

2014

FORVALTNINGSREVISJON

Offentlige anskaffelser



Vest-Agder
Fylkesrevisjon

INNHOLD

1	INNLEDNING	5
1.1	Bakgrunn	5
1.2	Formålet med prosjektet	5
1.3	Avgrensing av prosjektet	5
1.4	Gjennomføring og metode	5
1.5	Formål med regelverket for offentlige anskaffelser	6
1.6	Regelverkets anvendelsesområde	6
1.7	Problemstillinger som undersøkes i rapporten	6
1.8	Revisjonskriterier	7
2	Problemstilling I og revisjonskriterier	7
2.1	Revisjonskriterier for problemstilling I	7
2.1.1	Kommunelovens bestemmelse om "betryggende kontroll"	7
2.1.2	Rapport fra KRD om "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane"	8
2.1.3	Forsyningsstrategi for Vest-Agder fylkeskommune	9
3	Problemstilling II og revisjonskriterier	9
3.1	Revisjonskriterier for problemstilling II	10
3.1.1	Lov om offentlige anskaffelser	10
3.1.2	Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)	10
4	PROBLEMSTILLING I	12
	<i>Har Vest-Agder fylkeskommune etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser?</i>	12
4.1	Innledning	12
4.2	Organisering og ansvar	12
4.3	Innkjøpsvolum	13
4.4	Sentral fagenhet for innkjøp	13
4.5	Interne rutiner på innkjøpsområdet	14
4.6	Revisjonens vurderinger	15
5	PROBLEMSTILLING II	18
	<i>Følger Vest-Agder fylkeskommune regelverket for offentlige anskaffelser ved tjenestekjøp?</i>	18
5.1	Innledning	18
5.2	Selection Partner AS	18
5.3	Sterk Helse (enkeltpersonforetak)	20
5.4	Oneco Sør AS	21
5.5	Ramse Malerservice AS	22
5.6	Nor Tekstil AS (Kristiansand)	23
5.7	Servicepartner 1 AS	25
5.8	Birkeland Busser AS	26
5.9	Sixt Sørlandet Bilutleie AS	28
5.10	Agderforskning AS	29
5.11	Sørlandets Europakontor AS	31
6	REVISJONENS ANBEFALINGER	32
7	Fylkesrådmannens kommentarer til rapporten	33

FORORD

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført av fylkesrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune. Forvaltningsrevisor Alexander E. Jensen og Ove Egenes har deltatt i utarbeidelsen av prosjektrapporten.

Revisjonen vil takke regionalavdelingen, tannhelsetjenesten, fylkesrådmannens stab og skolene for godt samarbeid ved gjennomføring av forvaltningsrevisjonen. De overnevnte har vært til stor hjelp underveis i prosjektet.

Til slutt håper revisjonen at våre vurderinger og anbefalinger kan komme til nytte i det videre arbeidet knyttet til internkontroll og offentlige anskaffelser i Vest-Agder fylkeskommune.

Kristiansand, 27.11.14



Terje Osnes
Fylkesrevisor

SAMMENDRAG

Revisjonen har undersøkt om kjøp av tjenester i Vest-Agder fylkeskommune skjer i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser og fylkeskommunes egne reglement og instruks. Formålet har vært at eventuelle feil som oppdages kunne bidra til å forbedre fylkeskommunens fremtidige etterlevelse av regelverket og etablering av en god internkontroll på området. I rapporten har revisor gjennomgått 9 ulike anskaffelser foretatt av ulike enheter i fylkeskommunen, samt gjort en vurdering av fylkeskommunens internkontroll på innkjøpsområdet.

Tildeling av offentlige kontrakter skal skje etter en konkurranse som er basert på forutberegnelighet, likebehandling og ikke-diskriminering, og det er et mål med regelverket å forhindre at innkjøp foretas på bakgrunn av kjennskap eller personlig vinning for de som forvalter felleskapets ressurser.

