

FORVALTNINGSREVISJON

Offentlige anskaffelser

Senja kommune



Rapport 2024

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Senja kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot offentlige anskaffelser. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Senja kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Senja kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø/Narvik, 5.2.2024

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Ansvarlig for kvalitetssikring

Susanne Arntzen Langnes
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

KomRev NORD har på oppdrag fra kontrollutvalget i Senja kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon om offentlige anskaffelser. Temaet har vært til behandling i flere av kontrollutvalgets møter. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Senja kommune etterlever sentrale bestemmelser som gjelder for rammeavtaler. Kontrollutvalget avgrenset undersøkelsen til å gjelde vare- og tjenesteområdet, og særlig avtaler innenfor helsetjenester.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av rammeavtaler?*
2. *Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved kjøp under inngåtte rammeavtaler?*
3. *Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av avtaler innenfor helsetjenester?*

En rammeavtale er en avtale som fastsetter kontraktsvilkårene for de kontrakter som kommunen skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde. Kommunen må følge anskaffelsesregelverket ved inngåelse av rammeavtaler. Kommunen må ved kjøp på rammeavtalene (avrop) holde seg innenfor avtalenes oppgitte varighet, pris og mengde. For å besvare problemstillingene har vi innhentet informasjon gjennom intervju med informanter i Senja kommune, og skriftlig dokumentasjon som blant annet oversikter over kommunens rammeavtaler, helsetjenesteavtaler og regnskapsdata.

Under problemstilling 1 har vi undersøkt kommunens inngåelse av åtte ulike rammeavtaler. Vi har vurdert at Senja kommune for de undersøkte anskaffelsene **har oppfylt** samtlige av de utledede revisjonskriteriene om konkurranse, likebehandling og dokumentasjon som vi har utledet fra anskaffelsesregelverket.

På denne bakgrunn er revisors konklusjon på problemstilling 1 at **Senja kommune har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av rammeavtaler.**

Under problemstilling 2 har revisor undersøkt om kommunens kjøp over rammeavtalene er gjort innenfor rammeavtalens varighet og verdiangivelser:

- Samtlige av de åtte undersøkte rammeavtalene viser at kommunen har praksis i tråd med regelverket, herunder at det ikke er kjøpt på rammeavtale som er utløpt på tid.
- Når det gjelder rammeavtalen om papir og plastprodukter, viser regnskapstallene at kommunen har utbetalt mer til leverandør enn det som var estimert kontraktsverdi, og at kommunen har forlenget avtalen med leverandør til tross for at avtalen har nådd sin maksimale verdi. Avtalen er ikke løpt ut slik at kommunen ikke har handlet utenfor tidsrammen.
- På bakgrunn av at det ikke foreligger informasjon om forbruket og manglende system hos kommunen for å følge med på forbruket har revisor ikke tilstrekkelig gyldige data til å vurdere om kommunens praksis er i tråd med regelverket for noen av de undersøkte

rammeavtalene, herunder om kommunen har kjøpt på rammeavtaler kun innenfor mengde- og verdirammer.

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger har vi på problemstilling 2 konkludert med at **Senja kommunes kjøp på de undersøkte rammeavtalene er gjort innenfor avtalenes utløpstid. Det er ikke grunnlag for å konkludere på overholdelse av regelverket når det gjelder etterlevelse av krav til at kjøp på rammeavtaler må skje kun innenfor avtalens mengde- og verdiangivelser.**

Under problemstilling 3 har revisor undersøkt om kommunen har etterlevd anskaffelsesregelverket ved inngåelse av 15 kontrakter for levering av tjenester til enkeltpersoner innen helse og omsorg. Revisor har gjort følgende vurderinger:

- For seks av 15 avtaler har ikke kommunen kunnet fremskaffe annen dokumentasjon enn avtalen mellom kommunen og leverandør. For disse avtalene har ikke revisor grunnlag for å kunne vurdere kommunen opp mot de utledede revisjonskriteriene.
- For syv av anskaffelsene har kommunen dokumentert at vilkårene er oppfylt ved bruk av unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 30-4. Det vil si at kommunen har hjemmel for å unnlate å gjennomføre ordinær konkurranse om kontrakten. For disse syv anskaffelsene har kommunen synliggjort vurdering av anskaffelsesregelverkets anvendelse.
- For to avtaler fant revisor mer dokumentasjon enn selve avtalene. For begge disse to avtalene har kommunen gjennomført konkurranse i henhold til regelverket og dermed også synliggjort at det er gjort en vurdering av anskaffelsesregelverkets anvendelse. Begge konkurransene hadde brukervalg som eneste tildelingskriterium, i tråd med regelverket.
- Revisor har mottatt dokumentasjon om kunngjøring av kontraktsinngåelse for kun to av avtalene og for disse to har kommunen vist til å ha kunngjort kontraktsinngåelse ved anskaffelse etter anskaffelsesforskriften del IV. For resterende avtaler er ikke dette dokumentert gjort.

Revisors konklusjon på problemstilling 3 er at **Senja kommune i liten grad har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av avtaler innenfor helsetjenester.**

Forvaltningsrevisjonens konklusjoner gir uttrykk for at Senja kommunes anskaffelsespraksis er i henhold til de krav som vi oppstilte med hensyn til inngåelse av rammeavtaler. Forvaltningsrevisjonen og kommunedirektørens uttalelse viser til at kommunen har i gang satt et forbedringsarbeid og at kommunen vil fortsette å gjøre tiltak for bedre etterlevelsen av etablerte rutiner for anskaffelsesprosessen.

For de undersøkte rammeavtalene har det ikke vært mulig å finne sikre opplysninger om forbruket på avtalene. Mangelfull oppfølging av forbruket på inngåtte rammeavtaler opp mot avtalenes mengde- og verdiangivelser utgjør risiko for at kommunen bryter anskaffelsesregelverket. Ifølge kommunens uttalelse er det anskaffet og satt i drift et verktøy som på sikt vil sikre bedre oppfølging. Revisor oppfatter at systemet ikke er implementert, og vi anbefaler Senja kommune å påse at verktøyet gjøres kjent og blir tatt i bruk som forutsatt.

Revisor anbefaler også Senja kommune å iverksette tiltak for å sikre at regelverket om offentlige anskaffelser følges for samtlige kjøp av helsetjenester, herunder bør kommunen særskilt

- styrke rutiner for å sikre tilstrekkelige vurderinger og dokumentasjon av anskaffelsesregelverkets anvendelse ved det enkelte tjenestekjøp
- etablere system for å sikre kontraktskunngjøring i henhold til regelverket

Forvaltningsrevisjonen synliggjør manglende oversikt over inngåtte og gjeldende avtaler med eksterne leverandører. Det er ikke all dokumentasjon for avtalene som Senja kommune har med eksterne som har vært enkelt tilgjengelig for kommunen selv eller revisor. Vår undersøkelse gir dermed grunnlag for å anbefale Senja kommune å utarbeide rutiner for å sikre tilstrekkelig oversikt over avtaler med tilhørende dokumentasjon. Senja kommune bør også iverksette tiltak for å sikre at rutiner implementeres og at det følges opp at disse etterleves.

Sammendrag	2
1 Bakgrunn og bestilling	6
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	6
2.1 Problemstillinger	6
2.2 Revisjonskriterier	7
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier	7
3 Metode, datamateriale og avgrensning	15
3.1 Metode og datamateriale	15
3.2 Gyldighet og pålitelighet	18
4 Organisering og rutiner	20
4.1 Organisering	20
4.2 Retningslinjer og rutiner	20
4.3 Rutiner knyttet til anskaffelse av helsetjenester	23
5 Overholdelse av regelverket ved inngåelse av rammeavtaler	27
5.1 Medisinsk forbruksmaterieil	27
5.2 Arbeidsklær – uteklær til barnehage, skole og hjemmetjenesten	28
5.3 Rengjøringsprodukter og materieil	30
5.4 Papir og plastprodukter knyttet til hygiene og renhold	31
5.5 Operasjonell leasing/leie iPad og tilknyttet utstyr til skolesektoren	32
5.6 Næringsmidler	34
5.7 Leie og vask av tekstiler til helsetjenesten i Senja kommune – Reservert kontrakt	36
5.8 Elektrotjenester og tilhørende materieil	37
5.9 Revisors vurderinger	39
5.10 Revisors konklusjon	39
6 Overholdelse av regelverk ved kjøp under inngåtte rammeavtaler	40
6.1 Forvaltning av inngåtte avtaler	40
6.2 Revisors vurderinger	42
6.3 Revisors konklusjon	43
7 Overholdelse av regelverket for avtaler innenfor helsetjenester	44
7.1 Innledning	44
7.2 Gjennomgang av avtaler	46
7.3 Revisors vurderinger	51
7.4 Revisors konklusjon	52
8 Uttalelse	53
9 Anbefalinger	55
10 Referanser	56

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget i Senja kommune besluttet i møte 2.12.2022 under sak 43/22 å bestille forvaltningsrevisjonen «offentlige anskaffelser». Prosjektet er prioritert som nr. 4 i revidert plan for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget har også behandlet flere saker hvor regelverket for offentlige anskaffelser ikke har vært fulgt og det vurderes at det foreligger risiko for avvik på området. Kontrollutvalget behandlet i møte 23.2.2023, i sak 5/23, KomRev NORDs overordnede prosjektskisse. Prosjektskissen ble godkjent og forvaltningsrevisjonen igangsatt.

Revisor har i møtene 28.3.2023, 11.5.2023, 5.10.2023, og 7.12.2023 orientert kontrollutvalget om status i forvaltningsrevisjonen. I møte 5.10.2023 vedtok kontrollutvalget at KomRev NORD skulle avslutte datainnsamlingen og ferdigstille prosjektet på bakgrunn av den dokumentasjonen som forelå. Bakgrunnen for vedtaket var notat fra revisor om kommunens utfordringer med å fremskaffe etterspurt dokumentasjon.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er oppgitt å være å undersøke om Senja kommune etterlever sentrale bestemmelser som gjelder for rammeavtaler. Kontrollutvalget avgrenset undersøkelsen til å gjelde vare- og tjenestområdet, og særlig avtaler innenfor helsetjenester.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av rammeavtaler?*
2. *Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved kjøp under inngåtte rammeavtaler?*
3. *Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av avtaler innenfor helsetjenester?*

Senja kommune har vært siden 1.1.2020. Undersøkelsen retter seg mot praksis fra og med da. Med rammeavtale menes en avtale som Senja kommune, eventuelt sammen med andre oppdragsgivere, inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som kommunen skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde.¹ Inngåelse av rammeavtaler skal, på lik linje med øvrige vare- og tjenestekontrakter, inngås i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Når kommunen kjøper varer eller tjenester etter en inngått rammeavtale, kalles det for avrop. Kommunens kjøp må ligge innenfor den aktuelle rammeavtalens angivelser av mengde/verdi, vare/tjeneste og avtaleutløp. Når det gjelder avtaler innenfor helsetjenester, siktes det til avtaler som kommunen har inngått for levering av helse- og omsorgstjenester til enkeltbrukere, typisk tjenester de har krav på etter helse- og omsorgstjenesteloven. Det er formulert en egen problemstilling for denne typen anskaffelser fordi det gjelder noen særregler sammenlignet med ordinære vare- og tjenestekjøp.

¹ Forskrift om offentlige anskaffelser § 4-1 i)

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 17.6.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Rammeavtaler er omtalt i forskrift om offentlige anskaffelser kapittel 11 og kapittel 26 for henholdsvis anskaffelser under EØS-terskelverdiene og særlige tjenester og anskaffelser over EØS-terskelverdiene. Oppdragsgiver skal følge forskriften når det inngås rammeavtaler. Art og verdi på anskaffelsen er bestemmende for hvilken del av forskriften anskaffelsen skal gjennomføres etter, herunder om og hvor konkurransen om rammeavtalen skal kunngjøres (nasjonalt og eventuelt også i EØS-markedet).

Innledende om terskelverdier og forskriftens oppbygging

Anskaffelsesforskriften er delt inn i tre ulike deler. Forskriftens del I gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, det vil si alle anskaffelser med anslått verdi på 100 000 kroner ekskl. mva. eller mer. Ut over dette er det anskaffelsens art og verdi som avgjør hvilken del av forskriften som kommer til anvendelse jf. §§ 5-1, 5-2 og 5-3. Forskriftens system innebærer at oppdragsgiver må foreta en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi. Anskaffelsens verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale, ekskl. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen². Beregningen skal være forsvarlig på kunngjøringstidspunktet, eller – for anskaffelser som ikke krever kunngjøring – på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen³. Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at forskriftens krav blir gjeldende.⁴

Terskelverdier er beløpsgrenser som angir hvilken del av anskaffelsesregelverket som kommer til anvendelse. På området for offentlige anskaffelser er det i utgangspunktet tre typer terskelverdier som gjør seg gjeldende.⁵

- Terskelverdi for når forskriften kommer til anvendelse
- Nasjonal terskelverdi
- EØS-terskelverdi

² Anskaffelsesforskriften § 5-4 (1)

³ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (2)

⁴ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (4)

⁵<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/terskelverdier/id2522847/> 09.02.2021

Tabell 1: Oversikt over terskelverdier og regelverk for undersøkte anskaffelser

Anskaffelsens verdi eks. mva.	Regelverk	Krav til kunngjøring
Under kr 100 000	Unntatt regelverket jf. anskaffelsesforskriften § 1-1	
Under nasjonal terskelverdi (1,3 mill)	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I	Ikke krav til kunngjøring
Kr 1,3 mill – EØS-terskelverdi for <i>vare- og tjenestekontrakter</i> Kr 1,3 mill - EØS-terskelverdi for <i>bygge- og anleggskontrakter</i>	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I og del II	Doffin
Over EØS-terskelverdi for <i>vare- og tjenestekontrakter</i> Over EØS-terskelverdi for <i>bygge- og anleggskontrakter</i>	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I og del III	Doffin og TED

EØS-terskelverdien justeres annet hvert år.

Av § 4 i lov om offentlige anskaffelser fremgår: «*Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet*». Innholdet i prinsippene er nærmere presisert i forarbeidene til bestemmelsen⁶. I det følgende redegjøres det nærmere for innholdet i prinsippene.

Anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper

Det grunnleggende prinsippet om *konkurranse* skal sikre at alle potensielle leverandører har de samme mulighetene til å oppnå kontrakter med det offentlige og bidra til at det offentlige foretar effektive anskaffelser. Prinsippet innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører. Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) har uttalt at oppdragsgiver som hovedregel bør kontakte minst tre leverandører, men dette kan ikke gjelde absolutt⁷. Hvor langt denne plikten strekker seg må vurderes konkret, og *forholdsmessighetsprinsippet*, som vi forklarer nedenfor, vil være avgjørende.

Oppdragsgiver plikter å *likebehandle* leverandører. Dette innebærer at alle potensielle leverandører skal gis samme muligheter og at oppdragsgiver ikke kan diskriminere eller prioritere leverandører på grunnlag av nasjonalitet eller lokal tilhørighet. Prinsippet er til hinder for både direkte forskjellsbehandling (for eksempel at en leverandør blir vurdert foran en annen på bakgrunn av lokal tilhørighet) og indirekte forskjellsbehandling (en tilsynelatende nøytral bestemmelse, for eksempel et kvalifikasjonskrav eller en kravspesifikasjon, utformes sånn at den i praksis avskjærer enkelte leverandører fra å levere tilbud på bakgrunn av for eksempel lokal tilhørighet).

Forutberegnelighetsprinsippet innebærer for anskaffelser etter forskriftens del I, at oppdragsgivers angivelse av hvordan anskaffelsen skal gjennomføres, er bindende. Oppdragsgiver må gi informasjon til leverandørene om hva som skal anskaffes, hvilke kriterier som ligger til grunn for valget av leverandør, og hvordan anskaffelsen skal gjennomføres.

⁶ Prop. 51 L (2015-2016) s. 81-82

⁷ KOFA 2009/6

Kravet om *etterprøvnbarhet* henger tett sammen med prinsippet om forutberegnelighet. Oppdragsgiver må sørge for at viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen begrunnes og dokumenteres. For anskaffelser som kun skal følge forskriftens del I, plikter oppdragsgiver å føre anskaffelsesprotokoll. Protokollen skal inneholde opplysninger om vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1. Vesentlige forhold kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen.

Forholdsmessighetsprinsippet regulerer gjennomslagskraften til de øvrige prinsippene. Plikter og rettigheter som utledes av andre prinsipper, må tilpasses den enkelte anskaffelsens art og omfang. Jo mindre og enklere en anskaffelse er, jo mindre vidtrekkende prosedyrekrav kan utledes av de øvrige prinsippene. På den annen side innebærer forholdsmessighetsprinsippet at kravene som oppdragsgiver stiller til leverandørene, må stå i forhold til anskaffelsen. Oppdragsgiver skal ikke stille strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen.

