spørreundersøkelse om rammeavtaler

I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål til ledergruppen i Helse og mestring om rammeavtaler.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Ikke aktuelt
Jeg er kjent med hvor jeg kan finne oversikt over hvilke rammeavtaler kommunen har inngått.	0	1	1	7	0

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Ikke aktuelt
Jeg undersøker alltid om det finnes en rammeavtale før jeg starter en anskaffelsesprosess.	0	0	2	5	2
Jeg benytter meg alltid av de rammeavtalene som kommunen har inngått.	0	1	4	3	1

Tabell 4 Spørreundersøkelse: rammeavtaler, antall respondenter: 9.

3.2.4. Oppfølging av rammeavtaler – stikkprøve

Vi har undersøkt om kommunen har kjøpt varer fra andre leverandører enn de de har rammeavtale med. Vi har valgt ut følgende rammeavtaler:

- matvarer (flere avtaler)
- medisinsk utstyr og inventar
- medisinske forbruksvarer
- medisiner

Matvarer

Vi ser av regnskapet at kommunen har kjøpt matvarer av andre leverandører enn de de har rammeavtale med. Dette gjelder:

- ett bakeri
- tre dagligvarebutikker
- én leverandør av fiskeprodukter

Kommunen opplyser at de ikke har noen rammeavtale som omfatter bløtkake, og bløtkake må derfor kjøpes utenom. Kommunen mener at det aktuelle bakeriet er den eneste reelle leverandør. I undersøkelsesperioden er det kjøpt for ca. kr 190 000 fra leverandøren.

Når det gjelder kjøpene fra de tre dagligvarebutikkene opplyser kommunen er de aller fleste kjøp gjort av virksomheter/enheter i kommunen som ikke har rammeavtale for kjøp av matvarer. Enheter som er omfattet av rammeavtalen for matvarer, har handlet på én av dagligvarebutikkene for ca. kr 24 000.

Når det gjelder kjøp av fiskeprodukter opplyser kommunen at den virksomheten i kommunen som har foretatt kjøpene ikke er en omfattet av rammeavtalen for fiskeprodukter. Årsaken til dette var at

virksomheten hadde en egen rammeavtale, men at denne ble avsluttet tidlig. Dette har vi beskrevet nærmere i avsnitt 3.1.2, anskaffelse fiskemat.

Medisinsk utstyr og inventar

Kommunen har avtale med en leverandør på medisinske artikler og medisinteknisk utstyr. Vi ser av regnskapet at kommunen har kjøpt fra andre leverandører enn den de har inngått rammeavtale med, og vi har valgt ut tre av disse.

For den første leverandøren opplyser kommunen at det er gjennomført egne konkurranser, samt at det er kjøpt noen enkeltprodukter uten avtale. Dette er andre varer enn det som er i rammeavtalen for medisinsk utstyr og inventar.

For den andre leverandøren opplyser kommunen at dette er varer som er kjøpt inn under en egen konkurranse. Dette er andre varer enn det som er i rammeavtalen for medisinsk utstyr og inventar.

Når det gjelder den siste leverandøren, opplyser kommunen at kjøpet ble gjort for å dekke behov under pandemien og at rammeavtaleleverandør ikke kunne levere. I perioden er det fakturert fra denne leverandøren på denne varekategorien ca. kr 400 000. Denne leverandøren er også utvalgt i neste kategori og er i utvalget av anskaffelse i avsnitt 3.1.2, se anskaffelse medisinske forbruksvarer.

Medisinske forbruksvarer

Kommunen har avtale med en leverandør på medisinske artikler og medisinteknisk utstyr. Vi ser av regnskapet at kommunen har kjøpt varer fra andre leverandører enn de de har rammeavtale med. Vi har valgt ut tre av disse leverandørene.

For den første leverandøren opplyser kommunen fakturaene feilført, og at det ikke dreier seg om kjøp av medisinske artikler/medisinskteknisk utstyr.

Fra de to andre leverandørene sier kommunen at de har kjøpt utstyr til pandemien som rammeavtaleleverandør ikke kunne levere. Kommunen har kjøpt varer fra to leverandørene til ca. kroner 1,4 og 27,7 millioner (sistnevnte er også leverandør i den foregående varekategorien).

Medisiner

Kommunen har en rammeavtale for legemidler og multidose. Vi ser at kommunen også har kjøpt medisiner fra en annen leverandør enn den de har avtale med.

Leverandøren vi har valgt ut er et spesialistapotek og kommunen opplyser at kjøp fra dette apoteket gjelder medisiner som ikke føres av den leverandøren som kommunen har rammeavtale med.

3.2.5. Vurdering av oppfølging av rammeavtaler

Kommunen har etter vår vurdering gjort tiltak for at rammeavtalene skal benyttes. Kommunen har lagt ut oversikt og informasjon om hvilke rammeavtaler de har på sine intranettsider noe som gjør informasjonen tilgjengelig for kommunens ansatte.

Spørreundersøkelsen tyder på virksomhetslederne i Helse og mestring kjenner til oversikten over rammeavtaler og at rammeavtalene blir brukt når noe skal anskaffes.

Vi har gjort tolv stikkprøver for å undersøke kommunens lojalitet til rammeavtalene. Våre funn tyder på at kommunen i alt det vesentligste har vært lojale til ni av disse.¹⁷ Kommunen har ikke hatt rammeavtaler for bløtkaker og fiskeprodukter. Disse varene er kjøpt direkte fra leverandør. Vi mener at kommunen burde ha gjennomført konkurranse for disse anskaffelsene.

De siste tre stikkprøvene, viser at det er gjort kjøp utenfor rammeavtalen, totalt ca. kr 29,5 millioner. Kommunen opplyser at dette skyldes behov for materiell under koronapandemien og at kommunens rammeleverandør ikke kunne levere. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser samtidige vurderinger om disse kjøpene er i samsvar med rammeavtalene og anskaffelsesregelverket for øvrig. Det er kommunens ansvar å sikre at deres innkjøp er i samsvar med inngåtte avtaler og relevant regelverk. For å overholde prinsippet om etterprøvnbarhet, jf. anskaffelsesloven § 4, mener vi at kommunen bør dokumentere slike vurderinger.

¹⁷ For en av kontrollene er det handlet for et mindre beløp som ikke er samsvar med rammeavtalen (ca. kr 24 000), men vi vurderer dette som uvesentlig.