Gjennomgangen av de utvalgte anskaffelsene har avdekket at fylkeskommunen har foretatt flere direkte anskaffelser som ikke følger regelverket. Blant annet har revisor registrert at fylkeskommunen har manglende dokumentasjon på beregning av anskaffelsenes anslåtte verdi, noe som er viktig for å avgjøre hvilke deler av anskaffelsesregelverket som skal legges til grunn. Videre har fylkeskommunen sviktende rutiner når det gjelder tilbudsinnhenting og protokollføring av anskaffelsene. Revisors anbefaling er at fylkesrådmannen bør vurdere å utarbeide et forenklet internt regelverk ("innkjøpsreglement") til daglig bruk som kan fungere som styringsdokument og veileder til lovverket.

Revisjonens undersøkelser viser at fylkeskommunens avtaleoversikt på intranettet ikke oppleves som lett å bruke, og ikke gir en enkel oversikt over alle varer og tjenester som det er inngått rammeavtaler for.

I rapporten fremkommer det også at eksisterende rammeavtaler på grunn av ressursmangel ikke blir fornyet i tide, og at fylkesrådmannen bør vurdere hvilke tiltak som kan iverksettes for å forhindre at dette skjer. Det blir heller ikke formidlet til øvrige enheter i fylkeskommunen at rammeavtalene er utgått, og dette øker risikoen for at anskaffelser foretas i strid med regelverket.

Revisjonen har gjennomgått og vurdert fylkeskommunens internkontroll på innkjøpsområdet. Fylkesrådmannen har delegert innkjøps- og anvisningsmyndighet i organisasjonen og gjennom rutiner fastlagt at regelverket for offentlige anskaffelser skal følges. Det er imidlertid ikke lagt opp til noen formalisert internkontroll eller gjennomført tilsyn for å sikre at regelverket faktisk følges. Revisors konklusjon er derfor at det ikke er etablert tilstrekkelig internkontroll på innkjøpsområdet.

Når feil ikke oppdages kan det heller ikke gjennomføres korrigerende tiltak, og dette kan blant annet ha medvirket til de feilene som omtales i rapporten.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget fattet i møte 3. april 2014 vedtak om at fylkesrevisjonen skal gjennomføre et forvaltningsprosjekt knyttet til temaet ”Offentlige anskaffelser”. Til grunn for kontrollutvalgets prioriteringer ligger ”Overordnet analyse” og ”Plan for forvaltningsrevisjon i 2012 – 2015” som ble vedtatt av fylkestinget i sak 48/12 den 30.10.2012.

I plan for forvaltningsrevisjon er innkjøpsområdet tatt med som et risikoområde. Dette er blant annet begrunnet med at lovverket oppfattes av mange som relativt komplisert og at ledere og ansatte ikke alltid tar tilstrekkelig hensyn til regelverket.

1.2 Formålet med prosjektet

Formålet med dette prosjektet er i hovedsak å undersøke om kjøp av tjenester i Vest-Agder fylkeskommune skjer i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser og fylkeskommunes egne reglement og instruksjer.

1.3 Avgrensing av prosjektet

Det er viktig at prosjektet avgrenses for å holde det på et kostnadseffektivt og hensiktsmessig nivå. Revisjonen har avgrenset prosjektet til å se på innkjøp av tjenester ved tre avdelinger i sentraladministrasjonen samt en av de videregående skolene. Aktuelle avdelinger i sentraladministrasjonen er regionalavdelingen, tannhelsetjenesten samt personal- og organisasjonsenheten i fylkesrådmannens stab.

Prosjektet avgrenses også til å omfatte inntil 9 anskaffelser med verdi over 100 000,-.

Revisjonen har ikke vurdert innkjøp fra leverandører som det er inngått rammeavtaler med. Her baserer vi oss på forutsetningen om at rammeavtaler er korrekt inngått og sikrer konkurranse i tråd med regelverket. Inngåelse av rammeavtaler undersøkes derfor ikke nærmere i dette prosjektet.