Regler for anskaffelser som skal følge forskriften del II og del III

Anskaffelsesforskriften gir utførlige regler for anskaffelser som omfattes av forskriften del I og II eller del I og III. Flere av reglene er like, og vi redegjør derfor i det følgende samlet for anskaffelsene som omfattes av de to delene av forskriften. På enkelte punkter er kravene etter forskriften del III «strengere» enn kravene for del II, og vi belyser derfor her sentrale forskjeller.

Anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelser som omfattes av forskriftens del I og II, skal foretas ved åpen tilbudskonkurranse eller begrenset tilbudskonkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 8-3.⁸

Anskaffelser som omfattes av forskriftens del I og III, skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 13-1. På nærmere bestemte vilkår kan det benyttes konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring, konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring, jf. § 13-2 og § 13-3.

Kunngjøring

Kravet om kunngjøring har som formål å sikre konkurranse ved anskaffelsen ved å nå ut til leverandørene som kan tenkes å inngi tilbud. Anskaffelser etter forskriften del I og II skal kunngjøres i Doffin⁹, jf. anskaffelsesforskriften § 8-17. Anskaffelser etter del III skal i tillegg kunngjøres i TED-databasen¹⁰, jf. anskaffelsesforskriften § 21-1. Dersom kravet til kunngjøring ikke overholdes, er anskaffelsen å betrakte som en ulovlig direkte anskaffelse.¹¹

Konkurransesgrunnlag

For anskaffelser som skal gjennomføres etter forskriftens del I og II og del I og III, skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-4 og 14-1. Konkurransesgrunnlagene skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

⁸ Begge prosedyrene tillater at oppdragsgiver har dialog med leverandørene etter tilbudsfristens utløp. Begrepet «dialog» omfatter all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandørene, dvs. alt fra avklaringer av uklarheter eller retting av avvik til forhandlinger, jf. veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 104-105.

⁹ Database for offentlige innkjøp

¹⁰ Tenders Electronic Daily, EU/EØS-database for kunngjøring av konkurranser

¹¹ Prop. 51 L (2015–2015) s. 86.

- a) hva som skal anskaffes
- b) hvilke kontraktvilkår som gjelder for oppdraget
- c) hvorvidt oppdragsgiveren vil inngå en rammeavtale
- d) hvordan oppdragsgiveren skal gjennomføre konkurransen
- e) hvilke krav som gjelder for innholdet i og utformingen av en forespørsel om å delta i konkurransen, eller for et tilbud
- f) andre opplysninger som er av betydning for utarbeidelsen av en forespørsel om å delta i konkurransen, eller for et tilbud.

For anskaffelser som skal gjennomføres etter forskriftens del I og III er det ytterligere krav til innholdet i konkurransegrunnlaget. I tillegg til de kravene som er nevnt ovenfor, skal konkurransegrunnlaget gi en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

- a) når det opplyses om hva som skal anskaffes, skal eventuelle kravspesifikasjoner og merkekrav inkluderes samt absolutte krav som alle leverandørene må oppfylle
- b) hvorvidt oppdragsgiver vil inngå et innovasjonspartnerskap eller etablere en dynamisk innkjøpsordning
- c) når det beskrives hvordan oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen, skal det opplyses om hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt, hvilke frister som gjelder, hvilke kvalifikasjonskrav og utvelgelseskriterier som leverandørene må oppfylle, hvilke tildelingskriterier som gjelder, krav til kommunikasjon og hvorvidt elektroniske kataloger eller elektroniske auksjoner vil bli brukt.

Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. For anskaffelser etter forskriften del I og II har oppdragsgiver en betydelig skjønnsfrihet knyttet til hvilke kvalifikasjonskrav som ønskes benyttet. Kravene kan blant annet knytte seg til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner, og finansielle og økonomiske stilling, jf. anskaffelsesforskriften § 8-7. For anskaffelser etter forskriften del I og III er det i § 16-1 opplistet hvilke kvalifikasjonskrav som lovlig kan stilles. Kravene kan bare gjelde registrering, autorisasjoner mv., jf. § 16-2, økonomisk og finansiell kapasitet, jf. § 16-3, og tekniske og faglige kvalifikasjoner, jf. § 16-5. Kravene skal i begge tilfeller ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen. Oppdragsgiver skal angi kvalifikasjonskravene sammen med de tilhørende dokumentasjonskravene i anskaffelsesdokumentene.¹²

Gjennomføring av konkurranse

Dersom anskaffelsen skal følge forskriften del I og II og oppdragsgiver har valgt *åpen tilbudskonkurranse*, jf. anskaffelsesforskriften § 8-3, plikter oppdragsgiver å vurdere og evaluere alle innkomne tilbud. Dersom oppdragsgiver har valgt *begrenset tilbudskonkurranse* kan alle interesserte leverandører levere forespørsel om å delta i konkurransen. Oppdragsgiver må da først foreta en prekvalifisering, hvor han på bakgrunn av de innkomne forespørslene om deltakelse vurderer om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene. Bare de leverandørene som oppfyller kvalifikasjonskravene og deretter blir invitert til å delta i konkurransen, kan gi tilbud.¹³

Etter at tilbudsfristen har utløpt, skal oppdragsgiver beslutte om han skal ha dialog med en eller flere av leverandørene.¹⁴ En eventuell utvelgelse skal skje i samsvar med

¹² «Anskaffelsesdokumentene» er definert i § 4-2: «fellesbetegnelse for kunngjøringen, konkurransegrunnlaget og det europeiske egenerklæringsskjemaet».

¹³ Se «veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)», punkt 12.1

¹⁴ Anskaffelsesforskriften § 9-2 og 9-3

likebehandlingsprinsippet. Dette innebærer at oppdragsgiver ikke kan gi opplysninger som kan gi noen av leverandørene en fordel fremfor andre. Oppdragsgiver skal avvise leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene, samt tilbud som lider av vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene eller andre formalfeil.¹⁵ Valg av tilbud skal skje på grunnlag av objektive tildelingskriterier som skal angis i prioritert rekkefølge i anskaffelsesdokumentene. Tildelingskriteriene skal ha tilknytning til leveransen og kan for eksempel være pris, kvalitet, livssyklus kostnader, miljø, sosiale hensyn og innovasjon. Tildelingskriteriene skal ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren ubegrenset valgfrihet.¹⁶ Etter forskriften del III skal tildeling av kontrakt skje enten på basis av hvilket tilbud som har den laveste prisen, hvilket tilbud som har den laveste kostnaden eller på grunnlag av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet.¹⁷

Meddelelse om valg av leverandør og begrunnelse

Etter forskrift om offentlige anskaffelser §§10-1 og 25-1 skal oppdragsgiveren, når det er truffet en avgjørelse om valg av leverandør, skriftlig og samtidig gi alle de berørte leverandørene en meddelelse om dette før kontrakten inngås. Oppdragsgiveren skal gi en begrunnelse for valget og angi en karensperiode i meddelelsen. Karensperiode er definert som tidsrommet mellom meddelelsen og det tidspunktet oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt, og kravet om karensperiode har som formål å sikre en effektiv klageadgang.¹⁸ Begrunnelsen skal inneholde navnet på den valgte leverandøren og en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene.

Anskaffelsesprotokoll og dokumentasjon

Oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å kunne begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene skal dokumentasjon oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten. Kontrakten skal oppbevares gjennom hele kontraktsperioden, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1.

For anskaffelser etter forskriftens del I og II og del I og III inneholder forskriften detaljerte krav til hvilke opplysninger som skal følge av protokollen i den utstrekning de er relevante, jf. anskaffelsesforskriften §§ 10-5 og 25-5. Det skal blant annet fremgå hva som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, begrunnelse for utvelgelse av leverandører til å delta i konkurransen, begrunnelse for avvisning og begrunnelse for valg av tilbud. Navnene på involverte leverandører skal også dokumenteres i protokollen.

På bakgrunn av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier at Senja kommune ved inngåelse av rammeavtaler skal:

- I forkant av kunngjøring ha foretatt en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- Gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket
- Kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket
- Likebehandle leverandører
- Benyttet tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket
- Utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever
- Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket

¹⁵ Anskaffelsesforskriften §§ 9-4 – 9-6 og § 23-1, jf. §§ 24-1 – 24-9

¹⁶ Anskaffelsesforskriften § 8-11

¹⁷ Anskaffelsesforskriften § 18-1

¹⁸ «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» pkt. 16.3.1

- Benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket
- Meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket
- Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket
- Sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Avrop på rammeavtaler

Når en rammeavtale er inngått i tråd med krav i nevnte regelverk, kan Senja kommune som oppdragsgiver tildele kontrakter i samsvar med vilkårene i rammeavtalen, uten å gjøre ny kunngjøring. Det er dette som kalles å *gjøre avrop på rammeavtalen*.

Oppdragsgiveren kan ikke inngå rammeavtaler for mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold, for eksempel knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukers behov.¹⁹ Varighet utover fire år må begrunnes. I kunngjøringen i konkurransen skal oppdragsgiver oppgi samlet anslått mengde og/eller verdi, og den maksimale mengden og/eller den maksimale verdien som oppdragsgiver kan komme til å handle over avtalen. Med mengde menes her volum, vekt, antall o.l. Med verdi menes kronebeløp (ekskl. mva.). Tildeling av kontrakter etter rammeavtale med en leverandør, skal skje på grunnlag av de kontraktvilkårene som ble avtalt ved inngåelse av rammeavtalen. Det vil si at oppdragsgiver må gjøre avrop på rammeavtalene innenfor de mengde- og verdiangivelsene som er avtalt i kontrakten. Når rammeavtalen utløper i tid, eller man har nådd den angitte maks grensen for mengde eller verdi, kan oppdragsgiver etter regelverket om offentlige anskaffelser ikke lengre gjøre avrop på avtalen.

Dersom oppdragsgiver handler på en rammeavtale utover dens varighet og/eller dens verdi, kan det være i strid med anskaffelsesregelverkets forbud mot å foreta vesentlig endring i kontrakt. Oppdragsgiveren kan foreta endringer som ikke er vesentlige i en kontrakt uten å gjennomføre ny konkurranse. En endring er vesentlig dersom den fører til at innholdet i kontrakten blir vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontrakten.²⁰ Dersom det er gjort vesentlig endring, blir det definert som ulovlig direkteanskaffelse.

Om vurderingen av hvorvidt det er gjort en vesentlig endring fremgår det av KOFA sin sak 2020/1 (avsnitt 43) at «De rettslige rammene for vesentlighetsvurderingen i forskriften del III vil være av relevans ved fastleggelse av vesentlighetsvurderingen etter forskriften del II. Det er likevel slik at adgangen til å gjøre endringer i kontrakter som følger forskriftens del II etter omstendighetene vil være noe videre». I denne saken var det spørsmål om ulovlig direkteanskaffelse i forbindelse med kommunens rammeavtale for levering av entreprenørtjenester. Etter klagenemndas vurdering var det en betydelig differanse mellom det kunngjorte estimerte beløpet og det beløpet som det faktisk var kjøpt tjenester for. Differansen innebar at rammeavtalens faktiske verdi var mer enn tre ganger så høy som det øvre nivået på den estimerte verdien. Allerede dette forholdet ga ifølge klagenemnda klare holdepunkter for at det forelå en vesentlig endring av rammeavtalen. Klagenemnda konkluderte med at overskridelsen av estimert maksimalt volum hadde hindret konkurranse om nye oppdrag.

På bakgrunn av det ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at Senja kommune må påse:

- at det ikke kjøpes på rammeavtaler som er utløpt på tid

¹⁹ Jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 11-1 (4) og § 26-1 (4)

²⁰ Jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 11-2 og § 26-1 (5)

- at det kjøpes på rammeavtaler kun innenfor avtalens mengde- og verdiangivelser

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

Problemstilling 3 retter seg mot avtaler om helsetjenester. Når det gjelder avtaler innenfor helsetjenester, siktes det til avtaler som kommunen har inngått for levering av helse- og omsorgstjenester til enkeltbrukere, typisk tjenester de har krav på etter helse- og omsorgstjenesteloven. I veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester fremgår følgende om helse- og sosialtjenester: *Med helse- og sosial tjenesteyting menes de kommunale helse- og omsorgstjenestene, spesialisthelsetjenestene, tannhelsetjenesten, kommunalt og statlig barnevern og fosterhjemtjenester, samt tjenester som ligger til NAV. Kategorien omfatter tjenester som sykehjemstjenester, ambulanse- og ambulansébåttjenester og administrative helse- og boligjenester. (...). Tjenester innen private husholdninger og husarbeid kan for eksempel være tjenester som hjemmehjelp. Tjenester i forbindelse med trening og utdanning omfatter blant annet tjenester som voksenopplæring og førstehjelpsopplæring.*

Av anskaffelsesforskriften § 30-1 (3) fremgår noen av særtrekkene ved ytelsen; «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.» Ved gjennomføring av anskaffelsen kan oppdragsgiver også vektlegge sine behov for mangfold, kontinuitet og innovasjon.

Vi har fått en oversikt fra Senja kommune som viser at det er 15 enkeltpersoner fra tjenesten for utviklingshemmede som får tjenestetilbud gjennom privat leverandør. Det er til sammen fire ulike tjenesteleverandører som har kontrakt med Senja kommune om levering til de 15 personene. Ifølge kommunens oversikt har Bo og Bistand AS kontrakt med Senja kommune om levering av tjenester til syv ulike brukere. Stendi AS har kontrakt for levering av tjenester til fire brukere og Aberia AS leverer til én bruker. I kommunens oversikt inngår også informasjon om tre brukere som har tjenester fra Mitra AS.²¹ Revisor har også mottatt tre avtaler knyttet til hjemmebasert omsorg.

Av de til sammen 15 avtalene, er tre av dem inngått før 1.1.2020. Disse avtalene er derfor ikke inngått av Senja kommune.

Revisor har gjennom undersøkelser funnet informasjon om anskaffelsesprosessen knyttet til to av avtalene. For syv av disse avtalene er det utarbeidet et notat som inneholder vurdering av anskaffelsesregelverkets anvendelse på den konkrete anskaffelsen. Utover dette har ikke revisor mottatt dokumentasjon knyttet til inngåelsen av avtalene.

For kjøp av helse- og sosialtjenester gjelder følgende hovedregler:

Kjøp av helsetjenester som overstiger kr 100 000 omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser. Dette tilsier at Senja kommune ved anskaffelse, som et minstekrav, skal sørge for å ivareta anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Kommunen må dermed ta en vurdering på om behovet for kjøp av helsetjenester faller inn under anskaffelsesregelverket.

For kjøp av helse- og sosialtjenester gjelder andre terskelverdier enn etter anskaffelsesforskriften for øvrig, og ved anskaffelser av helse- og sosialtjenester med verdi

²¹ I forvaltningsrevisjonen vil vi ikke nærmere omtale avtalene med Mitra AS

mellom kr 100 000 eks. mva. og EØS-terskelverdien på kr 7 800 000 eks. mva. får kun anskaffelsesloven og forskriften del I anvendelse. Dette innebærer at oppdragsgiveren står fritt til selv å velge hvilke leverandører de ønsker å invitere til å levere tilbud, og at det således ikke påhviler oppdragsgiver en kunngjøringsplikt²².

Når det gjelder anskaffelser 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 eller så kan kommunen gjøre en forhåndskunngjøring hvor interesserte leverandører først melder sin interesse for å kunne delta i konkurransen, jf. FOA § 30-5. Det foreligger ikke detaljerte regler for gjennomføringen av konkurransen, men det må opplyses i kunngjøringen hvordan konkurransen skal gjennomføres jf. FOA § 30-1 (1).

Kommunen kan også tildele kontrakter ved brukervalg, jf. forskriften § 30-1 (4). Brukervalg skal ifølge bestemmelsen i så fall være det eneste tildelingskriteriet.

For kjøp av helsetjenester gjelder også andre regler for gjennomføring av konkurransen. Etter FOA § 30-4 kan, under visse vilkår, anskaffelse av helse- og sosialtjenester unntas fra hele eller deler av anskaffelsesreglene. 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. I hvert enkelttilfelle må kommunen undersøke muligheten for å gjennomføre en konkurranse før de kan benytte unntaket. Unntaket gjelder unntak fra reglene i forskriftens del IV. Kommunen må fortsatt følge reglene i LOA og FOA del I, det vil si at det fortsatt er krav til dokumentasjon og etterlevelse av de grunnleggende prinsippene. Kontraktsinngåelsen må også kunngjøres, jf. FOA §§ 30-4, 30-7, 21-1, 21-6. Kommunens vurderinger av bruk av unntakshjemmel må være skriftlig, jf. prinsippet om etterprøvbarehet.