4. Konklusjoner og anbefalinger

4.1. Konklusjoner

Sikrer Larvik kommune at innkjøp i Helse og mestring skjer etter konkurranse og i samsvar med reglene for offentlige innkjøp?

Larvik kommune har etablert rutiner og tiltak for å sikre at anskaffelser skal skje i samsvar med reglene for offentlige innkjøp, men disse har mangler og er ikke alltid oppdaterte. Det er også mangler i innkjøpsprosesser i den perioden vi har undersøkt. Dette kan til en viss grad ha sammenheng med at det har vært utfordrende å gjennomføre anskaffelser under koronapandemien.

Rutiner og rammer for anskaffelser

Kommunen har strategier, reglement og rutiner som plasserer ansvar gir føringer for gjennomføring av anskaffelsesprosesser, men rutinene er ikke alltid oppdaterte.

Larvik kommune har delvis rutiner og praksis som sikrer at det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår ved tjenestekjøp i Helse og mestring. Helse og mestring har ikke rutiner for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i tjenestekontrakter, og lønns- og arbeidsvilkår var ikke kontrollert i de anskaffelsene vi undersøkte.

Vi har sett på de overordnede rutinene for samfunnsansvar. Larvik kommunen har overordnede målsetninger for klima og miljø, men ikke for grunnleggende menneskerettigheter. Kommunen har noen rutiner som fremmer samfunnsansvar. I stikkprøvene så vi ett eksempel på at det er satt kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier om klima/miljø og ingen på krav til grunnleggende menneskerettigheter.

Kommunen har sikret god kompetanse på anskaffelser ved å opprette en egen virksomhet med ansvar for kommunens anskaffelser. Virksomhetslederne har stort ansvar for anskaffelser, men spørreundersøkelsen viser at flere er usikre på hvilket ansvar de har, og flertallet mener at de har for dårlig kompetanse på temaet. Larvik kommune bør derfor vurdere tiltak for å øke kunnskapen både om regelverket og de interne retningslinjene.

Gjennomføring av anskaffelser og rammeavtaler

Vi har undersøkt anskaffelsesprosessen for tolv anskaffelser. I åtte av anskaffelsene foreligger det lite eller ingen dokumentasjon av anskaffelsen. I et flertall av disse opplyser kommunen selv at det ikke har vært konkurranse. Kommunen har i flere av tilfellene begrunnet dette med koronapandemien.

Regelverket åpner for å unnlate konkurranse under visse forutsetninger. Kommunen har ansvaret for å vurdere om betingelsene for å unnlate konkurranse er til stede. Denne vurderingen bør dokumenteres. Slike vurderinger ble ikke dokumentert da kommunen mente at det var et spørsmål

om liv og helse å skaffe nødvendig smittevernutstyr, og at dette ble prioritert fremfor å dokumentere at anskaffelsene var gjort i samsvar med anskaffelsesregelverket.

Våre undersøkelser tyder på at virksomhetslederne i Helse og mestring har god bevissthet på å benytte seg av rammeavtalene. Dette støttes også opp av de stikkprøvene vi tok for å kontrollere lojalitet til rammeavtaler, her fant vi færre avvik enn på enkeltanskaffelsene. I de rammeavtalene vi undersøkte fant vi enkelte anskaffelser som ikke var omfattet av rammeavtale, og hvor det i stedet burde ha vært gjennomført en egen anskaffelsesprosess for.

4.2. Anbefalinger

Kommunen må sikre at reglene om offentlige anskaffelser blir fulgt. Dette omfatter blant annet å:

- sørge for oppdaterte og hensiktsmessige rutiner, herunder egnede rutiner for å ivareta grunnleggende menneskerettigheter i anskaffelser
- stille vilkår om lønns- og arbeidsvilkår i tjenestekontrakter
- kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i tjenestekontrakter
- sørge for at anskaffelsesprosesser blir dokumentert i samsvar med regelverket
- vurdere tiltak for å ivareta miljø- og klimahensyn i anskaffelser

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven)

Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Kommunens dokumenter

Dokument Anskaffelsesstrategi Larvik kommune, datert 20.01.17

Dokument Instruks for anskaffelser, utdatert

Elektroniske kilder

Anskaffelser.no, diverse informasjon om anskaffelser utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), innhentet i perioden september - oktober 2021, <https://anskaffelser.no/>

Anskaffelser.no, «Veiledning om gjennomføring av offentlige anskaffelser under Korona-pandemien», nettside, sist oppdatert 12.12.22, hentet 02.01.23, <https://anskaffelser.no/veiledere/veiledning-om-gjennomforing-av-offentlige-anskaffelser-under-korona-pandemien>

DIFI Direktoratet for forvaltning og IKT, *Veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester*, Oslo, 2018, s. 18, <https://anskaffelser.no/veiledere/veileder-kjop-av-helse-og-sosialtjenester>

Klagenemndssekretariatet, «Ulike sakstyper», nettside, udatert, hentet 14.12.22, <https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/saksgangen/ulike-sakstyper>

KS, «Orden i eget hus - Kommunedirektørens internkontroll, Praktisk veileder», Versjon 3 april 2020, innhentet september - oktober 2021: [Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf](https://www.kommunedirektorens-internkontroll-veileder-f41-web.pdf) (ks.no)

Nærings- og fiskeridepartementet, «Covid-19-utbruddet og anskaffelsesregelverket», nettside, sist oppdatert 23.04.20, hentet 02.01.23. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/covid-19-utbruddet-og-anskaffelsesregelverket/id2693720/>

Elektroniske kilder

Larvik kommune, Intranettsider; Anskaffelser, nettside, brukt ved flere anledninger

Skien kommune, *Skienmodellen*, nettside, publisert 29.03.17, sist endret 10.08.22, brukt 29.11.22, <https://www.skien.kommune.no/skien-kommune/bdk/eiendom/skienmodellen/>

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Vi mottok følgende uttalelse fra kommunedirektøren den 10.02.23:

Innledning

Kommunen er i hovedsak enige i funnene som er vist i rapporten. Dette er kjente avvik som er avdekket i interne ROS-analyser og som det jobbes med løpende.

Noen av funnene er av en mer overordnet karakter som det ikke har vært mulig å prioritere på grunn av ressursmangel. Kommunedirektøren har ved flere anledninger påpekt utfordringer med mangel på administrative ressurser. Denne rapporten viser utfordringene med få ressurser på et komplekst fagområde.