1.4 Gjennomføring og metode

Prosjektet er gjennomført av fylkesrevisjonen i henhold til kravene som stilles i revisjonsstandard RSK001 - Standard for forvaltningsrevisjon.

Datagrunnlaget er samlet inn gjennom:

- Regnskapsanalyse
- Spørreundersøkelse rettet til enhetsledere
- Dokumentgjennomgang knyttet til anskaffelser i fylkeskommunen
- Intervju/samtaler med økonomisjef og enhetsledere
- Gjennomgang av fylkeskommunens eget regelverk knyttet til anskaffelser

1.5 Formål med regelverket for offentlige anskaffelser

Regelverket for offentlige anskaffelser stiller prosessuelle krav til hvordan fylkeskommunen foretar sine innkjøp. Bestemmelsene er ment å medvirke til kostnadseffektiv og hensiktsmessig bruk av felleskapets midler, ved at offentlige kontrakter inngås etter at det er gjennomført en likeverdig og ikke-diskriminerende konkurranse om å levere det beste tilbudet.

Bruk av konkurranse i offentlige anskaffelser er også viktig for næringslivet, slik at alle aktuelle leverandører får like muligheter til å tilby sine varer og tjenester til stat og kommune. Regelverket skal også sikre at innbyggerne skal kunne ha tiltro til at det offentlige gjør sine anskaffelser etter transparente og verifiserbare prosesser, og ikke at bekjentskap, personlige fordeler eller andre usaklige forhold vektlegges ved tildeling av kontrakter og bruk av offentlige midler.

1.6 Regelverkets anvendelsesområde

Det er bare når det offentlige inngår en *gjensidig bebyrdende avtale* om levering av varer eller tjenester (kjøp) at reglene for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. Med en gjensidig bebyrdende avtale menes avtaler der fylkeskommunen yter et vederlag samtidig som den mottar en gjenytelse.

Hvis fylkeskommunen gir tilskudd uten noen form for gjenytelse dreier det seg ikke om en gjensidig bebyrdende kontrakt, og regelverket for offentlige anskaffelser kommer ikke til anvendelse. Slike offentlige tilskudd kan imidlertid i noen tilfelle anses å være statsstøtte i henhold til lov om offentlig støtte. Statsstøtteproblematikken er aktuell for fylkeskommunen både innen tannhelse og videregående utdanning, men vil ikke bli behandlet i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Også kjøp foretatt gjennom såkalt "egenregi" faller utenfor anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde. Egenregi kan foreligge også når to ulike rettssubjekt inngår en kontrakt, gitt at følgende to kriterier er oppfylt:

- Oppdragsgiveren må utøve en tilsvarende kontroll over leverandørselskapet som over egen virksomhet
- Den vesentlige delen av aktiviteten til leverandøren må være knyttet til de kontrollerende eierne (minst 80 %)

Dette betyr at både interkommunale selskap (IKS) og aksjeselskap (AS) *kan* falle inn under egenregibegrepet.

1.7 Problemstillinger som undersøkes i rapporten

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget har revisjonen valgt følgende problemstillinger for prosjektet.

- I. *Har Vest-Agder fylkeskommune etablert og implementert et system som sikrer en god internkontroll av fylkeskommunens innkjøp?*

Revisjonen har blant annet undersøkt om fylkeskommunen har etablert en internkontroll med rutiner og prosedyrer som sikrer at regelverket i forbindelse med innkjøp følges og at varemottak og fakturaer behandles på en korrekt måte.

II. Følger Vest-Agder fylkeskommune regelverket for offentlige anskaffelser ved kjøp av tjenester?

Revisjonen har her undersøkt et utvalg av fylkeskommunens anskaffelser for å klarlegge om fylkeskommunens tjenestekjøp skjer i henhold til regelverket i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

1.8 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i problemstillingene har revisjonen etablert revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonsprosjektet. Revisjonskriterier er krav eller forventninger som stilles til fylkeskommunens virksomhet, produktivitet og måloppnåelse gjennom lovverk, politiske vedtak, autoritative kilder (pålitelige) eller anerkjent praksis. Funnene i undersøkelsen har blitt vurdert mot revisjonskriteriene for å se om det foreligger avvik ved fylkeskommunens virksomhet.