På bakgrunn av det ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at Senja kommune skal ved anskaffelser av kontrakter om helsetjenester:

- Synliggjøre at det er gjort en vurdering av anskaffelsesregelverkets anvendelse
- Gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket
- Kun bruke brukervalg som tildelingskriterium ved tildeling av kontrakt ved brukervalg
- Kunngjøre kontraktsinngåelse ved anskaffelse etter anskaffelsesforskriften del IV
- Dokumentere at vilkårene er oppfylt ved bruk av unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 30-4

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

²² Jf. Nærings- og fiskeridepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser pkt. 43.3

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon²³. Revisor sendte brev om oppstart til Senja kommune v/kommunedirektør. I brevet ba vi om å få oppnevnt en kontaktperson i kommunen som vi kunne forholde oss til i prosjektgjennomføringen. Økonomisjef Pål Mathisen ble oppnevnt som vår kontaktperson. Revisor gjennomførte et digitalt oppstartsmøte via Teams 8.3.2023. I oppstartsmøtet deltok økonomisjef Pål Mathisen og Tommy Hagen, rådgiver anskaffelseskantoret.

For å besvare problemstilling 1 om kommunen har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av rammeavtaler har vi undersøkt anskaffelsesprosessen for et utvalg av Senja kommune sine rammeavtaler. Revisor fikk oversendt en oversikt over kommunens gjeldende rammeavtaler per 7.3.2023, jf. tabell nedenfor. Revisor valgte å undersøke inngåelsen av samtlige av disse nærmere.

Tabell 2 – Senja kommunes rammeavtaler

Rammeavtale	Leverandør	Startdato	Sluttdato	Forlengelse	Avtale-område
Elektrotjenester og tilhørende materiell	Finnsnes Rør og Elektro AS	15.5.2022	15.5.2024	1+1 år	Plan og teknisk
Leie og vask av tekstiler til helsetjenesten i Senja kommune – Reservert kontrakt	MITRA AS	1.7.2022	30.6.2024	1+1 år	Helse og omsorg
Næringsmidler Senja kommune	Servicegrossistene AS	1.7.2022	30.6.2024	1+1 år	Helse og omsorg
Operasjonell leasing/leie iPad og tilknyttet utstyr til skolesektoren i Senja kommune	Ttcom AS	4.1.2022	3.1.2024	1+1 år	Oppvekst og kultur
Papir og plastprodukter knyttet til hygiene og renhold	Notabene Engros AS	7.4.2022	6.4.2024	1+1 år	Plan og teknisk
Rengjøringsprodukter og materiell	Staples Solutions Norway AS avd. Hovedkontor	14.6.2021	13.6.2023	1-1 år	Plan og teknisk
Arbeidsklær – uteklær til barnehage, skole og hjemmetjenesten	TESS Nord AS	31.1.2023	31.1.2026	Ingen	Helse og omsorg
Medisinsk forbruksmateriell	Norengros Helseservice Engros AS	21.1.2021	21.1.2024	1 år	Helse og omsorg

Anskaffelsesprosesser skal, som vi redegjorde for i kapittel 2, være dokumenterte og etterprøvbare. Dette innebærer at for alle faser i anskaffelsesprosessen skal Senja kommune som oppdragsgiver kunne legge frem dokumentasjon som gir en tredjeperson, i dette tilfellet

²³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

revisor, en forståelse av prosessen. Revisor har etterspurt dokumentasjon som belyser anskaffelsesprosessen tilknyttet de åtte utvalgte avtalene, fra tilbudsinnhenting/kunngjøring til kontraktsinngåelse. Datamaterialet som vi legger til grunn i undersøkelsen er hovedsakelig fremskaffet ved en analyse av disse dokumentene. Vi har også innhentet informasjon om kommunens anskaffelsesprosesser gjennom søkefunksjonen i Doffin.

Våre vurderinger opp mot de enkelte utledete revisjonskriteriene avhenger av den samlede dokumentasjonen kommunen har lagt frem for den enkelte anskaffelse.

Problemstilling 2 gjelder avrop på rammeavtalene. For å besvare problemstillingen har vi basert oss på regnskapsdata hentet fra Senja kommunes egne regnskap. Dette er data som KomRev NORD allerede har tilgang til i egenskap av å være revisor for Senja kommune, og dataene er fremskaffet av regnskapsrevisor. Konkret har vi innhentet informasjon om utbetalinger som er gjort til leverandørene som kommunen har rammeavtale med, fra og med avtalens oppstart og frem til dags dato. Vi har sammenlignet regnskapsdata med kommunens beregning av anskaffelsens verdi. Vi har også gjennomført søk i Doffin/gjennomgang av kommunens dokumentasjon for å finne informasjon om kunngjøringer og verdien kommunen anslo knyttet til den enkelte avtale.

For å besvare problemstilling 3 om kommunen har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av avtaler innenfor helsetjenester har vi undersøkt anskaffelsesprosessen for et utvalg av Senja kommunes avtaler som gjelder levering av helse- og omsorgstjenester til enkeltbrukere. Vi har ikke fått en samlet oversikt over hvilke av kommunens virksomheter som benytter private tjenesteleverandører. Avtaleoversiktene som kommunen har sendt oss viser at tjenestene for utviklingshemmede og hjemmebasert omsorg har kontrakter med private om levering av helse- og omsorgstjenester til enkeltpersoner.

Utklipp 1 – Kommunens oversendte oversikt over avtaler

Kjøp av helse og omsorgstjenester og arbeidstilbud 2023- prisjustering pr 01.03.23

Avtale	Leverandør	Tjenestemottaker	Pris 2023
1	Bo og bistand Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 565	3357kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
2	Bo og bistand Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 1544	3357kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
3	Bo og bistand Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 637	3357kr per døgn+ 100% helligdagstillegg x 13 døgn
4	Bo og bistand Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 1790	3357kr per døgn+ 100% helligdagstillegg x 13 døgn
5	Bo og bistand Varighet 28.11.20- løpende	Løpenr 4575	7747kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
6	Bo og bistand Varighet 23.04.19- løpende	Løpenr 4	14716kr per døgn+ 100% helligdagstillegg x 13 døgn
7	Bo og bistand Varighet 28.11.20- løpende	Løpenr 472	4391kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
8	Stendi Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 4849	9218kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
9	Stendi Varighet 01.01.18- løpende	Løpenr 558	14980kr + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
10	Stendi Varighet 15.03.23- løpende	Løpenr 414	9616kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
11	Stendi Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 572	9338kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
12	Aberia/Stenimed Varighet 01.01.20	Løpenr 553	395 523kr per måned døgnpris* 365/12
13	Mitra	Løpenr 4852	20861kr per måned
14	Mitra	Løpenr 4847	55630kr per måned
15	Mitra	Løpenr 472	41722kr per måned

Tabell 3 - Sammenstilling av oversendte avtaler fra virksomhetsleder hjemmebasert omsorg

Avtale	Oppdragsgiver	Leverandør	Kommentar
Heldøgns tjeneste til en tjenestemottaker med 1/1 bemanning	Senja kommune	Bupa AS	Løpende varighet med ikrafttredelse 15.8.2020
Kjøp av omsorgstjenester	Tranøy kommune	Bo og Bistand AS	Løpende f.o.m. 30.8.2018 og løper ut 31.12.2019, om ikke Senja kommune forlenger
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	Senja kommune	BPA Nord	Varighet ikke oppgitt

I regnskapet har vi sett på utbetalinger på art 137000 *Kjøp fra andre*, som er relevant regnskapskonti for kjøp av helsetjenester. I regnskapet finner vi også informasjon om leverandører. I oversikten er det navn på ulike leverandører. Leverandørene som av kommunen er oppgitt i avtaleoversiktene, er de samme som vi finner i kommunens regnskap. I regnskapet er kjøpene ført på ulike ansvar, og de vi fant er 31800 *Hjemmebasert omsorg, tjenester PU og psykisk helse*. Vi legger til grunn at vi har oversikt over hvilke private tjenesteleverandører som Senja kommune kjøper tjenester fra og hvilke virksomheter tjenestemottakerne tilhører. I kommunens regnskap fremkommer det også at legetjenesten har utbetalinger på regnskapsart 137000 *Kjøp fra andre*. Disse har vi ikke inkludert da det ikke er kjøp av helsetjenester, men kjøp av vikartjenester.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet.

Intervju og dokumentanalyse er vurdert å være de mest hensiktsmessige metodevalgene for å samle inn et gyldig og tilstrekkelig datagrunnlag i dette tilfellet. Informasjonen er i stor grad innhentet fra kommunens økonomisjef, og ansatte på kommunens anskaffelseskontor, og som forutsettes å ha god kunnskap om temaet for forvaltningsrevisjonen. Det er også innhentet informasjon fra virksomheter i kommunen som bruker eksterne for levering av helsetjenester. Disse er også relevante informanter siden de gjør anskaffelser, samt inngår og forvalter avtaler om helsetjenester.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige.

Etter vedtak i kontrollutvalget om å avslutte datainnsamling i denne forvaltningsrevisjonen utarbeidet revisor et rapportutkast som ble sendt til kommunen. I forbindelse med det fikk revisor tilsendt en del dokumentasjon. Noe av dette var samme informasjon vi tidligere hadde mottatt, noe var nytt og noe var klargjørende.

Revisor har for besvarelse av problemstilling 1 etterspurt en fullstendig oversikt over rammeavtaler som kommunen har inngått og som gjelder på nåværende tidspunkt. Økonomisjef har, ved oversendelsen av oversikten til revisor tatt forbehold om at det kan finnes rammeavtaler som er inngått og som gjelder for kommunen, men som økonomisjef og de ansatte på anskaffelseskontoret ikke er kjent med. Revisors undersøkelser er gjort med utgangspunkt i oversiktene vi har fått oversendt. Vi må i likhet med

økonomisjef/anskaffelseskontoret ta forbehold om at det kan finnes rammeavtaler som vi ikke er gjort kjent med.

Revisor er i problemstilling 2 bedt om å kartlegge hvorvidt avrop på rammeavtaler er gjort innenfor rammeavtalenes tids- og verdirammer. Kommunen har ikke etablert rutiner som gjør det mulig å ha løpende kontroll med avrop på alle rammeavtalene som er inngått. På grunn av det er det, på tidspunktet for gjennomføring av denne forvaltningsrevisjonen, ikke mulig å ta ut rapporter som viser totale kjøp for hver enkelt rammeavtale. Vi har derfor besvart denne delen av undersøkelsen med informasjon i regnskapet. Tallene fra regnskapet er nøyaktige. Tallene gir imidlertid ikke en fullstendig oversikt over faktisk forbruk på avtalene. Dataene som er hentet fra kommunens regnskap viser hvilke beløp det var handlet for hos leverandørene på de nåværende rammeavtalene i tiden etter at avtalene ble inngått. Uttrekkene knytter seg til kjøp fra leverandør, og altså ikke til kjøp over konkrete rammeavtaler. Det vil i praksis si at beløpet som vi så at det var handlet for hos de enkelte leverandørene, enten kunne skrive seg fra kjøp over den konkrete rammeavtalen, eller andre kjøp fra denne leverandøren, altså kjøp utenfor rammeavtalen. Vi regner metoden som relevant da den kan gi indikasjon på forbruk opp mot gjeldende verdirammer, men den kan altså inneholde feilkilder.

For problemstilling 3 om helseavtaler har vi fått oversendt oversikt over 18 avtaler kommunen har på området, men ikke mottatt dokumentasjon knyttet til inngåelsen av flere av disse. For syv av avtalene har revisor mottatt dokumentasjon. Kommunen har uttrykt det som utfordrende å fremskaffe etterspurt dokumentasjon. Kommunen har ikke gitt svar på om dokumentasjonen faktisk er å finne i kommunens arkiver. Informasjon knyttet til avtalene og den manglende dokumentasjonen knyttet til den enkelte avtale vil fremgå i kapitlet som omhandler disse avtalene. Gjennom egne søk har revisor funnet dokumentasjon knyttet til ytterligere to av avtalene. Disse fremgår i det respektive kapitlet for problemstilling 3. Fordi disse avtalene er inngått av tidligere Lenvik kommune er det ikke relevant å gjøre vurderinger av om anskaffelsesregelverket ble fulgt ved inngåelse. Vi omtaler likevel avtaleinngåelsen, herunder hva Lenvik kommune etterspurte, ettersom Senja kommune trådte inn i avtalene og etter 1.1.2020 har vært ansvarlig etter anskaffelsesregelverket fra da. Med bakgrunn i regnskapsopplysninger kan det tyde på at det er samme leverandører som fremkommer i oversendte avtaler/oversikter som det gjøres utbetalinger til. Regnskapsopplysningene tilsier at vi har fått oversikt over de leverandørene som Senja kommune bruker. Revisor kan ikke med grunnlag i dette eller tilsendt dokumentasjon fastslå helt med full sikkerhet at vi har samtlige avtaler, men vi viser til at vi har gjennomgått dette med kommunen og kommunen har opplyst at vi har fått alle avtalene.

Revisor har også vurdert eventuelle feilkilder i det øvrige innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi fremlagt datamaterialet for kommunen, og deres korrigeringer og supplerende opplysninger har blitt innarbeidet i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

4 ORGANISERING OG RUTINER

I henhold til problemstillingene skal vi undersøke praksis for inngåelse og forvaltning av rammeavtaler – uavhengig av type vare/tjeneste. Vi skal også undersøke kontrakter om helsetjenester. Vi har derfor ansett det hensiktsmessig å beskrive hvordan kommunen har organisert innkjøpsarbeidet sitt. I dette kapitlet omtaler vi kommunens organisering av anskaffelser og retningslinjer/rutiner for anskaffelser i kommunen.

4.1 Organisering

Senja kommune har et *anskaffelseskontor* med to ansatte. Revisor har av rådgiver på anskaffelseskontoret fått opplyst at anskaffelsesprosessen i Senja kommune deles opp i tre faser; forberedelse/avklaring, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging. Det er den enkelte virksomhet i kommunen som identifiserer behovet sitt når de skal anskaffe noe - det gjennomføres en forberedende avklaring av behovet. Behovet meldes så inn som sak til anskaffelseskontoret, enten via Teams, e-post eller OneDrive. Kommunen har ikke en egen portal eller lignende som anvendes for å melde inn sak. Det legges gjerne ved en kravspesifikasjon ved innmelding av sak. Anskaffelseskontoret gjennomgår den innsendte saken og foretar nærmere avklaring/presisering med den aktuelle virksomhet dersom det er nødvendig. Det er virksomhetene selv som foretar datainnsamling, eksempelvis innkjøpsstatistikk fra tidligere avtaler. Anskaffelseskontoret samler inn all dokumentasjon og setter opp et konkurransegrunnlag. De foretar en vurdering av hvilken del i regelverket anskaffelsen omfattes av, basert på terskelverdi, og påser at anskaffelsen gjennomføres i henhold til regelverket. Anskaffelseskontoret ser også til at eventuelle dokumenter er logiske, eksempelvis prisskjema og legger ved kontrakt.

Senja kommune bruker Merzell Tendsign som konkurransegjennomføringsverktøy. Underveis i anskaffelsen blir alle spørsmål fra interessenter/tilbydere utelukkende besvart i Merzell. Tilbudene leveres også i Merzell og kommunen foretar evaluering av tilbudene. Ved valg av leverandør sendes meddelelse via Merzell og kommunen har opplyst å ha en praksis om å legge ved anskaffelsesprotokollen slik at leverandør får den uoppfordret. Kommunen opplyser også om karenstidens²⁴ utløp. For anskaffelser som faller inn under anskaffelsesforskriftens del I sendes tilbudsforespørsel direkte til utvalgte aktuelle leverandører.

Det er virksomhetene selv som kontakter valgt leverandør og underskriver kontrakten. Det er også virksomhetene selv som har ansvaret for kontraktsoppfølging. Ifølge økonomisjef er det virksomhetsleder som i utgangspunktet har fullmakt til å gjennomføre innkjøp/avrop i kommunen. Det følger av kommunens delegasjonsreglement at virksomhetsleder har denne myndigheten på sitt område.

4.2 Retningslinjer og rutiner

Senja kommune har en anskaffelsesrutine. Av rutinen fremgår det at den er oppdatert sist i mars 2022 av kommunens *Anskaffelseskontor*. På rutinens forside fremgår også følgende: «*Tidligere Lenvik kommunes rutiner er videreført i Senja kommune fra 01.01.2020*».