Som det påpekes i rapporten har Virksomhet anskaffelser en god kompetanse og blitt styrket i løpet av revisjonsperioden. Anskaffelser er ikke en direkte kjerneoppgave for kommunal virksomhet, men er en forutsetning for virksomhetens drift og en god måloppnåelse. Å tilrettelegge for en rasjonell organisering av anskaffelsesfunksjonen, vil derfor være av stor strategisk betydning for kommunen og skal understøtte virksomhetene i kommunen. Kommunens målsetting er å få mest mulig ut av de vedtatte budsjettene og samtidig sikre riktig kvalitet på innkjøpene.

Rapporten avdekker behovet for et kompetent fagmiljø på området offentlige anskaffelser. Kommunedirektøren anser videre at kommunen har gode og omfattende rutiner som er med å sikre at kommunen får mest ut av sine budsjetter via offentlige anskaffelser.

Virksomhet Anskaffelser arbeider i disse dager med en ny Temaplan for anskaffelser og kunnskapsgrunnlaget vil være klart i løpet av mars..

Kommunedirektøren har valgt å svare opp spesielt punktene om Samfunnsansvar og Lønns- og arbeidsvilkår. Kommunedirektøren vil også kommentere de tre private ene tiltakene.

Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er et svært omfattende regelverk med mange forskrifter, i tillegg til klare nasjonale, regionale og lokale føringer. Det er også et stort antall veiledere som er spesialiserte ned på detaljnivå. Dette fremgår også av revisjonsrapporten som henviser til flere nasjonale veiledere. Det er gjort mange analyser på nasjonalt nivå om hvordan offentlige anskaffelser er organisert på kommunalt nivå. Utfordringene i kommunesektoren belyses i alle rapporter og det er to hovedfaktorer som påpekes gjennomgående – ressurser og kompetanse.

Kommunedirektøren har satt fokus på offentlige anskaffelser og samlet ressursene i en egen virksomhet i stab. Arbeidet med å utvikle gode rutiner og interne veiledere er et pågående arbeid. Kommunedirektøren må imidlertid kontinuerlig vurdere hvordan ressursene skal prioriteres og hvor kompetansen om offentlige anskaffelser skal ligge.

Offentlige anskaffelser i pandemiens tid

Hele kommune-Norge erfarte at det var svært vanskelig å skaffe smittevernustyr under pandemien, både tidsnok og i tilstrekkelig grad. Larvik kommune var ikke noe unntak og kommunen måtte derfor kjøpe smittevernustyr fra de leverandører som var tilgjengelige. Larvik kommune plasserte, som den første og en av få kommuner, langsiktige kjøpsordrer

med våre avtaleleverandør på munnbind. Dette for å sikre leveranse i størst mulig utstrekning. Kommunen valgte å holde seg til norske leverandører som kunne garantere kvalitet (bl.a. sertifiserte produkter), og ikke kjøpe direkte fra produsenter i f.eks. Kina, hvor kvaliteten ikke kunne garanteres.

Kommunen fikk flere tilbud fra leverandører som leverte direkte fra Kina. Vi inngikk ikke avtaler med disse tilbyderne. Dette både med tanke på sikkerheten for kvaliteten på produktene og usikkerheten på hva slags bedrifter som produserte varene.

Kommunen mener at det var et spørsmål om liv og helse å skaffe nødvendig smittevernutstyr, og at dette ble prioritert fremfor å dokumentere at anskaffelsene var gjort i samsvar med anskaffelsesregelverket.

Det er utarbeidet mange veiledere fra departementene og andre offentlige enheter om hvordan man kan tilpasse anskaffelsesprosessene i en pandemi. Kommunen er kjent med disse, men har valgt å prioritere arbeidet med å finne produkter og få disse distribuert ut til kommunens avdelinger og dermed sikre liv og helse. Der kommunen har hatt rammeavtaler på smittevernutstyr er disse leverandører kjent med at vi kjøpte utenfor avtalene, da de ikke kunne levere. Vi forholder oss nå til inngåtte avtaler.

Organisering og rutiner

Kommunedirektøren ser på avvikene som er avdekket i våre rutiner som viktige forbedringspunkter som vil bli fulgt opp. Revisjonen er et viktig bidrag i vårt forbedringsarbeid. Revisjon av rutiner og internkontroll er et økt fokusområdet i hele kommunen. Som revisor påpeker har kommunen sikret god kompetanse på anskaffelser med å opprette en egen virksomhet med ansvar for anskaffelser. Denne enheten vil jobbe aktivt med opplæring, gode rutiner og tettere samarbeid med virksomhetslederne fremover.

Samfunnsansvar

Kommunedirektøren kjenner seg ikke igjen i formuleringer som kan leses som om kommunen ikke ivaretar grunnleggende menneskerettigheter i sine anskaffelser.

Vi ønsker å trekke for lovens formulering " skal også ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter".

Her er det viktig å presisere at dette ikke gjelder produkter som er produsert i Norge, men kun enkeltprodukter. Her finnes det igjen flere veiledere som angir mulige risikoprodukter. Et av punktene som man skal følge opp er blant annet organisasjonsfriheten hos produsenten. Kommunedirektøren ønsker å problematisere dette ved å påpeke at svært mange produkter som selges i Norge og Europa er produsert i Kina. Flere uavhengige organisasjoner påpeker eller hevder at det ikke er organisasjonsfrihet i Kina.

Kommunen har primært krav til samfunnsansvar i alminnelige kontraktsvilkår. Oppfølging av disse kravene er utfordrende og ressurskrevende også med tanke på kompetanse. Dette er momenter som vi ikke har valgt å prioritere pga ressurs situasjonen. Larvik kommune kjøper varer og tjenester i hovedsak gjennom gode anskaffelsesprosesser fra norske bedrifter.

Krav til lønns- og arbeidsvilkår

Kommunedirektøren er uenig i at kommunen ikke stiller vilkår om lønns- og arbeidsvilkår i våre tjenstekontrakter. Dette underbygges med at det er i tatt inn i våre kontraktsmaler.