2 PROBLEMSTILLING I OG REVISJONSKRITERIER

Har Vest-Agder fylkeskommune etablert og implementert et system som sikrer en god internkontroll av fylkeskommunens innkjøp?

Revisjonen vil i prosjektet undersøke om fylkeskommunen har etablert en internkontroll med rutiner og prosedyrer som sikrer at regelverket i forbindelse med innkjøp følges og at varemottak og fakturaer behandles på en korrekt og betryggende måte.

2.1 Revisjonskriterier for problemstilling I

2.1.1 Kommunelovens bestemmelse om "betryggende kontroll"

Revisjonskriteriet i kommuneloven er § 23 nr. 2 andre setning som lyder:

«Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Loven bruker ikke begrepet internkontroll og inneholder heller ikke krav om særskilte system eller aktiviteter. Bestemmelsen har to dimensjoner:

Fylkesrådmannen skal både sørge for at 1) *lover, forskrifter og instruksjoner* blir fulgt i administrasjonen, og at det i tillegg føres 2) *«betryggende kontroll»* med administrasjonen.

Internkontroll kan ses på som et styringskonsept som innebærer kvalitetssikring av prosesser og rutiner, med siktemål å sikre forventet målrealisering. En sentral arbeidsmåte innenfor dette konseptet er å avdekke risiko for framtidige feil, mangler og misligheter, samt iverksette motvirkende tiltak som reduserer slike risikoer i tilstrekkelig grad.

Det mest utbredte rammeverket for vurdering og utvikling av internkontroll er kjent som COSO rammeverket. Dette rammeverket, der risikovurderinger og konsekvensanalyse er sentrale begrep, har blant annet påvirket utformingen av kravene til internkontroll i statens økonomiregelverk.

Noen definisjoner av internkontroll er relativt vide. For eksempel er det vanlig å se definisjoner som vektlegger sammenhengen mellom mål, risiko, styring og kontroll. I denne rapporten om offentlige anskaffelser mener vi det er bedre å se på internkontroll som et hjelpemiddel for kontroll, og heller bruke andre rammeverk til støtte for målstyring.

I rapporten bruker vi denne definisjonen av internkontroll:

Internkontroll er et formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser¹.

Internkontroll må være dokumentert med beskrivelser av roller, ansvar, systemer, rutiner mv. På innkjøpsområdet er det viktig at ledelsen etablerer et system for avvikshåndtering, og følger dette opp.

2.1.2 Rapport fra KRD om ”85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane”

Arbeidsgruppa som ble utnevnt av KRD og som står bak rapporten ”85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane” har i sin rapport pekt på viktigheten av internkontroll for å styrke kontrollen på innkjøpsområdet. Arbeidsgruppa gir i rapporten kommunene seks anbefalinger (27 – 32) for å bedre internkontrollen innen offentlige innkjøp. Revisjonen mener at dette dokumentet og anbefalingene kan gi uttrykk for hva som er "beste praksis" og derfor kan brukes som revisjonskriterium for fylkeskommunens internkontroll på området.

Tilråding 27: Kommunen bør ha tydelege retningslinjer for anskaffingar som mellom anna skil mellom rammeavtalar, direkteanskaffingar og avrop på rammeavtalar. Retningslinjene bør også ha beløpsgrenser for å skilje mellom ulike typar anskaffingar.

Tilråding 28: Ansvar og roller i anskaffingsprosessen må definerast tydeleg. Særleg er det viktig å vere tydeleg på kva for anskaffingar som kan gjerast av resultateiningane sjølve, og kva for nokre som skal gjerast av staben. Det må òg definerast i kva tilfelle staben skal involverast undervegs.

Tilråding 29: Ansvar for anskaffingsprosessen bør vere tydeleg. Det vil seie ansvaret for policy og rutinar så vel som ansvaret for kontrollar for å sikre etterleving av prosesskrav og avtalar som kommunen har inngått.