²⁴ Karenstid er tidsrommet mellom meddelelsen om valget av leverandør og det tidspunktet oppdragsgiveren tidligst kan inngå kontrakten jf. anskaffelsesforskriften § 4-5 bokstav g

Utklipp 2 – Senja kommunes anskaffelsesrutine – innholdsfortegnelse

Anskaffelsesrutiner Senja kommune

oppdatert mars.22

Innhold

1	Formål og målsetning	2
2	Terskelverdier	2
2.1	Beregning av terskelverdier	2
2.1.1	Regelmessige (gentakende) kjøp	2
2.1.2	Tjenestekontrakter	2
2.1.3	Rammeavtale	3
2.1.4	Delkontrakter	3
2.1.5	Forprosjekt og hovedprosjekt	3
2.1.6	Hva er én anskaffelse når flere enheter gjør innkjøp?	3
3	Hvilke regler gjelder for den enkelte anskaffelse	4
	Anskaffelser under kr 100.000 ekskl. mva. – ingen prosedyrekrav	4
	Anskaffelser fra kr 100.000 til kr 1 300 000 ekskl. mva. - tilbudsforespørsel	4
3.3	Anskaffelser over kr 1 300 000 ekskl. mva. – kunningjøring	7
4	Virksomhetenes ansvar og organisering av anskaffelser	8
4.1	Virksomhetsledernes ansvarsområde	8
4.2	Innkjøper i virksomheten	8
4.3	Interne brukergreper	8
4.4	Innkjøpsavdelingens ansvarsområder	9
5	Etiske retningslinjer for anskaffelsesområdet	10
5.1	Omdømme	10
5.2	Habilitet	10
5.3	Forberedelser og avgjørelse av innkjøp	10
5.4	Forretningsomgang og sosialt samvær	10
5.5	Gaver og andre ytelser	10
5.6	Reiser i tjenesten	10
5.7	Privat bruk av rammeavtaler	10
5.8	Fortrolig informasjon	11
5.9	Offentlighet	11
	Når det er tvil	11
6	Avvik	11

Av kommunens anskaffelsesrutine fremgår det blant annet informasjon om formål og målsetning, terskelverdier og ulike kontraktstyper, og hvilke regler som gjelder for den enkelte anskaffelse, samt etiske retningslinjer for anskaffelsesområdet. Det er også et eget kapittel om virksomhetenes ansvar og organisering av anskaffelser. Det fremgår også at alle virksomheter skal ha én innkjøper. Virksomhetsledernes ansvarsområde er definert i anskaffelsesrutinene. Vi har inntatt denne delen av rutinene i utklippet nedenfor.

Utklipp 3 – Utdrag fra kommunens anskaffelsesrutiner

Anskaffelsesrutiner Senja kommune

oppdatert mars.22

4 Virksomhetenes ansvar og organisering av anskaffelser

4.1 Virksomhetsledernes ansvarsområde:

- Organisere innkjøpsvirksomheten i egen enhet iht. gjeldende retningslinjer, slik at den gir en effektiv utnyttelse av enhetens ressurser, samt at kravet til kontroll blir ivarettatt.
- Ansvar for at innkjøpene foretas etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser samt de til enhver tid gjeldenderetningslinjer.
- Ansvar for at det er et reelt behov for anskaffelsen og budsjettmessig dekning for innkjøp som skal foretas.
- Ansvar for at innkjøp foretas hos de leverandører hvor kommunen har rammeavtale, herunder gjøre avtalen kjent i egen enhet.
- Sikre at kommunen mottar kontraktsmessig ytelse
- Ansvar for å ha oversikt over avtalens gyldighetsperiode
- I god tid før en avtales utløp, forberede ny konkurranse

4.2 Innkjøper i virksomheten:

Alle virksomheter skal ha én innkjøper. Virksomhetsleder utpeker egen person med dette ansvaret. Innkjøper har følgende oppgaver:

- Inneha basiskompetanse innenfor lover/regler og prosedyrer knyttet til innkjøp
- Bistå egen virksomhet ved spørsmål knyttet til innkjøp
- Kontrollere lojalitet til inngåtte avtaler
- Være virksomhetens kontaktperson mot innkjøp
- delta i statusmøter med innkjøp (for å få oppdatering i innkjøpsfaget, samt å gi tilbakemeldinger vedrørende avtaler).
- Spre informasjon fra innkjøp ut i egen virksomhet, og ta imot tilbakemeldinger knyttet til innkjøpsavtaler.
- Foreslå områder hvor det bør etableres rammeavtaler.
- Delta i innføring av nye verktøy knyttet til anskaffelsesområdet
- Planlegge egen virksomhets innkjøp og følge opp evt. lager.
- Bestille varer og tjenester innenfor etablerte rammeavtaler etter å ha sjekket budsjettmessig dekning for kjøpet.

Rutinen inneholder også informasjon om hva som er innkjøpsavdelingens ansvarsområder:

Utklipp 4 – Utdrag fra kommunens anskaffelsesrutiner

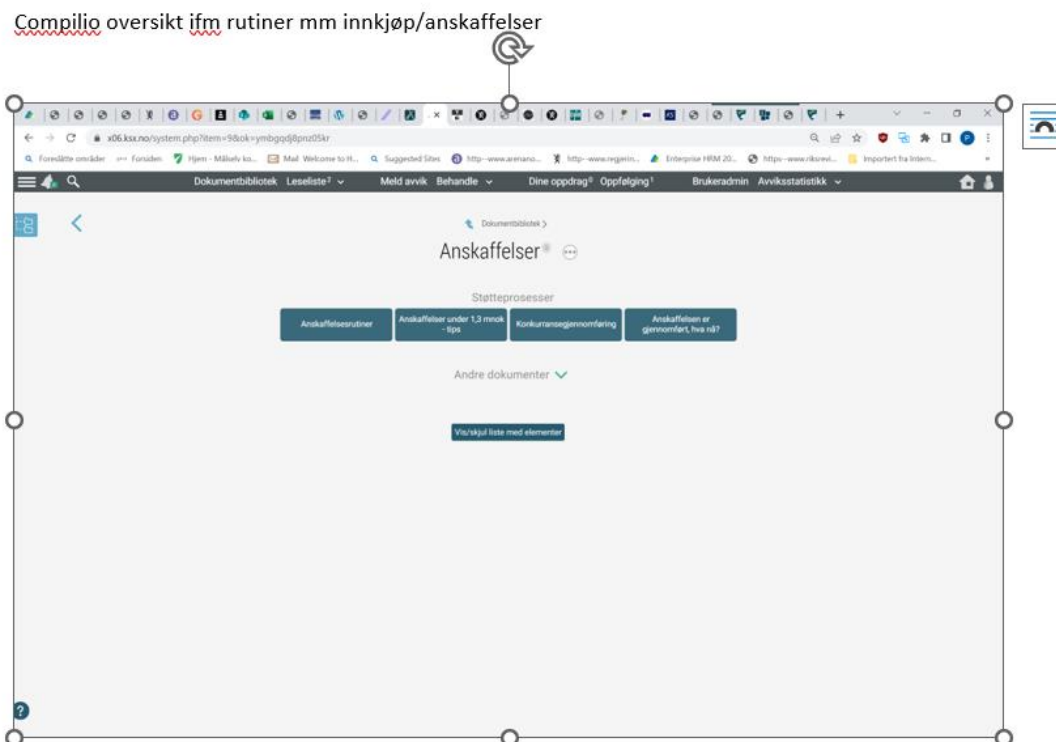
4.4 Innkjøpsavdelingens ansvarsområder:

Innkjøpsavdelingens oppgave er å ivareta anskaffelsesregelverket.

- Innkjøpsavdelingen har ansvar for å kunngjøre og gjennomføre anskaffelser etter anskaffelsesregelverket
- I de tilfeller det er aktuelt skal innkjøpsavdelingen foreslå innkjøpssamarbeid med andre oppdragsgivere.
- Ansvar for at rutiner for anskaffelsesområdet i kommunen er oppdatert i forhold til de enhver tid gjeldende lover og forskrifter.
- Holde virksomhetene oppdatert med informasjon av anskaffelsesmessig karakter, herunder publisere inngåtte rammeavtaler i Compilo.
- Ansvar for kompetansetiltak på anskaffelsesområdet.
- Bistå i spørsmål av anskaffelsesfaglig art
- Ha oppdatert oversikt over virksomhetenes innkjøpsansvarlig.
- Anskaffe og implementere verktøy på anskaffelsesområdet.

I kommunens kvalitetssystem Compilo ligger det oversikt over rutiner for innkjøp og anskaffelser, se utklipp nedenfor. Der ligger følgende dokumenter: *Anskaffelsesrutiner*, *Anskaffelser under 1,3 mnok – tips*, *Konkurransgjennomføring* og *Anskaffelsen er gjennomført, hva nå?*

Utklipp 5 – Oversendt oversikt over innhold i kommunens Compilo



4.3 Rutiner knyttet til anskaffelse av helsetjenester

Revisor har også bedt om hvilke rutiner kommunen har ved anskaffelse av eksterne leverandører hva gjelder helsetjenester. Kommunens kontaktperson sendte på vegne av revisor følgende spørsmål til tre virksomhetsledere i kommunen:

- *Beskrive hvordan anskaffelser er utført hittil i Senja kommunes snart 4 år i drift på deres respektive områder*
 - *Herunder beskrive samhandling med innkjøpskontoret og prosess der dere har kjørt anbudsrunder*
 - *Beskrive anskaffelser hvor dere ikke har gjennomført anbudsrunder (direkte anskaffelser) og kort hvilke råd dere har fulgt og hvorfor.*
 - *Kort gi egne betraktninger rundt de erfaringer dere hittil har gjort, og hva dere ut fra dette tenker må endres framover.*

I denne forbindelse fikk revisor tilsendt tre svar fra tre ulike virksomhetsledere i kommunen. Disse svarene har revisor sammenfattet i det følgende:

For kjøp av legevikarer ble det opplyst at kommunen har 23 legehjemler. Spesialisthelsetjenesten har et mye større volum av leger og har på denne bakgrunnen fått til gode rammeavtaler på kjøp av legevikarer. Frem til fastlegekrisen i 2022 var volumet av legevikarer i kommunen så lavt at det i dialog med innkjøpsavdelingen ble vurdert at det ikke var behov for å inngå rammeavtale på området. Virksomhetsleder har vist til at kjøp av legevikarer har økt i takt med rekrutteringsmangel i vakante fastlegestillinger. Det ble vist til at det er forskriftsfestet at ledige fastlegelister skal bemannes med vikarleger, men at det er umulig å rekruttere vikarleger utenom vikarbyrå. Kostnaden på kjøp av legevikarer via byrå har eskalert i takt med at det rundt om i Norge står flere hundre vakante fastlegestillinger. I Senja kommune har behovet for legevikarer økt i løpet av 2022/2023. Virksomhetsleder viste til at det i samarbeid med innkjøpsavdelingen er utarbeidet konkurransegrunnlag for rammeavtale for kjøp av legevikarer som var planlagt lyst ut høsten 2023. Senja kommune innhenter og sammenligner tilbud fra mange byrå. Per dags dato har Senja kommune 14 legevikarer fra seks ulike byrå. Revisor fikk også vedlagt en mal som brukes når kommunen har behov for vikarleger.

Virksomhetsleder viste også til at konkurransen om gode og erfarne legevikarer til kommunehelsetjenesten har stor prisvariasjon. De fleste vikarbyrå har hovedsakelig nyutdannede svenske eller danske leger som ønsker vikarperioder på 3-6 måneder. Det er få norske legevikarer, de få som tilbys har ofte høy timepris og kan kun være få uker som legevikar. Legevikarer tilbyr sin tjeneste til mange ulike vikarbyrå. Kommunens erfaring er at i økende grad settes det krav som kan være vanskelig å imøtekomme med hensyn til tilrettelegging av stillingen, bolig, barnehage og fritak fra legevakter. Virksomhetsleder viste til at det er et tidkrevende arbeid å velge vikarleger, da det er mange momenter i tillegg til pris som legges til grunn ved valg. Legeerfaring i og utenfor Norge, språkkunnskaper og lengde på legevikariatet har stor betydning for kvaliteten på fastlegetilbudet som Senja kommune kan tilby innbyggerne. Netto driftsutgifter på fastlegevikarer er balansert mot pasientrettet arbeid i form av egenandel og trygderefusjoner fra Helfo. Det betyr at en erfaren legevikar som koster mer har også større inntjening enn uerfarne legevikarer. Sammensettingen og antall legevikarer påvirker helheten av legetjenestetilbudet i kommunen da opplæring, veiledning og oppfølging av legevikarer i et norsk system er resurskrevende og ineffektiv.

Senja kommune har brukt mye tid, ressurser og penger for å rekruttere fastleger i vakante legestillinger våren 2023. Nå har kommunen rekruttert åtte nye fastleger og behovet for legevikarer vil bli kraftig redusert i 2024.

Når det gjelder *tjenesten for utviklingshemmede*, har virksomhetsleder vist til å kun kunne uttale seg for perioden 1.5.2021 til dags dato. Det ble vist til samhandling med

anskaffelseskontoret både ved direkteanskaffelser og gjennomføring av konkurranser, blant annet nylig. Virksomhetsleder fremhever at anskaffelseskontoret har vært svært behjelpelig og samarbeidsvillige, og at alle råd, rutiner og anbefalinger fra anskaffelseskontoret er fulgt. Virksomhetsleder beskrev at det er vanskelig å konkretisere hvilke råd som er fulgt, da det anskaffelseskontoret har sagt er blitt gjennomført, og at dette også for øvrig gjelder prosessen omkring anskaffelsene.

Fra virksomhetsleder for *sykehjemstjenesten* er det vist til at vedkommende ikke har kjennskap til eventuelle anskaffelser av helsetjenester som er gjort før tiltredelse mai 2021. Siden mai 2021 er det gjennomført tre anskaffelser av helsetjenester fra ekstern leverandør. To av disse anskaffelsene er utført i samarbeid med, eller etter råd og veiledning fra anskaffelseskontoret. Virksomhetsleder har gitt informasjon om de tre anskaffelsene.

- Den første anskaffelsen ble utført sommer/høst 2022 og gjaldt kjøp av helse- og omsorgstjenester til en pasient i ett botiltak/forsterket heldøgns pleie og omsorgstilbud. Dette var en direkteanskaffelse med bakgrunn i å sikre nødvendig for forsvarlig helse- og omsorgstjeneste til den aktuelle pasienten. Det er vist til at det er en tidkrevende prosess å gjennomføre konkurranse som ville ført til at det ikke var mulig å gi pasienten forsvarlig helsehjelp. Det ble før anskaffelsen innhentet råd og veiledning fra anskaffelseskontoret med hensyn til å undersøke om anskaffelsen var innenfor anskaffelsesregelverket. Det ble av anskaffelseskontoret konkludert med at direkteanskaffelsen var i tråd med anskaffelsesregelverket.
- Den andre anskaffelsen var en direkteanskaffelse av kjøp av sykepleier fra vikarbyrå. Anskaffelsen ble gjennomført som følge av sykefravær, at det ikke var noen tilgjengelige sykepleiervikarer og at behovet for å ivareta ett faglig forsvarlig tilbud til pasientene på sykehjemmet. Kontrakten ble først inngått for tre måneder, men ble forlenget med ytterligere tre måneder grunnet rekrutteringsutfordringer. For denne anskaffelsen ble ikke anskaffelseskontoret involvert, men virksomhetsleder drøftet anskaffelsen med daværende kommunalsjef.
- Den tredje anskaffelsen var sommeren 2023 og gjaldt kjøp av vikarer fra bemanningsbyrå. Denne anskaffelsen ble utført i samarbeid med anskaffelseskontoret. Virksomhetsleder tok kontakt med anskaffelseskontoret for råd og veiledning for hvordan anskaffelsen kunne gjennomføres. Virksomhetsleder beskrev behovet og i samarbeid med anskaffelseskontoret ble det utarbeidet en kravspesifikasjon. Etter kommunen mottok tilbud fikk virksomhetsleder bistand fra anskaffelseskontoret til å utarbeide anskaffelsesprotokoll og meddelelsesbeslutning. Virksomhetsleder viste til at det var trygt å få bistand med anskaffelsen slik at det gjøres riktig. Det opplevdes lærerikt.

Avslutningsvis viste virksomhetsleder til at anskaffelser er tidkrevende og vanskelig. Vedkommende skulle gjerne sett at anskaffelseskontoret hadde ansvaret for å utforme kravspesifikasjonene og annen dokumentasjon knyttet til anskaffelsen, og at ledere var med som fagpersoner for den delen av innholdet som handler om det spesifikke kjøpet.

Økonomisjef har i forbindelse med uttalelsene fra virksomhetslederne opplyst til revisor at med de forbehold som respektive virksomhetsledere har tatt vedrørende hva som var praksis før deres tid, er reglene fulgt, eller delvis fulgt. Økonomisjef viste til at de eksempelvis innenfor legetjenesten har vært på etterskudd når det økende behovet for legevikarer kom for fullt i 2022, og at det har tatt noe tid å få på plass en kravspesifikasjon for rammeavtaler. Denne skulle høsten 2023 lyses ut i samarbeid med anskaffelseskontoret. Han viste også til at når det gjelder anskaffelser utført før Senja kommune spesielt, er det svært utfordrende og tidkrevende å finne

dokumentasjon da dokumentasjon gjerne ligger i historisk baser hvor det har vært ulike rutiner for lagring.

5 OVERHOLDELSE AV REGELVERKET VED INNGÅELSE AV RAMMEAVTALER

Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av rammeavtaler?

Revisjonskriterier

- I forkant av kunngjøring ha foretatt en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- Gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket
- Kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket
- Likebehandle leverandører
- Benyttet tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket
- Utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever
- Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket
- Benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket
- Meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket
- Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket
- Sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig

Revisor har undersøkt Senja kommunes inngåelse av samtlige åtte rammeavtaler i kommunens oversikt. I det følgende presenteres revisors funn for de undersøkte rammeavtalene.