Kommunedirektøren er enig i at det ikke er utført kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i kommunens tjenstekontrakter, men det er basert på en overordnet vurdering. Larvik kommune utarbeider i disse dagene en mer omfattende rutine for risikovurdering og rutiner for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Dette blant annet for i større grad kunne dokumentere vurderingene skriftlig (i Websak) og forberede oss på de forventede økte kravene om dette i fremtidige forskrifter (ref. Norgesmodellen). Se også kommunens høringsuttalelse om innføring av Norgesmodellen.

Det gjøres imidlertid her også en overordnet vurdering om sannsynligheten for at en tilbyder har ansatte som ikke har lønns- og arbeidsvilkår iht landsdekkende tariffavtaler (allmenngjorte tariffavtaler). Larvik kommune kjøper inn varer og tjenester primært fra norske selskaper.

Larvik kommune vurderer med overveiende sannsynlighet at private helseselskaper (ref. private enetiltak) og nasjonale vakter og sikkerhetsselskap følger slike overenskomster. Det brukes derfor ikke administrative ressurser på dette.

I 2022 ble det utført en analyse fra Deloitte på vegne av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet om [hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriositet](#).

Noen av funnene i denne rapporten er:

- (.....) oppdragsgivere i større grad enn før stiller strengere seriositetskrav i sine anskaffelser, men uten at disse nødvendigvis er tilpasset realiteten i virksomheten eller i bransjen som skal levere oppdraget, og uten at kravene faktisk følges opp etter at kontrakten er inngått.
- For det andre kan strenge krav virke mot sin hensikt dersom det i konkurransen ikke tas høyde for at det kan innebære en kostnad å etterleve kravene som stilles.
- Videre er det et betydelig behov for å styrke arbeidet med kontraktsoppfølging av seriositetskrav i offentlig sektor.
- Det fremstår som et paradoks at de offentlige virksomhetene (...) gjennomgående trekker frem kontraktsoppfølging og kontroll av leverandørene som den klart viktigste forutsetningen for å fremme seriositet gjennom offentlige anskaffelser, samtidig som dette arbeidet prioriteres ned i virksomhetenes praksis til fordel for andre mål og oppgaver.

Kommunen har uavhengig av denne revisjonsrapport påbegynt utarbeidelse av rutiner for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Dette som følge av forventede forskriftsmessige krav om oppfølging. Arbeidet vil starte med ROS-analyse ved konkurransens oppstart til hvordan oppfølging skal skje. Som påpekt av revisor og av kommunen så gjenstår det her arbeid og ressurser.

Private enetiltak

Det er gjennomført revisjon av tre private enetiltak. Kommunen har som primær målsetting å tilby alle helsetjenester i egenregi. Det er kun ved helt spesielle tilfeller at kommunen går til anskaffelse av private tjenester. Det ligger en faglig vurdering bak disse beslutningene.

Kommunen ser at det er manglende dokumentasjon for dette i Websak, men ønsker å påpeke at unntaksbestemmelsene i loven er vurdert og det er funnet at disse anskaffelsene kan gjennomføres som direkte anskaffelser. Når det gjelder brukermedvirkning så er dette et prioritert fokusområde i Helse og mestring. Når det gjelder disse tre private enetiltakene så er det gjennomført der det er mulig.

Kommunedirektøren vil igjen påpeke at pasientens helse og tilpassede tjenester vil alltid ha høyeste prioritet.

Helse og mestring skal ferdigstille en veileder for kjøp av helse- og sosialtjenester. Dette arbeidet ble igangsatt før pandemien. Veilederen skal være praktisk nyttig for å tydeliggjøre ansvar, gjennomføring og oppfølging ved kjøp av helse- og sosialtjenester. Her vil rutiner for unntak for anskaffelser om kjøp av enkelttiltak blir beskrevet med egne maler for behovskartlegging, brukermedvirkning og kontraktskrav for lønns- og arbeidsvilkår.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Problemstilling 1: Sikrer Larvik kommune at innkjøp i Helse og mestring skjer etter konkurranse og i samsvar med reglene for offentlige innkjøp?

Organisering, ansvar og internkontroll

Kravet til internkontroll på innkjøpsområdet følger av det generelle kravet til kommunerektørens internkontroll i kommuneloven § 25-1. Kommunedirektøren skal ha kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter, inkludert anskaffelsesreglene, følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Av kommuneloven § 25-1 går det frem at kommunedirektøren skal:

- a) *utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) *ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) *avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) *dokumentere internkontrollen i den form og omfang som er nødvendig*
- e) *evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

Anskaffelsesloven (LOA) § 5 krever at kommunen har egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser. Kommunen skal også innrette sin anskaffelsespraksis for å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger.

KS har utarbeidet veilederen *Orden i eget hus - Kommunedirektørens internkontroll*. Veilederen peker på at god internkontroll er basert på risiko.¹⁸ Ifølge DFØ er det risiko for mislighold og korrupsjon på anskaffelsesområdet. For å redusere faren for mislighold og korrupsjon, bør det gjennomføres risikovurderinger og etableres internkontrolltiltak.¹⁹

I KS-veilederen anbefaler å utarbeide styringsdokumenter og etablere rutiner og systemer for å sikre at organisasjonen når de mål som er satt. Det er en forutsetning at styringsdokumenter, rutiner og systemer er gjort kjent for kommunens ansatte.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)²⁰ sin nettside anskaffelser.no har veiledning og verktøy for gode offentlige innkjøp. De definerer internkontroll som:

«eit formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformast, gjennomførast og følgjast opp med basis i vurderingar av risiko for styringssvikt, feil og manglar i

¹⁸ KS, *Orden i eget hus*, s. 37

¹⁹ DFØ, *Internkontroll for offentlige innkjøp*, sist endret 06.01.22, brukt 27.10.22, <https://anskaffelser.no/nn/innkjopsledelse/internkontroll-offentlige-innkjop> og DFØ, *Korrupsjon i offentlige anskaffelser*, sist endret 26.01.22, brukt 27.10.22 <https://anskaffelser.no/innkjopsledelse/samfunnsansvar/korrupsjon-i-offentlige-anskaffelser>, sist endret 06.01.22, brukt 27.10.22.

²⁰ DFØ er statens fagorgan for økonomistyring, gode beslutningsgrunnlag for statlige tiltak, organisering og ledelse i staten, samt for anskaffelser i offentlig sektor.

verksemda sine arbeidsprosessar.» Internkontroll kan også omtalast som kontroll og styring.²¹

DFØ lister også opp viktige tiltak for å oppnå internkontroll på innkjøpsområdet:

- *Etablering av innkjøpsstrategi med handlingsplan.*
- *Rolle- og ansvarsfordeling.*
- *Fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeleggjere ansvaret mellom ulike typer innkjøp.*
- *Etablere retningslinjer for innkjøp som skil mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler.*
- *Kommunisere mål og resultatkrav for verksemda sine innkjøp og gje nødvendig opplæring.*
- *Etablere rutine for risikovurderingar (i motsetnad til tilfeldig og unødvendig kontroll)*
- *Etablere rutinar for oppfølging av etterleving (i motsetnad til eingongs- og ad hoc kontroll)*
- *Standardisering av innkjøpsprosessar og rutinar som sikrar etterleving av krav, gjerne ved hjelp av elektroniske løysingar.*
- *Rutinar for oppfølging av mål og resultatkrav ved hjelp av mellom anna fakturakontroll, evaluering og rapportering.*
- *Etablere system for oppbevaring og tilgjengeleggjering av rammeavtaler.*
- *Etablere system for kontraktsoppfølging og handtering av endringsordrar og tilleggsarbeid.²²*

Selv om anskaffelser under 100 000,- (ekskl. mva.) ikke er omfattet av LOA bør kommunen å ha rutiner også for disse anskaffelsene. Slike rutiner kan bidra til at habilitetsregler følges, fremme konkurranse og styrke den generelle tilliten til kommunen.

I tillegg til rutiner for anskaffelser er anskaffelsesstrategi et nyttig verktøy. En strategi vil typisk vise hvilke tiltak og prioriteringer som virksomheten ønsker å gjennomføre for å bedre sine anskaffelsesprosesser og vil derfor være et bidrag for den overordnede styringen av anskaffelser.²³

Krav til klima, miljø og menneskerettigheter i anskaffelser

Kommunen skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den både «bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme[r] klimavennlige løsninger der dette er relevant», jf. LOA § 5.

²¹ DFØ, *Internkontroll for offentlege innkjøp*, sist endret 06.01.22, brukt 05.10.22, <https://anskaffelser.no/nn/innkjopsledelse/internkontroll-offentlege-innkjop>

²² DFØ, *Internkontroll for offentlege innkjøp*, sist endret 06.01.22, brukt 05.10.22, <https://anskaffelser.no/nn/innkjopsledelse/internkontroll-offentlege-innkjop>

²³ DFØ, *Anskaffelsesstrategi*, sist endret 04.01.22, brukt 27.10.22, <https://anskaffelser.no/innkjopsledelse/anskaffelsesstrategi>

Det følger av LOA § 5 at kommunen må vurdere hvilke anskaffelser det er relevant å stille krav til miljø og klima. I tillegg må kommunen sørge for at klima- og miljøgevinster blir hentet ut i praksis.²⁴ En måte kommunen kan gjøre dette på er å identifisere hvilke typer anskaffelser det er aktuelt å stille klima- og miljøkrav i anskaffelsesstrategien eller andre relevante dokumenter.

Kommunen må også ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i offentlige anskaffelser hvor det er risiko for brudd på disse, jamfør FOA § 5. Kommunen må derfor også vurdere hvilke anskaffelser det er risiko for brudd på menneskerettighetene. DFØ anbefaler å ha på plass rutiner for å identifisere områder med risiko for brudd på menneskerettighetene og rutiner som ivaretar dette i anskaffelsesprosessen og kontraktsoppfølgingen.²⁵

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier om internkontroll og overordnede rutiner:

Kommunen må:

- **definere roller og ansvar for anskaffelser**
- **ha overordnede rutiner for anskaffelser**
- **ha tiltak for å ivareta miljø- og klimakrav i anskaffelser**
- **ha egnede rutiner for å fremme grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser**

Oppfølging av arbeids- og lønnsvilkår

Ifølge LOA § 5, andre ledd kan kommunen stille egnede krav og kriterier i anskaffelsesprosessen som fremmer arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen. Ved anskaffelse av tjenester og bygge- og anleggsarbeider med en verdi som overstiger kr 2,05 millioner (ekskl. mva.), skal kommunen, ifølge forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 5, sette krav til lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte hos leverandør og ev. underleverandører. Lønns- og arbeidsvilkårene skal enten være i samsvar med allmenngjort tariffavtale eller i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen. Dette kravet skal komme frem av kontrakten med leverandøren.

Kommunen skal videre stille krav i kontrakten om at de kan kreve å få dokumentasjon på at kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. I kontrakten skal også kommunen forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner hvis kravene til lønns- og arbeidsvilkår ikke er oppfylt, jf. forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6.

²⁴ DFØ, *Kom i gang med grønne anskaffelser*, nettside, sist endret 30.06.22, brukt 13.10.22, <https://anskaffelser.no/verktoy/veiledere/kom-i-gang-med-gronne-anskaffelser>

²⁵ DFØ, *Hvordan fremme grunnleggende menneskerettigheter ved høyrisikoanskaffelser*, nettside, sist endret 09.09.22, brukt 13.10.22, <https://anskaffelser.no/berekraftige-anskaffingar/menneskerettigheter/hvordan-fremme-grunnleggende-menneskerettigheter-ved-hoyrisikoanskaffelser>

Kommunen plikter også å gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår blir oppfylt, jf. forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7.

Kommunen skal i kunngjøring eller konkurransegrunnlaget for en offentlig anskaffelse opplyse om at disse kravene vil bli stilt i kontrakten, jf. forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier om lønns og arbeidsvilkår:

Kommunen må:

- **i tjenestekontrakter over kr 2,05 mill. (ekskl. mva.):**
 - **sette krav om at ansatte hos leverandør (og underleverandør) har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til allmenngjort tariffavtale eller gjeldende landsomfattende tariffavtale**
 - **kontraktfeste at de kan kreve dokumentasjon av at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt**
 - **kontraktfeste at de kan gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom krav til lønns- og arbeidsvilkår ikke er oppfylt**
 - **skal det komme frem av konkurransegrunnlaget at disse kravene vil bli satt**
- **ha rutiner og praksis for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos leverandør (og underleverandør) av tjenestekontrakter over kr 2,05 mill. (ekskl. mva.)**

Offentlige anskaffelser

LOA med tilhørende forskrifter gjelder for kommunens anskaffelser som har en verdi lik eller over 100 000,- ekskl. mva. For alle anskaffelser som faller inn under regelverket skal kommunen følge de grunnleggende prinsippene i LOA § 4 om:

konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

Anskaffelsesforskriften (FOA) del IV gjelder for kjøp av helse- og sosialtjenester²⁶ over EØS terskelverdien (se under). For denne typen anskaffelser er reglene enklere enn hva de er for de ordinære anskaffelsene.