5.1 Medisinsk forbruksmateriell

Revisors funn

Senja kommune har kontrakt med Norengros Helseservice Engros AS om levering av medisinsk forbruksmateriell. Kontrakten er signert av kommunen den 9.12.2020 og av leverandør den 21.1.2020. I kunngjøringen i Doffin er verdien på kontrakten estimert til kr 28 000 000. Det fremgår av kontrakten at rammeavtalens estimerte årlige verdi er kr 7 000 000 eksklusiv mva. Det fremgår at *estimatet er gjort på bakgrunn av historiske tall samt forventet fremtidig bruk etter oppdragsgivers beste skjønn.*

Kommunens dokumentasjon viser at anskaffelsen ble kunngjort i Doffin og TED-databasen. Revisor har funnet kunngjøringene i disse to databasene. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag med tilhørende vedlegg som kontraktsvilkår. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse.

Av konkurransegrunnlaget sammenholdt med kunngjøringen i Doffin finner revisor følgende informasjon:

- Hva som skal anskaffes
- Hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt

- Hvilke frister som gjelder
- Kvalifikasjonskrav som tilbydere må oppfylle
- Tildelingskriterier og vektning av disse
- Krav til skriftlig kommunikasjon
- Krav til innhold i og utforming av et tilbud

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere i konkurransegrunnlaget:

- Leverandøren skal være registrert i et foretaksregister
- Leverandøren skal ha tilstrekkelig økonomisk finansiell kapasitet til å kunne oppfylle kontrakten

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon hvilke tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Om tildelingskriterier fremgår det at tildeling vil skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har den laveste prisen eks. mva. Det fremgår videre at leverandør skal fylle ut prisskjema.

Det foreligger dokumentasjon som viser at det kom inn ett tilbud i konkurransen. Følgende leverandør leverte tilbud: Norengros Helseservice Engros AS. Det fremgår at kommunen vurderte om konkurransen skulle avlyses som følge av manglende konkurransesituasjon. Tilbudet fra Norengros Helseservice Engros AS ble vurdert å være innenfor det akseptable med tanke på tildelingskriteriet pris.

Kommunen har ført anskaffelsesprotokoll datert 24.11.2020. Protokollen har blant annet følgende innhold:

- Oppdragsgivers navn og adresse samt protokollførers navn
- Beskrivelse av hva som skal anskaffes og anslått verdi på kontrakten
- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør

Det fremgår av dokumentasjon at meddelelse om tildelingsbeslutning med begrunnelse ble sendt leverandøren som leverte tilbud den 25.11.2020. Kommunen har også vist til at *da det kun kom inn et tilbud i konkurransen, er det ikke krav om karensperiode jf. FOA § 25-2 (2) litra b.*

5.2 Arbeidsklær – uteklær til barnehage, skole og hjemmetjenesten

Revisors funn

Senja kommune har rammeavtale med Tess Nord AS om arbeidsklær. Kontrakten er signert av kommunen 1.2.2023 og av leverandør 2.2.2023. Det fremgår av kontrakten at rammeavtalens estimerte årlige verdi er kr 800 000 til 1 000 000 eks. mva. og at estimert samlet verdi over 3 år estimeres til mellom kr 2 500 000- 3 000 000. Estimater er gjort på bakgrunn av forventet fremtidig forbruk etter oppdragsgivers skjønn. Maksimal verdi for hele rammeavtalens varighet inklusive prisreguleringen i henhold til kontrakten oppgis å være kr 4 000 000. Det vises til at dette er for å ivareta usikkerhet knyttet til volum og fremtidig behov. Rammeavtalens varighet er oppgitt å være 3 år fra partenes signering av avtalen.

Kommunens dokumentasjon viser at anskaffelsen ble kunngjort i Doffin. Dette samsvarer med den informasjonen revisor har funnet frem til gjennom søk i databasen. Kunngjøringen i Doffin

viser at den også er sendt til TED-databasen. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag fra anskaffelsen. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse.

Av konkurransegrunnlaget sammenholdt med kunngjøringen i Doffin finner revisor følgende informasjon:

- hva som skal anskaffes
- hvilke kontraktvilkår som gjelder for oppdraget
- hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- hvilke frister som gjelder
- kvalifikasjonskrav som tilbydere må oppfylle
- tildelingskriterier og vektning av disse
- krav til skriftlig kommunikasjon
- krav til innhold i og utforming av et tilbud

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere i konkurransegrunnlaget:

- Leverandøren skal være registrert i et foretaksregister

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Om tildelingskriterier fremgår det at tildeling skal skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har den laveste prisen. Det fremgår videre at leverandør skal fylle ut et prisskjema som skal utgjøre en evalueringssum.

Det foreligger dokumentasjon som viser at det kom inn tre tilbud. Følgende leverandører leverte tilbud:

Tabell 4 – Oversikt over tilbydere og tilbudssum

Leverandør	Evalueringssum eks. mva.
TESS Nord AS	1 824 328,-
Capricorn Equipment AS	1 898 555,-
Hoppin AS	2 088 925,-

Av dokumentasjon fremgår det at to av leverandørene hadde avvik fra anskaffelsesdokumentene, men vurderte at disse ikke var vesentlig avvik og ville ikke påvirke rangering av tilbudene.

Av tabellen ovenfor fremgår det at Tess Nord AS leverte det laveste pristilbudet og kommunen valgte å inngå avtale med denne leverandøren. Av dokumentasjon fremgår det at tilbudet ikke inneholdt forbehold og at tilbyder oppfylte kvalifikasjonskravene og samtlige krav i kravspesifikasjonen.

Kommunen har ført anskaffelsesprotokoll datert 19.1.2023 som blant annet inneholder:

- Oppdragsgivers navn og adresse samt protokollførers navn
- Beskrivelse av hva som skal anskaffes og anslått verdi på kontrakten
- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør

Det foreligger dokumentasjon som viser at meddelelse om tildelingsbeslutning med begrunnelse ble sendt til leverandørene 19.1.2023.

5.3 Rengjøringsprodukter og materiell

Revisors funn

Det ble 15.6.2021 undertegnet kontrakt mellom Senja kommune og Staples Solutions Norway AS om kjøp av rengjøringsprodukter og -materiell. I kunngjøringen i Doffin er verdien på kontrakten estimert til kr 5 600 000. Det fremgår av kontrakten at rammeavtalens estimerte årlige verdi er 1 100 000 til 1 400 000 eks. mva. Rammeavtalens varighet er oppgitt å være 2 år. Oppdragsgiver skal ha opsjon på forlengelse av rammeavtalen i ytterligere 1 + 1 år. Avtalens maksimale varighet inkludert opsjoner vil være 4 år.

Kommunens dokumentasjon viser at anskaffelsen ble kunngjort i Doffin og TED-databasen. Dette samsvaret med den informasjonen revisor har funnet frem til gjennom søk i databasen. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag med tilhørende vedlegg som kontraktsvilkår. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse.

Av konkurransegrunnlaget sammenholdt med kunngjøringen i Doffin finner revisor følgende informasjon:

- Hva som skal anskaffes
- Hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- Hvilke frister som gjelder
- Kvalifikasjonskrav som tilbydere må oppfylle
- Tildelingskriterier og vektning av disse
- Krav til skriftlig kommunikasjon
- Krav til innhold i og utforming av et tilbud

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere i konkurransegrunnlaget:

- Leverandøren skal være registrert i et foretaksregister
- Leverandøren skal ha tilstrekkelig økonomisk finansiell kapasitet til å kunne oppfylle kontrakten

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon hvilke tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Om tildelingskriterier fremgår det at tildeling vil skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har den laveste prisen eks. mva. Det fremgår videre at leverandør skal fylle ut prisskjema.

Det foreligger dokumentasjon som viser at det kom inn tre tilbud i konkurransen. Følgende leverandører leverte tilbud:

Tabell 5 – Oversikt over tilbydere og evalueringssum

Leverandør	Evalueringspris
Staples Solutions Norway AS	Kr 191 830
Notabene Engros AS	Kr 227 253
Troms Salgssentral AS	Kr 881 386

Av ovenstående tabell fremgår det at Staples Solutions Norway AS leverte laveste pristilbud. Det fremgår av dokumentasjon at tilbudet fra Staples Solutions Norway AS ikke inneholdt forbehold og oppfylte kvalifikasjonskravene dokumentert med innlevert firmaattest og kredittvurdering. Skatteattesten viste heller ingen restanser. På denne bakgrunn valgte kommunen å inngå kontrakt med Staples Solutions Norway AS.

Kommunen har ført anskaffelsesprotokoll datert 3.6.2021. Protokollen inneholder blant annet:

- Oppdragsgivers navn og adresse samt protokollførers navn
- Beskrivelse av hva som skal anskaffes og anslått verdi på kontrakten
- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør

Dokumentasjon viser at meddelelse om tildelingsbeslutning med begrunnelse ble sendt leverandørene som leverte tilbud den 3.6.2021.

5.4 Papir og plastprodukter knyttet til hygiene og renhold

Revisors funn

Senja kommune har kontrakt med Notabene Engros AS om levering av papir- og plastartikler knyttet til hygiene og renhold. Kontrakten er signert av kommunen den 15.4.2021 og av leverandør den 7.4.2021. Det fremgår av kontrakten at rammeavtalens estimerte årlige verdi er kr 1 100 000- 1 400 000 eksklusiv mva. Det fremgår av kunngjøring i Doffin at estimert totalverdi på kontrakten er kr 5 600 000 eks. mva. Rammeavtalens varighet er oppgitt å være 2 år. Oppdragsgiver kan forlenge rammeavtalen to ganger for ett år av gangen slik at rammeavtalens maksimale varighet vil være fire år.

Kommunens dokumentasjon viser at anskaffelsen ble kunngjort i Doffin. Dette samsvarer med den informasjonen revisor har funnet frem til gjennom søk i databasen. Kunngjøringen i Doffin viser at den også er sendt til TED-databasen. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag for anskaffelsen. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse.

Av konkurransegrunnlaget sammenholdt med kunngjøringen i Doffin finner revisor følgende informasjon:

- hva som skal anskaffes
- hvilke kontraktvilkår som gjelder for oppdraget
- hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- hvilke frister som gjelder
- kvalifikasjonskrav som tilbydere må oppfylle
- tildelingskriterier og vektning av disse
- krav til skriftlig kommunikasjon
- krav til innhold i og utforming av et tilbud

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere i

konkurransesgrunnlaget:

- Leverandøren skal være registrert i et foretaksregister
- Leverandøren skal ha tilstrekkelig økonomisk og finansiell kapasitet til å kunne oppfylle kontrakten

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Om tildelingskriterier fremgår det at tildeling vil skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har den laveste prisen. Det fremgår videre at leverandør skal fylle ut prisskjema som skal utgjøre en evalueringssum.

Det foreligger dokumentasjon som viser at det kom inn fire tilbud i konkurransen. Følgende leverandører leverte tilbud:

Tabell 6 – Oversikt over tilbydere og evalueringssum

Leverandør	Evalueringspris
Notabene Engros AS	Kr 366 438
Staples Solutions Norway AS	Kr 398 806
Lyreco Norge AS	Kr 950 992
Troms Salgssentral AS	Kr 1 072 063

Av ovenstående tabell fremgår det at Notabene Engros AS leverte lavest pristilbud. Det fremgår av dokumentasjon at tilbudet fra Notabene Engros AS ikke inneholdt forbehold og oppfylte kvalifikasjonskravene. På denne bakgrunnen valgte kommunen å inngå kontrakt med Notabene Engros AS.

Kommunen har ført anskaffelsesprotokoll datert 25.3.2021. Protokollen inneholder blant annet følgende:

- Oppdragsgivers navn og adresse samt protokollførers navn
- Beskrivelse av hva som skal anskaffes og anslått verdi på kontrakten
- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør

Dokumentasjon viser at meddelelse om tildelingsbeslutning med begrunnelse ble sendt til leverandørene som leverte tilbud den 25.3.2021.

5.5 Operasjonell leasing/leie iPad og tilknyttet utstyr til skolesektoren

Revisors funn

Senja kommune har kontrakt med TTCOM AS om leasing og leie av iPad og tilknyttet utstyr. Kontrakten er signert av kommunen den 4.1.2022 og av leverandør den 3.1.2022. Det fremgår av kontrakten at rammeavtalens estimerte maksimale verdi er ca. kr 12 000 000 eks. mva. Rammeavtalens varighet er oppgitt å være 2 år. Oppdragsgiver kan forlenge rammeavtalen to ganger for ett år av gangen slik at rammeavtalens maksimale varighet vil være fire år.

Kommunens dokumentasjon viser at anskaffelsen ble kunngjort i Doffin. Dette samsvarer med den informasjonen revisor har funnet frem til gjennom søk i databasen. Kunngjøringen i Doffin viser at den også er sendt til TED-databasen. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag fra anskaffelsen. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse.

Av konkurransegrunnlaget sammenholdt med kunngjøringen i Doffin finner revisor følgende informasjon:

- hva som skal anskaffes
- hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget
- hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- hvilke frister som gjelder
- kvalifikasjonskrav som tilbydere må oppfylle
- tildelingskriterier og vektning av disse
- krav til skriftlig kommunikasjon
- krav til innhold i og utforming av et tilbud

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere i konkurransegrunnlaget:

- Leverandøren skal være registrert i et foretaksregister
- Leverandøren skal ha tilstrekkelig økonomisk og finansiell kapasitet til å kunne oppfylle kontrakten.

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Om tildelingskriterier fremgår det at tildeling skal skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har den laveste prisen. Det fremgår videre at leverandør skal fylle ut et prisskjema som skal utgjøre en evalueringssum.

Det foreligger dokumentasjon som viser at det kom inn ni tilbud fra følgende leverandører:

- Advania Norge AS og 3 Step IT AS (leverandørfellesskap)
- Atea AS
- Bedriftssystemer AS
- Dustin Norway AS (SenjaiPad1)
- Dustin Norway AS (SenjaiPad 2)
- Dustin Norway AS (SenjaiPad 3)
- Eplehuset Norge AS
- Komplette Services AS
- Ttcom AS

Det fremgår at Dustin Norge AS leverte tre parallelle tilbud.

Av dokumentasjon fremgår det at det etter tilbudsfristens utløp var behov for å gjøre avklaringer av tilbudene i medhold av FOA § 23-5.²⁵ Avklaringene ble gjort med samtlige leverandører bortsett fra leverandørfellesskapet Advania Norge AS og 3 Step IT AS. Det fremgår følgende om avklaringene:

Avklaringene var i all hovedsak knyttet til bestemmelsene i konkurransegrunnlagets pkt. 1.6: «For anskaffelsen skal det inngås rammeavtale med en leverandør. Det skal inngås 1 kontrakt, med kun én leverandør (leverandørfellesskap). Dersom for eksempel en forhandler

²⁵ FOA § 23-5 (1) Oppdragsgiveren kan skriftlig be leverandørene ettersende, supplere, avklare eller utfylle mottatte opplysninger og dokumentasjon innen en kort tilleggsfrist dersom opplysningene eller dokumentasjonen synes å inneholde feil eller uklarheter eller dersom bestemte opplysninger eller dokumenter mangler.

(2) En ettersending, supplering, avklaring eller utfylling etter første ledd skal ikke medføre at tilbudet forbedres

og et leasingselskap inngir tilbud i felleskap, skal leverandørfelleskapet signere kontrakten. Dersom en leverandør benytter underleverandør for å oppfylle kontraktsforpliktelsene, består avtaleforholdet kun mellom oppdragsgiver og leverandøren. Underleverandøren er ikke oppdragsgivers kontraktspart. Senja kommune Kontrakten reguleres av Vedlegg 5 Rammeavtale og Vedlegg 6 Standardvilkår.»

Som følge av bestemmelsene i konkurransegrunnlaget kan da oppdragsgiver ikke signere kontrakt med en juridisk enhet som ikke er angitt som leverandør eller del av et leverandørfellesskap i tilbudet.

De tilbudene som krevde inngåelse av kontrakt med en juridisk enhet som ikke var angitt som leverandør eller del av et leverandørfellesskap har oppdragsgiver besluttet å avvise fra konkurransen.

Avklaringene rundt tilbudene opp mot kravene i konkurransegrunnlaget har vært tidkrevende, da oppdragsgiver ønsket presise og utvetydige tilbakemeldinger. Oppdragsgiver har også konferert med KS advokatene underveis i avklaringsfasen. I sum har dette medført at den opprinnelige fremdriftsplanen for konkurransen har blitt forskjøvet.

Av dokumentasjonen fremgår det at kommunen valgte å avvise syv av de ni tilbudene. For samtlige tilbud har kommunen dokumentert grunnlaget for avvisningen.

Etter avvisningene gjenstod det to leverandører som innga følgende evalueringssum:

Tabell 7 – Oversikt over tilbydere og evalueringssum

Leverandør	Evalueringssum
Ttcom AS	8 734 200
Bedriftssystemer AS	9 270 600

Av ovenstående tabell fremgår det at Ttcom AS leverte det laveste pristilbudet. Av dokumentasjon fremgår det at tilbudet fra Ttcom AS ikke inneholdt forbehold og at Ttcom oppfylte kvalifikasjonskravene.