²⁶ Hva som utgjør helse- og sosialtjenester er definert i [anskaffelsesforskriften vedlegg 3](#).

For kjøp av varer og tjenester er det følgende deler av FOA som gjelder:

Tabell 5 Terskelverdier for vare- og tjenestekjøp og kjøp av helse- og sosialtjenester utført av kommunen og hvilken del av FOA som gjelder for anskaffelsen

Verdi på anskaffelsen i kroner uten mva	Ordinære vare- og tjenestekjøp	Kjøp av helse- og sosialtjenester
Under 100 000,-	Ingen krav i LOA/FOA	Ingen krav i LOA/FOA
100 000,- 1,3 millioner	Del I	Del I
1,3 - 2,2 millioner	Del II	Del I
2,2 millioner - 7,8 millioner	Del III	Del I
7,8 millioner	Del III	Del IV

Grensen på kr 1,3 millioner omtales som *nasjonal terskelverdi*, mens grensen på 2,2 millioner (7,8 millioner for helse- og sosialtjenester) omtales som *EØS-terskelverdi*.

Verdianslag

Verdien på anskaffelsen avgjør hvilken del av forskriften som gjelder. Ifølge FOA § 5-4 skal kommunen beregne kontraktens verdi på grunnlag av et anslag av hva anskaffelsen samlet vil koste. Beregningen av anslaget skal være forsvarlig på tidspunktet anbudet kunngjøres, jf. FOA § 5-4 (2).²⁷

For vare- eller tjenesteanskaffelser som kommunen gjør regelmessig, skal de legge til grunn faktisk eller anslått verdi over en tolv måneders periode, jf. FOA § 5-4 (9). Ved rammeavtaler skal man legge til grunn den maksimale verdien av alle anskaffelsene som man forventer å inngå i avtaleperioden, jf. FOA § 5-4 (5).

For tjenestekontrakter som ikke har en fastsatt samlet pris skal kommunen legge hele verdien av kontrakten til grunn når den er kortere enn 4 år. For kontrakter lengre enn dette, legges den månedlige verdien multiplisert med 48 til grunn, jf. FOA § 5-4 (12).

Konkurransereformer og kunngjøring

Konkurranse er et av de grunnleggende prinsippene for anskaffelser.

Ved anskaffelser utført etter FOA del I kan kommunen ta direkte kontakt med leverandører som de inviterer til å levere tilbud. Kommunen kan også velge å utlyse anbudet, eks. på sine egne nettsider eller i avisen.

For anskaffelser utført etter FOA del II skal anskaffelsen kunngjøres i den nasjonale anskaffelsesdatabasen DOFFIN, jf. FOA § 8-17. Dette kan enten gjøres med en åpen

²⁷ Hvis det ikke er krav om utlysning skal beregningen være forsvarlig når anskaffelsesprosessen blir innledet.

tilbudskonkurranse eller en lukket tilbudskonkurranse, jf. FOA § 8-3. I en åpen konkurranse kan alle interesserte leverandører levere tilbud. I en lukket konkurranse vil det først være en kunngjøring hvor leverandører kan melde interesse for å delta, deretter velger kommunen etter forutbestemte vilkår et antall leverandører som deltar i selve konkurransen, jf. FOA § 9-2.

Anskaffelser utført etter FOA del III skal kunngjøres på DOFFIN og den europeiske anskaffelsesdatabasen TED, jf. FOA § 21-1 (1). Kommunen kan benytte åpen eller lukket anbudskonkurranse, i konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring, konkurransepreget dialog eller konkurranse om innovasjonspartnerskap, jf. FOA § 13-1.

Når det gjelder anskaffelser utført etter FOA del IV skal også disse utlyses på DOFFIN og TED. Kommunen kan velge mellom to forskjellige kunngjøringsprosedyrer. Kommunen kan gjøre en alminnelig kunngjøring som er åpen for alle. Alternativt kan kommunen gjøre en forhåndskunngjøring hvor interesserte leverandører først melder sin interesse, for å så kunne delta i konkurransen, jf. FOA § 30-5. Utover dette er få detaljerte regler for hvordan konkurransen skal gjennomføres, men kommunen må opplyse i kunngjøringen hvordan de skal gjennomføre konkurransen, jf. FOA § 30-1 (1).

Når kommunen inngår kontrakter for anskaffelser gjort etter FOA del III eller IV skal det kunngjøres at DOFFIN og TED at kontrakten er inngått, jf. FOA §§ 21-6 og 30-7.

Under visse vilkår kan en anskaffelse fritas fra hele eller deler av anskaffelsesreglene. Når det gjelder anskaffelse av helse- og sosialtjenester, er det særlige unntaket i FOA § 30-4 som er aktuelt. Unntaket gjelder anskaffelser som gjennomføres etter FOA del IV. Dette unntaket gjelder anskaffelse av tjenester til enkeltbrukere hvor det ikke er mulig å gjennomføre en forsvarlig konkurranse uten å røpe taushetsbelagte opplysninger om brukeren og brukeren ikke samtykker til å gi ut disse opplysningene eller kun samtykker til å gi ut opplysningene til en eller flere bestemte leverandører. Kommunen må derfor i hvert enkelttilfelle undersøke muligheten for å gjennomføre en konkurranse før de bruker unntaket. Fritaket gjelder reglene i FOAs del IV, dvs. at kommunen fortsatt må følge reglene i del I og LOA, herunder krav til dokumentasjon og etterlevelse av de grunnleggende prinsippene. Kommunen må også kunngjøre kontraktsinngåelsen, jf. FOA §§ 30-4, 30-7, 21-1 og 21-6.

For å overholde det grunnleggende prinsippet om etterprøvbarehet i LOA § 4 må kommunens vurderinger i forbindelse med bruk av unntakshjemler være skriftlig.