Kommunen har ført anskaffelsesprotokoll datert 23.12.2021 som blant annet inneholder:

- Oppdragsgivers navn og adresse samt protokollførers navn
- Beskrivelse av hva som skal anskaffes og anslått verdi på kontrakten
- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for avvisning av leverandør
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør

Det foreligger dokumentasjon som viser at meddelelse om tildelingsbeslutning med begrunnelse ble sendt til leverandørene 23.12.2021.

5.6 Næringsmidler

Revisors funn

Senja kommune har kontrakt med Servicegrossistene AS om kjøp av næringsmidler til ulike lokasjoner i kommunen. Kontrakten er signert av kommunen i juni 2022. Eksakt dato er for utydlig til at revisor kan med sikkerhet si hvilken dato som er påført samtidig med underskriften. Leverandøren har signert kontrakten 8.7.2022. Det fremgår av kontrakten at rammeavtalens estimerte årlige verdi er kr 3 000 000 til 3 500 000 eks. mva. og at rammeavtalens øvre maksimale verdi for hele avtaleperioden inkludert opsjoner er kr 18 000 000 eks. mva. Rammeavtalens varighet er oppgitt å være 2 år. Oppdragsgiver kan

forlenge rammeavtalen to ganger for ett år av gangen slik at rammeavtalens maksimale varighet vil være fire år.

Kommunens dokumentasjon viser at anskaffelsen ble kunngjort i Doffin. Dette samsvarer med den informasjonen revisor har funnet frem til gjennom søk i databasen. Kunngjøringen i Doffin viser at den også er sendt til TED-databasen. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag fra anskaffelsen. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse.

Av konkurransegrunnlaget sammenholdt med kunngjøringen i Doffin finner revisor følgende informasjon:

- hva som skal anskaffes
- hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget
- hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- hvilke frister som gjelder
- kvalifikasjonskrav som tilbydere må oppfylle
- tildelingskriterier og vektning av disse
- krav til skriftlig kommunikasjon
- krav til innhold i og utforming av et tilbud

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere i Konkurransegrunnlaget:

- Leverandøren skal være registrert i et foretaksregister
- Leverandøren skal ha tilstrekkelig økonomisk og finansiell kapasitet til å kunne oppfylle kontrakten

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Om tildelingskriterier fremgår det at tildeling skal skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har den laveste prisen. Det fremgår videre at leverandør skal fylle ut et prisskjema som skal utgjøre en evalueringssum.

Det foreligger dokumentasjon som viser at det kom inn kun ett tilbud. Følgende leverandør leverte tilbud: Servicegrossistene AS. Kommunen valgte å inngå avtale med denne leverandøren. Det fremgår at kommunen vurderte om konkurransen skulle avlyses som følge av manglende konkurransesituasjon. Tilbudet fra Servicegrossistene AS ble vurdert å være innenfor det akseptable og kommunen valgte derfor å fortsette anskaffelsesprosessen samt tildele kontrakt. Kommunen har vurdert at leverandør oppfylte kvalifikasjonskravene og at tilbudet ikke inneholdt forbehold.

Kommunen har ført anskaffelsesprotokoll datert 22.6.2020. Protokollen har blant annet følgende innhold:

- Oppdragsgivers navn og adresse samt protokollførers navn
- Beskrivelse av hva som skal anskaffes og anslått verdi på kontrakten
- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør

Det fremgår av dokumentasjon at meddelelse om tildelingsbeslutning med begrunnelse ble sendt leverandøren som leverte tilbud den 22.6.2022. Kommunen har også vist til at *da det kun kom inn et tilbud i konkurransen, er det ikke krav til karenperiode jf. FOA § 25-2 (2) bokstav b.*

5.7 Leie og vask av tekstiler til helsetjenesten i Senja kommune – Reservert kontrakt

Revisors funn

Det ble 24.6.2022 undertegnet kontrakt mellom Senja kommune og Mitra AS om leie og vask av tekstiler til helsetjenesten. Det fremgår av kontrakten at rammeavtalens årlige estimerte verdi er kr 4 500 000 eks. mva. og det maksimale samlede beløpet for rammeavtalen inklusive opsjoner er kr 22 000 000 eks. mva. Rammeavtalens varighet er oppgitt å være to år fra begge partenes signering av avtalen. Oppdragsgiver kan forlenge rammeavtalen to ganger for ett år av gangen slik at rammeavtalens varighet maksimalt vil være fire år.

Kommunens dokumentasjon viser at anskaffelsen ble kunngjort i Doffin. Dette samsvarer med den informasjon revisor har funnet frem til gjennom søk i databasen. Kunngjøringen i Doffin viser at den også er sendt til TED-databasen. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag fra anskaffelsen. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse. Det fremgår også at konkurransen ble utlyst som reservert kontrakt, altså at oppdragsgiver har begrenset konkurransen, til virksomheter som har som hovedformål å integrere funksjonshemmede eller vanskeligstilte personer i arbeidslivet jf. FOA § 16-9.

Av konkurransegrunnlaget sammenholdt med kunngjøringen i Doffin finner revisor følgende informasjon:

- hva som skal anskaffes
- hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget
- hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- hvilke frister som gjelder
- kvalifikasjonskrav som tilbydere må oppfylle
- tildelingskriterier og vektning av disse
- krav til skriftlig kommunikasjon
- krav til innhold i og utforming av et tilbud

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere i konkurransegrunnlaget:

- Leverandøren skal være registrert i et foretaksregister
- Leverandøren skal ha som hovedformål å integrere funksjonshemmede eller vanskeligstilte personer i arbeidslivet. Dette innebærer at minst 30 prosent av de ansatte i virksomheten har en funksjonshemming eller er vanskeligstilt

Av konkurransegrunnlaget fremgår det også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Om tildelingskriterier fremgår det at tildeling vil skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har den laveste evalueringssummen eks. mva. Det fremgår videre at leverandør skal fylle ut prisskjema som utgjør en evalueringssum.

Det foreligger dokumentasjon som viser at det kom inn ett tilbud i konkurransen. Følgende leverandør leverte tilbud: Mitra AS. Det fremgår at leverandør tok et forbehold som kommunen anså for å være en presisering og ikke som et forbehold. Kommunen vurderte at det ikke var behov for å foreta avklaringer knyttet til dette.

Det fremgår at kommunen vurderte om konkurransen skulle avlyses som følge av manglende konkurransesituasjon. Etter totalvurdering valgte kommunen å fortsette konkurransen og tildele kontrakten til Mitra AS. Kommunen har vist til å ha vurdert at leverandør oppfylte kvalifikasjonskravene.

Kommunen har ført anskaffelsesprotokoll datert 20.6.2022. Protokollen inneholder blant annet følgende:

- Oppdragsgivers navn og adresse samt protokollførers navn
- Beskrivelse av hva som skal anskaffes og anslått verdi på kontrakten
- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør

Det fremgår at meddelelse om tildelingsbeslutning med begrunnelse ble sendt leverandøren som leverte tilbud den 20.6.2022. Kommunen viste også til at *da det kun var en leverandør som leverte tilbud i konkurransen, er det ikke krav til karensperiode, jf. FOA § 25-1 (2) bokstav b.*

5.8 Elektrotjenester og tilhørende materiell

Revisors funn

Det ble 31.5.2022 undertegnet kontrakt mellom Senja kommune og Finnsnes Rør og Elektro AS om kjøp av elektrotjenester og tilhørende materiell. Det fremgår av kontrakten at rammeavtalens estimerte årlige verdi er kr 3 000 000 eks. mva. og at det maksimale samlede beløpet for rammeavtalen inklusive opsjoner er kr 14 000 000 eks. mva. Rammeavtalens varighet er oppgitt å være 2 år. Oppdragsgiver kan forlenge rammeavtalen to ganger for ett år av gangen slik at rammeavtalens maksimale varighet vil være fire år. Kommunens dokumentasjon viser til at estimatet er gjort på bakgrunn av historiske tall samt forventet fremtidig bruk etter oppdragsgivers beste skjønn.

Kommunens dokumentasjon viser at anskaffelsen ble kunngjort i Doffin. Dette samsvarer med den informasjonen revisor har funnet frem til gjennom søk i databasen. Kunngjøringen i Doffin viser at den også er sendt til TED-databasen. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag fra anskaffelsen. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var åpen anbudskonkurranse.

Av konkurransegrunnlaget sammenholdt med kunngjøringen i Doffin finner revisor følgende informasjon:

- hva som skal anskaffes
- hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget
- hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- hvilke frister som gjelder
- kvalifikasjonskrav som tilbydere må oppfylle
- tildelingskriterier og vektning av disse
- krav til skriftlig kommunikasjon
- krav til innhold i og utforming av et tilbud

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere i konkurransegrunnlaget:

- leverandøren skal være registrert i et foretaksregister
- leverandøren skal være registrert i Elvirksomhetsregisteret med følgende arbeidsoppgaver:
 - prosjektering av elektriske anlegg
 - bygging og vedlikeholde av andres elektriske anlegg
- leverandøren skal ha tilstrekkelig økonomisk og finansiell kapasitet til å kunne oppfylle kontrakten

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Om tildelingskriterier fremgår det at tildeling skal skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har den laveste prisen. Det fremgår videre at leverandør skal fylle ut et prisskjema som skal utgjøre en evalueringssum.

Det foreligger dokumentasjon som viser at det kom inn fem tilbud i konkurransen. Følgende leverandører leverte tilbud:

- Elektrokontakt AS
- Emil Olsen Elektro AS
- Finnsnes Rør og Elektro AS
- Gundersen Elektro AS
- H K Sørensen AS

Av dokumentasjonen fremgår det at kommunen valgte å avvise tilbudet fra Emil Olsen Elektro AS som følge av at leverandøren ikke oppfylte kravet i kravspesifikasjonen pkt. 20 og kontraktens pkt. 3.4. Leverandøren hadde tilbudt en avvikende regulering av disse punktene og avviket innebar at oppdragsgiver ikke kunne kreve oppfyllelse i henhold til det kunngjorte konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver besluttet derfor å avvise tilbudet «da det inneholder avvik fra anskaffelsesdokumentene eller uklarheter som ikke må anses ubetydelig jf. FOA § 24-8 (2) bokstav a.»

Leverandørene som ikke var avvist, ga følgende evalueringssummer:

Tabell 8 – Oversikt over tilbydere og evalueringssum

Leverandør	Evalueringssum eks. mva.
Finnsnes Rør og Elektro AS	Kr 3 071 750
H K Sørensen AS	Kr 3 096 750
Elektrokontakt AS	Kr 3 316 040
Gundersen Elektro AS	Kr 3 665 240

Av ovenstående tabell fremgår det at Finnsnes Rør og Elektro leverte det laveste pristilbudet og kommunen valgte å inngå avtale med denne leverandøren. Av dokumentasjon fremgår det at tilbudet fra Finnsnes Rør og Elektro AS ikke inneholdt noen forbehold og at leverandøren oppfylte kvalifikasjonskravene dokumentert med innlevert firmaattest og kredittvurdering.

Leverandøren var også registrert i Elvirksomhetsregisteret og skatteattesten viste ingen restanser.

Kommunen har ført anskaffelsesprotokoll datert 4.5.2022. Protokollen inneholder blant annet følgende:

- Oppdragsgivers navn og adresse samt protokollførers navn
- Beskrivelse av hva som skal anskaffes og anslått verdi på kontrakten
- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for avvisning av leverandør
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør

Det foreligger dokumentasjon som viser at meddelelse om tildelingsbeslutning med begrunnelse ble sendt til leverandørene 4.5.2022.

5.9 Revisors vurderinger

Revisor har undersøkt åtte av kommunens anskaffelser. Hver av anskaffelsene skal vurderes for seg, men gjennomgangen viser at praksis har vært lik og vi har dermed samlet vurderingene for disse åtte.

Alle de undersøkte rammeavtalene var inngått etter gjennomført konkurranse. Det var gjort beregninger av anskaffelsens anslåtte verdi før konkurransene om avtalene ble kunngjort. I alle anskaffelsene var det benyttet anskaffelsesprosedyre og utarbeidet konkurransegrunnlag etter regelverket. Det var i samtlige av anskaffelsene brukt kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i henhold til regelverket. For samtlige av rammeavtalene var beslutning om kontraktstildeling meddelt i henhold til regelverket og det var også utarbeidet anskaffelsesprotokoll. Funnene tilsier at kommunen har likebehandlet leverandører og sikret at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftliggjort.

Revisors vurdering er på bakgrunn av det ovennevnte at Senja kommune for alle de undersøkte rammeavtalene **har oppfylt** samtlige av de utledede revisjonskriteriene.

5.10 Revisors konklusjon

Revisors konklusjon er at Senja kommune har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av rammeavtaler.

6 OVERHOLDELSE AV REGELVERK VED KJØP UNDER INNGÅTTE RAMMEAVTALER

Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved kjøp under inngåtte rammeavtaler?

Revisjonskriterier:

Senja kommune må påse:

- at det ikke kjøpes på rammeavtaler som er utløpt på tid
- at det kjøpes på rammeavtaler kun innenfor avtalens mengde- og verdiangivelser

6.1 Forvaltning av inngåtte avtaler

Virksomhetsleder har ifølge kommunens anskaffelsesrutine ansvar for at innkjøp foretas hos leverandører som kommunen har rammeavtaler med. Virksomhetsleder har også ansvar for å ha oversikt over avtalenes virksomhetsområde. Avtalene til kommunen er fordelt på tre ulike avtaleområder. Ifølge kommunens anskaffelsesrutine har innkjøp i virksomheten ansvar for å kontrollere lojalitet til inngåtte avtaler.

Det er ikke skriftlige rutinebeskrivelser for oppfølging og kontroll av forbruk opp mot verdi og mengdeangivelser i inngåtte rammeavtaler. Kommunens rammeavtaler fremgår av nedenstående tabell.

Tabell 9 – Kommunens rammeavtaler

Rammeavtale	Leverandør	Startdato	Sluttdato	Forlengelse	Avtaleområde
Elektrotjenester og tilhørende materiell	Finnsnes Rør og Elektro AS	15.5.2022	15.5.2024	1+1 år	Plan og teknisk
Leie og vask av tekstiler til helsetjenesten i Senja kommune – Reservert kontrakt	MITRA AS	1.7.2022	30.6.2024	1+1 år	Helse og omsorg
Næringsmidler Senja kommune	Servicegrossistene AS	1.7.2022	30.6.2024	1+1 år	Helse og omsorg
Operasjonell leasing/leie iPad og tilknyttet utstyr til skolesektoren i Senja kommune	Ttcom AS	4.1.2022	3.1.2024	1+1 år	Oppvekst og kultur
Papir og plastprodukter knyttet til hygiene og renhold	Notabene Engros AS	7.4.2022	6.4.2024	1+1 år	Plan og teknisk
Rengjøringsprodukter og materiell	Staples Solutions Norway AS avd Hovedkontor	14.6.2021	13.6.2023	1+1 år	Plan og teknisk
Arbeidsklær – uteklær til barnehage,	TESS Nord AS	31.1.2023	31.1.2026	Ingen	Helse og omsorg

skole og hjemmetjenesten					
Medisinsk forbruksmateriell	Norengros Helseservice Engros AS	21.1.2021	21.1.2024	1 år	Helse og omsorg

I tabeller i det følgende gis det informasjon om kjøp fra den enkelte leverandør kommunen har rammeavtale med jf. oversikten over. I tabellene er informasjon om leverandørnavn, tidsperioden for den konkrete avtalen inkludert forlengelse, avtalens verdi estimert ved kunngjøring. Det inngår også informasjon om hvor mye som er utbetalt til leverandøren i perioden. Tallene i tabellene er oppgitt eksklusiv mva.

Elektrotjenester og tilhørende materiell

Finnsnes Rør og Elektro AS	
Avtaleperiode	15.5.2022-15.5.2024 (forlengelse 1+1 år)
Kunngjort estimert verdi	14 000 000
Totale utbetalinger til leverandør	8 424 654,77
Utbetalinger til leverandør etter utløp	Ikke aktuelt, ikke løpt ut

Leie og vask av tekstiler til helsetjenesten

MITRA AS	
Avtaleperiode	1.7.2022-30.6.2024 (forlengelse 1+1 år)
Kunngjort estimert verdi	22 000 000
Totale utbetalinger til leverandør	13 080 177,4
Utbetalinger til leverandør etter utløp	Ikke aktuelt, ikke løpt ut

Næringsmidler

Servicegrossistene AS med underleverandør Selboe og Aasebø AS	
Avtaleperiode	1.7.2022-30.6.2024 (forlengelse 1+1 år)
Kunngjort estimert verdi	18 000 000
Totale utbetalinger til leverandør	7 026 619,16
Utbetalinger til leverandør etter utløp	Ikke aktuelt, ikke løpt ut

Operasjonell leasing/leie iPad og tilknyttet utstyr til skolesektoren

Ttcom AS	
Avtaleperiode	4.1.2022-3.1.2024 (forlengelse 1+1 år)
Kunngjort estimert verdi	Ca 12 000 000
Totale utbetalinger til leverandør	2 981 727,9
Utbetalinger til leverandør etter utløp	Ikke aktuelt, ikke løpt ut

Papir og plastprodukter knyttet til hygiene og renhold

Notabene Engros AS	
Avtaleperiode	7.4.2021-6.4.2023 (forlengelse 1+1 år)
Kunngjort estimert verdi	5 600 000
Totale utbetalinger til leverandør	5 772 386
Utbetalinger til leverandør etter utløp	Ikke aktuelt, ikke løpt ut

Rengjøringsprodukter og materiell

Staples Solutions Norway AS	
Avtaleperiode	14.6.2021-13.6.2023 (forlengelse 1+1 år)
Kunngjort estimert verdi	5 600 000
Totale utbetalinger til leverandør	3 072 110,35
Utbetalinger til leverandør etter utløp	Ikke aktuelt, ikke løpt ut

Arbeidsklær – uteklær til barnehage, skole og hjemmetjenesten

TESS Nord AS	
Avtaleperiode	31.1.2023-31.1.2026
Kunngjort estimert verdi	4 000 000, men også 2 500 000-3 000 000
Totale utbetalinger til leverandør	599 953,60
Utbetalinger til leverandør etter utløp	Ikke aktuelt, ikke løpt ut

Medisinsk forbruksmateriell

Norengros Helse-service Engros AS	
Avtaleperiode	21.1.2021-21.1.2024 (forlengelse 1 år)
Kunngjort estimert verdi	28 000 000
Totale utbetalinger til leverandør	20 901 438
Utbetalinger til leverandør etter utløp	Ikke aktuelt, ikke løpt ut

Utbetalingene til leverandør som vises av tabellene ovenfor ligger godt under det kommunen har estimert som kontraktsverdi for avtaleperioden for syv av de åtte avtalene. Det er ingen av avtalene som er løpt ut per 14.12.2023.

For avtalen om *Papir og plastprodukter knyttet til hygiene og renhold* med leverandør Notabene Engros AS viser regnskapstallene imidlertid at kommunen har utbetalt mer til leverandør enn det som var estimert kontraktsverdi. Av kunngjøringen i Doffin var kontraktsverdien estimert til kr 5 600 000. Uttrekk fra regnskapet viser at det er utbetalt kr 5 772 386 eksklusiv mva. til leverandøren i perioden fra avtaleinngåelse og frem til 14.12.2023. Rammeavtalen løp ut 6.4.2023 med mulighet for forlengelse to ganger for ett år av gangen. Dokumentasjon viser at kommunen har forlenget avtalen.

6.2 Revisors vurderinger

Revisor har gjennomgått utbetalinger knyttet til leverandører som kommunen har rammeavtaler med, for å undersøke om utbetalinger til leverandørene er gjort innenfor avtalenes angitte tidsperiode og mengde- og verdiangivelser. Dersom utbetalinger til leverandøren er gjort utelukkende innenfor avtaleperioden, indikerer dette at kommunen ikke har gjort avrop på avtalene etter utløp. Imidlertid dersom det er gjort utbetalinger til leverandørene etter at avtaleperioden er utløpt, så kan det indikere at rammeavtalen er benyttet selv om den er utgått. Ingen av de undersøkte avtalene er løpt ut og revisjonskriteriet om at det ikke skal kjøpes på rammeavtale som er utløpt på tid er **opplytt** for samtlige av de undersøkte avtalene.

En vurdering av hvorvidt kommunen har gjort avrop på rammeavtaler kun innenfor avtalens mengde- og verdiangivelser, vil bero på en sammenligning av opprinnelig kunngjort estimert verdi, og faktiske utbetalinger over avtalen. En slik vurdering blir utfordrende å gjøre fordi kommunen foreløpig ikke har tilstrekkelige rutiner for å koble utbetalinger til riktig rammeavtale. Dersom det for en avtale er anslått en total beløpsmessig verdi, og funn fra

regnskapet viser at det er gjort utbetalinger til leverandøren som overstiger denne verdien, så er det per nå ikke mulig å vurdere om dette er utbetalinger tilknyttet den konkrete avtalen. Utbetalingene kan også skrive seg til enkeltkjøp fra leverandøren. Det lar seg derfor ikke gjøre å vurdere hvorvidt avrop er innenfor avtalens mengde- og verdiangivelser. Heller ikke i de tilfellene der det er estimert et konkret beløp, og det er funnet at totale utbetalinger til leverandøren overstiger dette, lar det seg i disse tilfellene gjøre å vurdere om det er gjort avrop utenfor avtalens mengde- og verdirammer. Slike utbetalinger kan knytte seg til andre kjøp hos leverandøren. Som vår gjennomgang ovenfor viser, var utbetalingene til leverandørene langt under estimert verdi på kontrakten og kontraktene har ikke utløpt. Selv om vi ikke kan knytte utbetalinger til avtalene, er dette informasjon som tilsier at det ikke kan foreligge brudd på rammeavtalens mengde/verdi- og tidsrammer.

Når det gjelder rammeavtalen om papir og plastprodukter, viser regnskapstallene at kommunen har utbetalt mer til leverandør enn det som var estimert kontraktsverdi. Det kan gi indikasjon på kjøp utover rammeavtalens ramme. Revisor har spurt kommunen om denne avtalen, og fått tilbakemelding om at denne er blitt forlenget med leverandør. For denne avtalen stiller revisor spørsmål ved om kommunen er innenfor avtalens maksimale verdi, og vi har ikke fått informasjon fra kommunen som tilsier at kommunen har undersøkt om avtalen har nådd maksimal verdi i forbindelse med forlengelsen av avtalen.

Til tross for de ovenfor nevnte indikasjonene må revisor likevel legge til grunn at vi ikke har tilstrekkelig gyldige data til å vurdere revisjonskriteriet om at det kjøpes på rammeavtaler kun innenfor avtalens mengde- og verdirammer for samtlige av de undersøkte avtalene.

6.3 Revisors konklusjon

Senja kommunes kjøp på de undersøkte rammeavtalene er gjort innenfor avtalens utløpstid. Det er ikke grunnlag for å konkludere på overholdelse av regelverket når det gjelder etterlevelse av krav til at kjøp på rammeavtaler må skje kun innenfor avtalens mengde- og verdiangivelser.

7 OVERHOLDELSE AV REGELVERKET FOR AVTALER INNENFOR HELSETJENESTER

Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av avtaler innenfor helsetjenester?

Revisjonskriterier:

Senja kommune skal ved anskaffelser av kontrakter om helsetjenester:

- Synliggjøre at det er gjort en vurdering av anskaffelsesregelverkets anvendelse
- Gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket
- Kun bruke brukervalg som tildelingskriterium ved tildeling av kontrakt ved brukervalg
- Kunngjøre kontraktsinngåelse ved anskaffelse etter anskaffelsesforskriften del IV
- Dokumentere at vilkårene er oppfylt ved bruk av unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 30-4

7.1 Innledning

Revisor har spurt Senja kommune om oversikt over alle avtalene om helsetjenester som kommunen har.

Revisor fikk først tilsendt oversikt over både tidligere og nåværende kontrakter innenfor tjenesten for utviklingshemmede. Revisor ba om en oversikt over nåværende avtaler. Slik oversikt utarbeidet kommunen og oversendte til revisor. Revisor ba videre om all dokumentasjon knyttet til inngåelsen av disse avtalene. Slik dokumentasjon har vist seg å være utfordrende for kommunen å fremskaffe.

Etter vedtak i kontrollutvalget om å avslutte datainnsamling i denne forvaltningsrevisjonen utarbeidet revisor et rapportutkast som ble sendt til kommunen. I forbindelse med det fikk revisor tilsendt en del dokumentasjon. Noe av dette var samme informasjon vi tidligere hadde mottatt, noe var nytt og noe var klargjørende.

I det følgende fremgår oversikten revisor har fått fra kommunen. Regnskapsopplysningene inneholder samme leverandørnavn som fremkommer i kommunens avtaleoversikter. Med bakgrunn i regnskapsopplysningene kan det derfor tyde på at samtlige leverandører kommunen har avtale med fremkommer i oversikten. Kommunen har opplyst til revisor i anledning denne forvaltningsrevisjonen at revisor har fått oversikt over alle avtalene som Senja kommune har med disse leverandørene. Revisor har ikke fått mer informasjon enn det som fremkommer i det følgende.

Utklipp 6 – Kommunens oversendte oversikt over avtaler for tjenestemottakere

Kjøp av helse og omsorgstjenester og arbeidstilbud 2023- prisjustering pr 01.03.23

Avtale	Leverandør	Tjenestemottaker	Pris 2023
1	Bo og bistand Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 565	3357kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
2	Bo og bistand Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 1544	3357kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
3	Bo og bistand Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 637	3357kr per døgn+ 100% helligdagstillegg x 13 døgn
4	Bo og bistand Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 1790	3357kr per døgn+ 100% helligdagstillegg x 13 døgn
5	Bo og bistand Varighet 28.11.20- løpende	Løpenr 4575	7747kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
6	Bo og bistand Varighet 23.04.19- løpende	Løpenr 4	14716kr per døgn+ 100% helligdagstillegg x 13 døgn
7	Bo og bistand Varighet 28.11.20- løpende	Løpenr 472	4391kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
8	Stendi Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 4849	9218kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
9	Stendi Varighet 01.01.18- løpende	Løpenr 558	14980kr + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
10	Stendi Varighet 15.03.23- løpende	Løpenr 414	9616kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
11	Stendi Varighet 01.03.23- løpende	Løpenr 572	9338kr per døgn + 100% helligdagstillegg x 13 døgn
12	Aberia/Stenimed Varighet 01.01.20	Løpenr 553	395 523kr per måned døgnpris* 365/12
13	Mitra	Løpenr 4852	20861kr per måned
14	Mitra	Løpenr 4847	55630kr per måned
15	Mitra	Løpenr 472	41722kr per måned

Utklippet inneholder oversikt over 15 avtaler med fire ulike leverandører.

- Av tabellen fremgår det at to av avtalene er inngått før Senja kommune, altså før 1.1.2020.
- Syv av avtalene i tabellen er inngått nylig, i 2023.

Revisor har som nevnt etterspurt dokumentasjon knyttet til inngåelsen av de 15 avtalene som inngår i oversikten over. For syv av disse avtalene er det utarbeidet et notat som inneholder vurdering av anskaffelsesregelverkets anvendelse på den konkrete anskaffelsen.

Kommunen har ikke kunnet fremskaffe dokumentasjon for resterende avtaler. Revisor har ved undersøkelser identifisert to av avtalene i oversikten i kommunens innkjøpsverktøy, Merzell Tendsign. Funn relatert til disse to avtalene fremgår nedenfor.

For avtalene med Mitra har revisor mottatt avtale mellom Senja kommune og Mitra om tilrettelagt arbeid. Disse avtalene anser revisor ikke er å anse som kjøp av helsetjenester og disse vil følgelig ikke bli omtalt.

Vi fikk også oversendt tre avtaler fra virksomhetsleder hjemmebasert omsorg. Disse tre avtalene fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 10 – Sammenstilling av oversendte avtaler hjemmebasert omsorg

Avtale	Oppdragsgiver	Leverandør	Kommentar
Heldøgns tjeneste til en tjenestemottaker med 1/1 bemanning	Senja kommune	Bupa AS	Løpende varighet med ikrafttredelse 15.8.2020
Kjøp av omsorgstjenester	Tranøy kommune	Bo og Bistand AS	Løpende f.o.m. 30.8.2018 og løper ut 31.12.2019, om ikke Senja kommune forlenger
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	Senja kommune	BPA Nord	Varighet ikke oppgitt

Revisor fikk innledningsvis oversendt flere ulike avtaler. Totalt var dette 24 avtaler samlet i 8 dokumenter. Vi forsøkte å identifisere disse avtalene i den oversendte oversikten over avtaler fra kommunen uten å lykkes. I forbindelse med kommunens gjennomgang av rapportutkast fikk revisor som nevnt oppdatert oversikt fra kommunen, samt oversendelse av avtalene oppgitt i oversikten. Det ble vist til at avtalene som er vist til over, er de gjeldende avtalene. Oversikten fra kommunen inneholder 15 avtaler.

I det følgende gis det kort informasjon om avtalene vi har mottatt og som kommunen har vist til er gjeldende.

7.2 Gjennomgang av avtaler

Revisors funn

Revisor vil først gjennomgå de to avtalene vi har funnet dokumentasjon knyttet til inngåelsen av. Disse omtales som henholdsvis avtale 1 og 2 nedenfor.

Avtale 1

Senja kommune har avtale med Bo og Bistand AS om kjøp av heldøgns tjenester til enkeltbruker 1:1. Kontrakten er signert av tidligere Lenvik kommune²⁶ og leverandør 15.4.2019. Avtalevarighet er oppgitt å være løpende fra 23.4.2019.

²⁶ Som følge av kommunesammenslåing av kommunene Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken kommune til Senja kommune 1.1.2020.

Kommunens dokumentasjon viser at anskaffelsen er kunngjort i Doffin og TED-databasen. Det fremgår at konkurransen er gjennomført etter reglene i anskaffelsesforskriften del I og del IV.

Det er utarbeidet konkurransegrunnlag fra anskaffelsen hvor det fremgår at kontrakten vil overdras til Senja kommune 1.1.2020.

Kommunen har valgt å stille seks kvalifikasjonskrav. Disse knytter seg til skatte- og merverdiavgiftsforhold, organisatorisk og juridisk stilling, økonomisk og finansiell stilling, vandel, erfaring og kvalitetssystem. Det var også informasjon om hvilken dokumentasjon tilbydere måtte levere for hvert kvalifikasjonskrav.

Kommunen har også valgt å stille minstekrav som må være oppfylt for at kontrakten kan inngås. Kravene knytter seg til bemanning og kompetanse samt arbeidsmetoder og aktiviteter. Det var også informasjon om hvilken dokumentasjon tilbydere måtte levere for hvert minstekrav.

Kommunen har valgt å oppstille brukervalg jf. FOA § 30-1 (4) som tildelingskriterium.

Det foreligger dokumentasjon som viser at det kom inn fem tilbud i konkurransen. Følgende leverandører leverte tilbud:

- Auris Helse AS
- B og og bistand AS
- Privat omsorgs Nord AS
- Stenimed AS
- Bupa AS

Av dokumentasjon fremgår det at kommunen valgte å avvise tilbudet fra Auris Helse AS som følge av at det var opprettet i 2019 og ikke kunne vise til erfaring. Leverandør viste til at de mente dette var juridisk feil og viste til KOFA 2012-215 premiss 30 og sa de ikke ville legge inn klage, men ba kommunen se på avgjørelsen på nytt. Det foreligger informasjon/dokumentasjon som viser at kommunen så på avgjørelsen på nytt og fastholdt sin beslutning om avvisning.

Det er dokumentert at resterende fire oppfylte de oppstilte kvalifikasjonskravene og minstekravene og fikk dermed presentere seg for verge i tråd med tildelingskriterium brukervalg.

Tildelingsmelding ble sendt til tilbudsgivere 2.4.2019 hvor det fremgikk at valget falt på Bo og Bistand AS. Kommunen har dokumentert å kunngjøre kontraktsinngåelsen.

Kommunen har ført anskaffelsesprotokoll. Protokollen inneholder blant annet følgende:

- Oppdragsgivers navn og adresse samt protokollførers navn
- Beskrivelse av hva som skal anskaffes
- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør

Denne avtalen er avtalen som fremgår av kommunens oversendte oversikt som nr. 6 med løpenr. 4, hvor døgnpris er oppgitt til å være kr 14 716.

Avtale 2

Senja kommune har avtale med tidligere Stenimed AS, nå Aberia AS om kjøp av heldøgns tjenester til tjenestemottaker. Kontrakten er signert av tidligere Lenvik kommune²⁷ 16.12.2019 og leverandør 9.1.2020. Det fremgår av kontrakten at fra 1.1.2020 skal Lenvik kommune slås sammen til nye Senja kommune og at avtalen skal overdras til det nye rettssubjektet ved sammenslåingens ikrafttredelse uten samtykke fra leverandør. Avtalevarighet er oppgitt å være løpende fra 1.1.2020.

Kommunens dokumentasjon viser at anskaffelsen er kunngjort i Doffin og TED-databasen. Det fremgår at konkurransen er gjennomført etter reglene i anskaffelsesforskriften del I og del IV

Det er utarbeidet konkurransegrunnlag fra anskaffelsen.

Kommunen har valgt å stille kvalifikasjonskrav til tilbydere. Kravene knytter seg til skatte- og merverdiavgiftsforhold, organisatorisk og juridisk stilling, økonomisk og finansiell stilling, vandel, erfaring og kvalitetssystem. Det var også informasjon om hvilken dokumentasjon tilbyder måtte levere for hvert kvalifikasjonskrav.