Konkurransegrunnlag

Forutberegnelighet (dvs. forutsigbarhet) er et av de grunnleggende prinsippene for anskaffelser. Dette innebærer at leverandører på forhånd skal kunne vite hvordan konkurransen blir gjennomført og på hvilket grunnlag leverandør blir valgt. Dette vil som regel komme frem av konkurransegrunnlaget. Sentrale elementer i konkurransegrunnlaget informasjon om:

- kravspesifikasjon – hva kommunen skal anskaffe (kravspesifikasjon),

- hvordan konkurransen skal gjennomføres
- kvalifikasjonskrav – hvilke grunnleggende krav leverandøren må oppfylle for å delta i konkurransen
- tildelingskriterier – hvilke kriterier som tilbudene vil bli vurdert etter i valget av leverandør

Hvor detaljert et konkurransegrunnlag skal være, avhenger av verdien på anskaffelsen.

Det er nærmere regler for kvalifikasjonskrav, kravspesifikasjoner og tildelingskriterier for anskaffelser omfattet av FOA del II og del III. Det er ikke tilsvarende regler for anskaffelser som er omfattet av del I.

Forskriften regulerer heller ikke hvordan konkurransekrav for anskaffelse av helse- og sosialtjenester skal utformes.

Kommunen skal imidlertid sikre at konkurransen er utformet slik at leverandører blir behandlet likt og at leverandørene er kjent med hva kommunen vil legge vekt på ved valg av leverandør, jf. FOA § 30-1. Ifølge FOA § 30-1 (3) skal kommunen kan ta i betraktning særtrekkene ved tjenesten som skal anskaffes. For eksempel:

«brukerens behov for kvalitet, kontinuitet, universell utforming, akseptable priser, tilgjengelighet og et helhetlig tjenestetilbud, kompetanse og erfaring, brukermedvirkning, ivaretagelse av brukerens integritet, mestring og deltakelse i samfunnet og mobilisering av ressurser i brukerens nærmiljø. Oppdragsgiveren kan også vektlegge sine behov for mangfold, kontinuitet og innovasjon»

Dokumentasjon av konkurransen

Etterprøvbarehet, ett av de grunnleggende prinsippene for anskaffelser, innebærer blant annet at kommunen må dokumentere anskaffelsesprosessen. I alle anskaffelser omfattet av forskriften må kommunen å oppbevare tilstrekkelig dokumentasjon til «å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen», jf. FOA § 7-1. Eks. vil begrunnelse av valg av leverandør være en viktig beslutning og begrunnelsen for dette bør dokumenteres.

For anskaffelser utført etter FOA del II og III er det mer detaljerte krav til hva som skal dokumenteres, jf. FOA §§ 10-5 og 25-5. Blant annet skal kommunen dokumentere er begrunnelsen for valg av leverandør,

Anskaffelser gjort etter FOA del IV må oppfylle det grunnleggende kravet til dokumentasjon i FOA § 7-1.

Koronapandemien og offentlige anskaffelser

I forbindelse med koronapandemien oppsto det stort behov for bla. smittevernutstyr samtidig som det oppsto problemer i leveransekedene.

Nærings- og fiskeridepartementet har beskrevet hvilket rom det for å tilpasse anskaffelsesprosessene i situasjonen som oppsto under pandemien.²⁸ Departementet viser til at det er flere unntak som kan være aktuelle og at oppdragsgiver må vurdere i hvert tilfelle om vilkårene for å benytte unntak er til stede.

Blant de unntakene det som departementet omtaler er:

- Forkortede frister for i gjennomføring av konkurranse hvis det ikke lar seg gjøre å overholde de normale fristene.
- Bruk av prosedyreformen «konkurranse med forhandling uten foregående kunngjøring» som kan brukes hvis særlige forhold kommunen ikke kunne forutse og ikke er skyld i og at dette gjør det umulig å overholde selv de forkortede fristene. Det presiseres at denne konkurranseformen skal kun benyttes i det omfang og varhet som er strengt nødvendig.
- Hvis det heller ikke lar seg gjøre å gjennomføre «konkurranse med forhandling uten foregående kunngjøring» kan kommunen gjennomføre anskaffelse uten konkurranse. Dette unntaket skal imidlertid tolkes strengt, eks. ved at enhver forsinkelse vil utgjøre en fare for menneskers liv og helse.

Anskaffelser.no skriver at bruk av unntaket om anskaffelse uten konkurranse vil forutsette at anskaffelsen har direkte tilknytning til koronapandemien.²⁹

I sin veiledning skriver departementet at pandemien kan også medføre behov for å utvide eksisterende kontrakter. Større endringer i kontrakten kan kun gjøres som følge av omstendigheter som en aktsom oppdragsgiver (dvs. kommunen) kunne forutse. Oppdragsgiver kan gjøre endringer som medfører en prisøkning på opptil 50 prosent. Pandemien kan også gjøre det nødvendig å forlenge eksisterende kontrakter. Dette kan gjøres inntil en ny kontrakt kan inngås i tråd med anskaffelsesreglene.

Brukermedvirkning

Det følger av pasient- og brukerloven § 3-1 at bruker eller pasient har rett til å medvirke til gjennomføringen av helse- og omsorgstjenester. Dette omfatter blant annet «rett til å medvirke ved valg mellom tilgjengelige og forsvarlige tjenesteformer og undersøkelses- og behandlingsmetoder.» Denne retten gjelder også når tjenesten blir kjøpt av private.