Kommunen har også valgt å stille minstekrav som må være oppfylt for at kontrakten kan inngås. Kravene knytter seg til bemanning og kompetanse, arbeidsmetoder og aktiviteter samt krav til bolig. Det var også informasjon om hvilken dokumentasjon tilbydere måtte levere for hvert minstekrav.

Kommunen har valgt å oppstille brukervalg jf. FOA § 30-1 (4) som tildelingskriterium.

Det foreligger dokumentasjon som viser at det kom inn seks tilbud i konkurransen. Følgende leverandører leverte tilbud:

- Bo og bistand AS
- Bupa AS
- Hålogaland Helse og Omsorg AS
- Otrera AS
- Privat Omsorg Nord AS
- Stenimed AS

Av dokumentasjon fremgår det at kommunen ba om supplerende opplysninger fra Hålogaland Helse og Omsorg AS knyttet til kvalifikasjonskravet om erfaring.

Det er dokumentert at samtlige leverandører oppfylte de oppstilte kvalifikasjonskravene og minstekravene og fikk dermed presentere seg i tråd med tildelingskriterium brukervalg.

Tildelingsmelding ble sendt til tilbudsgivere 21.11.2019 hvor det fremgikk at valget falt på Stenimed AS. Kommunen har dokumentert å kunngjøre kontraktsinngåelsen.

Kommunen har ført anskaffelsesprotokoll datert 21.11.2019. Protokollen inneholder blant annet følgende:

- Oppdragsgivers navn og adresse samt protokollførers navn
- Beskrivelse av hva som skal anskaffes

²⁷ Som følge av kommunesammenslåing av kommunene Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken kommune til Senja kommune 1.1.2020.

- Navn på leverandør som leverte tilbud
- Navn på og begrunnelse for valg av leverandør

Denne avtalen er avtalen som fremgår av kommunens oversendte oversikt som nr. 12 med løpenr. 553 hvor månedspris er oppgitt til å være kr 395 523.

I det følgende gir vi kort informasjon om de andre avtalene i oversikten sammenholdt med de avtalene vi har fått oversendt.

Leverandør Bo og Bistand AS

Kommunen har flere avtaler med Bo og bistand AS.

Det er inngått fire avtaler mellom Senja kommune og Bo og Bistand om tjenesteytelse om heldøgnsomsorg hvor avtalenes varighet er løpende fra 1.3.2023.

Det fremgår at avtalene består av følgende dokumenter:

- Undertegnet kontrakt
- Oppdragsbeskrivelse
- Vedtak om helse- og omsorgstjeneste med saksutredning

Alle avtalene er signert av kommunen v/rådmann 6.3.23 og av leverandør 8.2.23, mens én av avtalene er av signert av leverandør 2.3.2023.

Disse avtalene er følgende avtaler i kommunens oversendte oversikt: nr. 1 med løpenr. 565, nr. 2 med løpenr. 1544, nr. 3 med løpenr. 637 og nr. 4 med løpenr. 1790. Alle oppgitt med døgnpris på kr 3357.

Kommunen har i forbindelse med disse fire avtalene utarbeidet et notat som inneholder vurdering av anskaffelsesregelverkets anvendelse på de konkrete anskaffelsene. Kommunen viser i notatet til at verge og tjenestemottaker motsetter seg flytting fra nåværende bofelleskap. Det er ikke dokumentasjon fra tjenestemottaker/verge angående dette. Kommunen viser i notatet å ha til hensikt å tildele kontrakt til Bo og Bistand AS da det ikke finnes fornuftige alternativer til at tjenestemottakerne fortsetter å motta tjenestetilbudet fra eksisterende leverandør. Notatet er ikke datert, men økonomisjef har opplyst at det ble utarbeidet under prosessen, sist vinter.

Videre er det inngått to avtaler mellom Senja kommune og Bo og Bistand AS om kjøp av omsorgsrelaterte tjenester for to tjenestemottakere i henhold til forvaltningsvedtaket som til enhver tid er gjeldende for tjenestemottaker. Avtalenes varighet er løpende fra 28.11.2020 og begge er signert 4.12.2020.

Disse avtalene er følgende avtaler i kommunens oversendte oversikt: nr. 5 med løpenr 4575 med døgnpris kr 7747 og nr.7 med løpenr. 472 med døgnpris kr 4391.

Leverandør Stendi AS

Kommunen har også flere avtaler med Stendi AS.

Det er inngått tre avtaler mellom Senja kommune og Stendi AS om tjenesteytelse om heldøgnsomsorg. To av avtalene er løpende fra 1.3.2023 og én er løpende fra 15.3.2023.

Det fremgår at avtalene består av følgende dokumenter:

- Undertegnet kontrakt
- Oppdragsbeskrivelse
- Vedtak om helse- og omsorgstjeneste med saksutredning

Avtalene er signert av kommunen v/rådmann 6/3-23 og av leverandør uten dato for når leverandør har signert

Disse avtalene er følgende avtaler i kommunens oversendte oversikt: nr. 8 med løpenr. 4849 hvor døgnpris er kr 9218, nr. 10 med løpenr. 414 hvor døgnpris er kr 9616 og nr. 11 med løpenr. 572 hvor døgnpris er kr 9338.

Kommunen har i forbindelse med disse avtalene utarbeidet et notat kalt «notat til intensjonskunngjøring» som inneholder vurdering av anskaffelsesregelverkets anvendelse på de konkrete anskaffelsene. Her viser kommunen til at tjenestemottaker og verge motsetter seg å motta tjenester fra andre enn nåværende leverandør. Det fremgår ikke dokumentasjon fra tjenestemottaker/verge angående dette. Kommunen viser i notatet til å ha *til hensikt å tildele kontrakt til Stendi AS da det ikke finnes fornuftige alternativer til at tjenestemottakerne fortsetter å motta tjenestetilbudet fra eksisterende leverandør*. Notatet er ikke datert, men økonomisjef har opplyst at det ble utarbeidet i etterkant, uten å spesifisere dato nærmere. Vi har ikke mottatt intensjonskunngjøringen.

Det er også inngått avtale mellom Lenvik kommune og TBO-Helse AS²⁸ om kjøp av heldøgns tjenester i egen bolig til enkeltbruker 2:1. Avtalevarighet er løpende fra 1.1.2018.

Det fremgår at avtalen består av følgende dokumenter:

- Undertegnet kontrakt
- Konkurransesgrunnlag fra oppdragsgiver med vedlegg
- TBO-Helse AS sitt tilbud av 9.11.2017

Det fremgår i kontrakten at fra 1.1.2020 skal Lenvik kommune slås sammen med 3 andre kommuner til nye Senja kommune. Avtalen kan overdras til det nye rettssubjektet ved sammenslåingens ikrafttredelse.

Avtalen er signert av kommunen 2.1.2018 og av leverandør uten oppgitt dato for signering

Denne avtalen er avtalen som fremgår av kommunens oversendte oversikt som nr. 9 med løpenr. 558 hvor pris er oppgitt å være kr 14908.

Vi fikk også oversendt tre avtaler fra virksomhetsleder hjemmebasert omsorg. Disse tre avtalene fremgår nedenfor. Revisor har bedt om dokumentasjon knyttet til inngåelsen av avtalene i tabellen over. Slik dokumentasjon har revisor ikke mottatt av kommunen.

Avtale: Heldøgns tjeneste til en tjenestemottaker med 1/1 bemanning

Det er inngått avtale mellom Senja kommune og Bupa AS om leverandør av heldøgns tjeneste til tjenestemottaker med 1/1 bemanning. Avtalen er løpende fra 15.8.2020.

Avtalen er ikke signert, men kontaktperson for hver av partene er oppgitt. Formålet i avtalen oppgis å være endring av eksisterende avtale.

²⁸ Selskapet er kjøpt opp av Stendi AS.

Det fremgår at avtalen består av følgende dokumenter:

- Undertegnet kontrakt
- Konkurransesgrunnlag fra oppdragsgiver med vedlegg
- Tilbudet fra leverandør med vedlegg

Avtale: Kjøp av omsorgstjenester

Det er avtale mellom Tranøy kommune og Bolig og Bistand AS om kjøp av omsorgsrelaterte tjenester for bruker i henhold til forvaltningsvedtaket som til enhver tid er gjeldende for bruker. Det vises i kontrakten til tilbud av 30.8.2018.

Det fremgår at avtalens varighet er satt til 31.12.2019, da Tranøy kommune blir en del av nyopprettede Senja kommune. Senja kommune vil da ha mulighet til å forlenge allerede inngått kontrakt.

Det fremgår videre at kontraktsperiode er løpende f.o.m. 30.8.2018.

Avtalen er signert 30.8.2018.

Avtale: Brukerstyrt personlig assistanse

Kontrakt om levering av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) mellom Senja kommune og BPA NORD. Kontrakten er NS 8435:2017²⁹.

Avtalen er signert av kommunen 11.10.2021 og av leverandør 8.10.2021.

7.3 Revisors vurderinger

Kommunen har gitt revisor en oversikt over 18 avtaler. Det er tre av disse avtalene som ikke gjelder kjøp av helsetjenester, og disse blir følgelig ikke vurdert. For seks av de 15 avtalene vi har omtalt har ikke kommunen kunnet fremskaffe annen dokumentasjon enn avtalen mellom kommunen og leverandør. For disse seks avtalene kan ikke kommunen *synliggjøre at det er gjort en vurdering av anskaffelsesregelverkets anvendelse*, og det utledete revisjonskriteriet er etter revisors vurdering **ikke oppfylt**. De andre utledede revisjonskriteriene har ikke revisor grunnlag for å kunne vurdere kommunen opp mot når det gjelder disse seks avtalene.

For syv av de 15 avtalene har kommunen vist til å kunne bruke unntakshjemmel, som vil si at kommunen mener den har hjemmel for å unnlate å gjennomføre ordinær konkurranse om kontrakten. Begrunnelsen som oppgis i notatene kommunen har utarbeidet er at tjenestemottaker og verge motsetter seg å motta tjenester fra andre enn nåværende leverandør. Det foreligger ikke dokumentasjon fra tjenestemottaker/verge om dette, men revisor legger til grunn det kommunen har oppgitt. For disse syv anskaffelsene er revisors vurdering at revisjonskriteriet om å *dokumentere at vilkårene er oppfylt ved bruk av unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 30-4* er **oppfylt**. For disse syv anskaffelsene er også revisjonskriteriet om å *synliggjøre at det er gjort en vurdering av anskaffelsesregelverkets anvendelse* **oppfylt**. Revisjonskriteriet om å *gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket* vil ikke være aktuelt å vurdere for disse anskaffelsene.

For to av de 15 avtalene fant revisor informasjon i Merzell Tendsign. For disse to avtalene er revisjonskriteriet om å *synliggjøre at det er gjort en vurdering av anskaffelsesregelverkets*

²⁹ [Brukerstyrt personlig assistanse \(BPA\) \(standard.no\)](#) Dette er en standard kontrakt som er utarbeidet for bransjen.

anvendelse oppfylt. Det samme gjelder kriteriet om å *gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket.* For begge anskaffelsene er revisjonskriteriet om å *kun bruke brukervalg ved tildeling av kontrakt ved brukervalg.*

Revisor har for avtale 1 og avtale 2 ovenfor mottatt dokumentasjon om kunngjøring av kontraktsinngåelse. For disse to avtalene er revisjonskriteriet om å *kunngjøre kontraktsinngåelse ved anskaffelse etter anskaffelsesforskriften del IV oppfylt.* For resterende avtaler har vi ikke mottatt dokumentasjon om kunngjøring av kontraktsinngåelse, og på denne bakgrunn er revisors vurdering at revisjonskriteriet **ikke er oppfylt.**

7.4 Revisors konklusjon

Senja kommune har i liten grad overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av avtaler innenfor helsetjenester.

Revisors kommentar

Revisor ser grunn til ytterligere å kommentere de funn som er fremstilt i dette kapitlet. Som vist over har kommunen hatt utfordringer med å fremskaffe den dokumentasjon revisor har etterspurt. Kommunens informanter har opplyst å være usikre på om oversikten over helseavtaler som revisor har fått er fullstendig. Videre har revisor fått svært lite dokumentasjon utover selve avtalene. For hele 11 avtaler kan ikke kommunen vise til annen dokumentasjon eller informasjon enn selve avtalen. Dette gir indikasjoner på mangelfull internkontroll på området.

8 UTTAELSE

Ifølge gjeldende standard for forvaltningsrevisjon skal revisor sende rapportutkast til uttalelse til kommunedirektøren. Rapport fra revisor ble oversendt kommunedirektøren 4.1.2024. Mens rapporten var på uttalelse hos kommunen fikk vi enkelte supplerende faktaopplysninger fra kommunen som vi har innarbeidet i rapporten. Revisor mottok tilbakemelding fra kommunedirektøren innen fristen. Uttalelsen gjengis i sin helhet i det følgende:



Susanne Arntzen Langnes

Vår ref: 2022/6816-2

Dato: 31.01.2024

Rådmannens uttalelse til forvaltningsrevisjon rammeavtaler

Senja kommune viser til gjennomført forvaltningsrevisjon i 2023/24 hvor kommunens rammeavtaler generelt og helse spesielt er gjennomgått.

Rådmannen er innforstått med rapportens innhold og konklusjoner, og tar påviste avvik på høyeste alvor. Som det har framkommet av tidligere forenklet etterlevelseskontroll, har Senja kommune over tid hatt utfordringer knyttet til anskaffelsesprosesser, og da i all hovedsak dokumentasjon og kontroll på oppfølging av kontraktene – herunder typisk faktisk forbruk vs. estimert i kontrakt.

I forbindelse med forenklet etterlevelseskontroll konkluderte rådmannen med en noe mer sentralisert oppfølging av området, og i den anledning ble det iverksatt prosess for å finne verktøy som kunne forenkle spesielt oppfølging av kontrakter. I den anledning er det anskaffet og satt i drift et kontrakts- og avtaleoppfølgingsverktøy som på sikt vil sikre en bedre oppfølging. For selve anskaffelsesprosessen vurderer rådmannen det slik at kompetansetiltak gjennom kursing samt tettere oppfølging fra kontrollere og innkjøp i sum skal bidra til bedre etterlevelse av rutiner.

Med hilsen

Pål Mathisen
Virksomhetsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Kopi til:
Hogne Eidissen
Margrete Mjølhus Kleiven <margrete.kleiven@komrevnord.no>

9 ANBEFALINGER

Forvaltningsrevisjonens konklusjoner gir uttrykk for at Senja kommunes anskaffelsespraksis er i henhold til de krav som vi oppstilte med hensyn til inngåelse av rammeavtaler. Forvaltningsrevisjonen og kommunedirektørens uttalelse viser til at kommunen har i gang satt et forbedringsarbeid og at kommunen vil fortsette å gjøre tiltak for bedre etterlevelsen av etablerte rutiner for anskaffelsesprosessen.

For de undersøkte rammeavtalene har det ikke vært mulig å finne sikre opplysninger om forbruket på avtalene. Mangelfull oppfølging av forbruket på inngåtte rammeavtaler opp mot avtalenes mengde- og verdiangivelser utgjør risiko for at kommunen bryter anskaffelsesregelverket. Ifølge kommunens uttalelse er det anskaffet og satt i drift et verktøy som på sikt vil sikre bedre oppfølging. Revisor oppfatter at systemet ikke er implementert, og vi anbefaler Senja kommune å påse at verktøyet gjøres kjent og blir tatt i bruk som forutsatt.

Revisor anbefaler også Senja kommune å iverksette tiltak for å sikre at regelverket om offentlige anskaffelser følges for samtlige kjøp av helsetjenester, herunder bør kommunen særskilt

- styrke rutiner for å sikre tilstrekkelige vurderinger og dokumentasjon av anskaffelsesregelverkets anvendelse ved det enkelte tjenestekjøp
- etablere system for å sikre kontraktskunngjøring i henhold til regelverket

Forvaltningsrevisjonen synliggjør manglende oversikt over inngåtte og gjeldende avtaler med eksterne leverandører. Det er ikke all dokumentasjon for avtalene som Senja kommune har med eksterne som har vært enkelt tilgjengelig for kommunen selv eller revisor. Vår undersøkelse gir dermed grunnlag for å anbefale Senja kommune å utarbeide rutiner for å sikre tilstrekkelig oversikt over avtaler med tilhørende dokumentasjon. Senja kommune bør også iverksette tiltak for å sikre at rutiner implementeres og at det følges opp at disse etterleves.

10 REFERANSER

- Lov 17.6.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester
- Senja kommunes anskaffelsesrutiner
- www.doffin.no

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, og 51 kommuner i Nordland, Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Alta, Bodø, Finnsnes, Hammerfest, Lakselv, Leknes, Narvik, Sortland, Svolvær og Tromsø.

Vi har 55 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 16 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i Senja kommune:

<i>Investeringsprosjekter – planlegging og gjennomføring</i>	2023
<i>Eierskapskontroll, Finnsnes Fjernvarme AS</i>	2023
<i>Rutiner for postmottak, journalføring og offentlighet,</i>	2021