En følge av dette er at bruker eller pasient bør få anledning til å medvirke når kommunen anskaffer helse- og omsorgstjenester fra private. Det er likevel kommunen som har den endelige

²⁸ Nærings- og fiskeridepartementet, «Covid-19-utbruddet og anskaffelsesregelverket», nettside, sist oppdatert 23.04.20, hentet 02.01.23, <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser/-covid-19-utbruddet-og-anskaffelsesregelverket/id2693720/>

²⁹ Anskaffelser.no, «Veiledning om gjennomføring av offentlige anskaffelser under Korona-pandemien», nettside, sist oppdatert 12.12.22, hentet 02.01.23, <https://anskaffelser.no/veiledere/veiledning-om-gjennomforing-av-offentlige-anskaffelser-under-korona-pandemien>

beslutningsmyndigheten. Et aktuelt i utformingen av konkurransegrunnlaget, fordi det er da brukeren har størst mulighet for å påvirke anskaffelsen.³⁰

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier om offentlige anskaffelser:

Kommunen må:

- **ved gjennomføringen av anskaffelser:**
 - **i forkant beregne anskaffelsens verdi**
 - **innhente tilbud fra flere leverandører eller kunngjøre konkurransen i samsvar med gjeldende regelverk**
 - **ved anskaffelse etter anskaffelsesforskriften del III og IV kunngjøre kontraktsinngåelse**
 - **skriftlig begrunne valg av leverandør og andre viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen**
 - **ved bruk av unntakshjemler dokumentere hvilken hjemmel som er benyttet og begrunnelse for dette**
- **ved anskaffelse av helse- og omsorgstjenester sikre at pasienten har mulighet til å medvirke i anskaffelsesprosessen**

Rammeavtaler

Rammeavtaler inngås gjerne på områder hvor kommunen har behov for å gjøre gjentakende innkjøp over tid av en bestemt vare eller tjeneste. I en rammeavtale inngår kommunen avtale med en eller flere leverandører for leveranse av en vare eller tjeneste (gjerne en kategori av varer eller tjenester). I avtaleperioden kan kommunen gjøre kjøp direkte fra leverandøren(e) når kommunen har behov for dette (avrop) uten å gjennomføre en full anbudsprosess. Mengden varer eller tjenester som skal kjøpes er ikke forutbestemt, men kommunen må i utlysningen av konkurransen sette et makstak for verdi og bestemme varighet på avtalen.³¹

Med unntak av noen få bestemmelser, er det ikke egne regler for rammeavtaler i FOA. Dvs. at konkurranse gjennomføres på samme måte som for andre anskaffelser.³²

I avtaleperioden er det viktig at kommunen forholder seg lojalt til avtalen, dvs. at avtalen brukes når det skal kjøpes varer eller tjenester som faller inn under den. Hvis kommunen ikke gjør dette kan det utgjøre et avtalebrudd og kommunen kan derfor ende opp med å betale mer enn de prisene som er fremforhandlet i avtalen. Dette fordrer at kommunens ansatte er kjent med rammeavtalene til kommunen og hvordan disse brukes.

³⁰ DIFI Direktoratet for forvaltning og IKT, *Veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester*, Oslo, 2018, s. 18

³¹ DFØ, «Rammeavtaler», nettside, sist oppdatert 10.03.22, brukt 18.10.22, <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/rammeavtaler>

³² DFØ, «Korleis inngå rammeavtaler», nettside, sist oppdatert 02.09.22, <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/rammeavtaler/korleis-innga-rammeavtaler>

På bakgrunn av dette har vi utledet følgende revisjonskriterium om rammeavtaler:

Kommunen bør sikre at inngåtte rammeavtaler blir benyttet.

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 05.09.22. Oppstartsmøte ble holdt 17.10.22 med virksomhetsleder anskaffelser og virksomhetsleder hjemmetjenester til stede.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden fra oktober 2022 til januar 2023.

For å kartlegge arbeidet med offentlige anskaffelser har vi både sett på organisering, rutiner og praksis. Vi har gjennomgått sentrale dokumenter som beskriver organisering av kommunens administrasjon og rutiner knyttet til offentlige anskaffelser. Vi har supplert dette med skriftlige spørsmål til vår kontaktperson (virksomhetsleder anskaffelser).

Vi har gjennomført spørreundersøkelse og tatt flere stikkprøver av anskaffelser for å undersøke hvordan rutinene har blitt praktisert.

Spørreundersøkelsen gikk til ledergruppen i Helse og mestring. Totalt 10 personer invitasjon, hvorav 9 svarte. Vi spurte om: kompetanse på offentlige anskaffelser, kjennskap til rutiner, samfunnsansvar i anskaffelser og rammeavtaler. Svakheten i spørreundersøkelsen er at svarene er respondentenes subjektive oppfatning og det kan være begrenset hva respondenten husker når undersøkelsen blir besvart.

Total har vi sett på 30 forskjellige anskaffelser i stikkprøvene. Noen anskaffelser har gått igjen i flere av stikkprøvene.

Det første utvalget gjaldt gjennomføringen av anskaffelsesprosessen. Utvalget til denne stikkprøven ble gjort fra leverandørstatistikken til Helse og mestring i perioden januar 2021 til og med august 2022. Utvalget besto av både varer og tjenester, utvalget ble gjort med hensikt å få spredning på verdien til anskaffelsene slik at vi fikk dekket de forskjellige delene av anskaffelsesforskriften.

Vi har også valgt ut tjenestekontrakter for å undersøke om kommunen har stilt krav til lønn og arbeidsvilkår i anbudskonkurransen og i kontrakt med leverandørene. Disse leverandørene ble valgt fra oversikt over rammeavtaler og fra leverandørstatistikk for Helse og mestring.

Vi stilte spørsmål om kommunens tre aktive avtaler om private enkelttiltak. Vi stilte spørsmål om disse for å kartlegge medvirkning fra bruker/pasient i anskaffelser, bruk av unntakshjemler og krav om lønns- og arbeidsvilkår.

Det siste utvalget var for å kontrollere kommunens lojalitet til rammeavtaler. Her benyttet brukte vi sammenstilling fra hovedboken til kommunen i perioden januar 2021 til og med september 2022. Sammenstillingen brukte vi for undersøke noen varegrupper hvor kommunen har rammeavtaler og se om andre leverandører er benyttet isteden.

Vi har hatt tilgang til relevante saksmapper i kommunens arkiv, og innhentet tilleggsinformasjon fra kommunen i den grad det har vært nødvendig. Stikkprøver har en begrensning i at de kan gi et snevet datagrunnlag, vi mener at utvalgsmetodikken vår og de andre metodene vi benytter kompenserer for dette.

All muntlig informasjon som vi har fått under arbeidet med rapporten, er skriftlig bekreftet fra kilden.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. I forbindelse med stikkprøvekontrollen har vi fått innsyn i relevante saksmapper i kommunens saks- og arkivsystem ACOS WebSak. I gjennomgangen har vi sett personopplysninger til ansatte hos leverandør og i noen få tilfeller til brukere i kommunen. Dette er opplysninger vi ikke har nedtegnet og følgelig ikke er lagret hos oss.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.³³

³³ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.³⁴ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

³⁴ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

21: 3805 406