Tilråding 30: Kommunen bør lage eit system for oppbevaring av rammeavtalar og avtalane må vere tilgjengelege.

Tilråding 31: Kommunen bør lage eit system for kontraktsoppfølging som kan handtere endringsordrar og tilleggsarbeid. Dette området bør ha særskilde krav

¹ Internkontroll i kommuner – Rapport fra PwC til Kommunal og regionaldepartementet 2009

til kontrollaktiviteter som reduserer risikoen til eit akseptabelt nivå.

Tilråding 32: Kommunen må ha kontrollaktiviteter knytte til bestilling, varemottak og utbetaling for å redusere risikoen for korrupsjon, mislegheiter og budsjettoverskridingar. Kommunen bør mellom anna ha rutinar for kontroll av fakturaer mot kontraktsvilkåra, bestilling og faktisk levering. Arbeidsdeling må sikrast.

2.1.3 Forsyningsstrategi for Vest-Agder fylkeskommune

Forsyningsstrategien, som ble vedtatt i fylkestinget 26.10.2004, gir føringer for hvordan anskaffelser skal gjennomføres i Vest-Agder fylkeskommune. Strategien gir styrende rammer for hvordan forsyningsvirksomheten (innkjøp) skal utøves ved enhetene, og er en del av revisjonskriteriene.

Økonomisjefen og fagleder for innkjøp har ovenfor revisjonen bekreftet at forsyningsstrategien som ble vedtatt i 2004 skal ligge til grunn for alle anskaffelser. I tillegg skal gjeldende regelverk til enhver tid følges.

Revisjonen har fått opplyst at forsyningsstrategien ikke er ment å være detaljerte retningslinjer for hvordan de enkelte enhetene skal utføre sine anskaffelser, men en mal for organisasjonens systematiske arbeid med anskaffelser av varer og tjenester.

Forsyningsstrategien har fastsatt fire delmål med underliggende aktiviteter.

Delmål 1 og 2

Bedre betingelser for alle anskaffelser gjennom bedre effektivitet og økt kvalitet i hele anskaffelsesprosessen, samt utnytte stordriftsfordeler der det er økonomisk fordelaktig.

Delmål 3

Øke kompetansen ved driftsenhetene innenfor innkjøps-/forsyningsarbeid og gjeldende lovverk knyttet til offentlige anskaffelser.

Delmål 4

Informasjon om gjeldende avtaler med tilhørende betingelser, innkjøpsorganisering og gjeldende retningslinjer for anskaffelser skal gjøres enkelt tilgjengelig for alle i organisasjonen.

3 PROBLEMSTILLING II OG REVISJONSKRITERIER

Følger Vest-Agder fylkeskommune regelverket for offentlige anskaffelser ved tjenestekjøp?

Revisjonen har undersøkt et utvalg av fylkeskommunens anskaffelser for å klarlegge om fylkeskommunens tjenestekjøp skjer i henhold til regelverket i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

3.1 Revisjonskriterier for problemstilling II

"Følger Vest-Agder fylkeskommune regelverket for offentlige anskaffelser ved tjenestekjøp?"

3.1.1 Lov om offentlige anskaffelser

Lovens formål

Lov om offentlige anskaffelser § 1 og tilhørende forskrift skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. Videre skal regelverket sikre at offentlige anskaffelser skjer forretningsmessig og basert på prinsippet om likebehandling.

Grunnleggende krav

Det framgår videre av § 5 i loven at en anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på *konkurranse*, og at oppdragsgiver skal sikre at hensynet til *forutberegnelighet*, *gjennomsiktighet* og *etterprøvnbarhet* ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere skal skje på grunnlag av objektive og *ikke-diskriminerende* kriterier. Gjennomføring av reelle konkurranser regnes som en grunnleggende forutsetning for å kunne oppfylle lovens formål om å sikre effektiv ressursbruk i anskaffelsesprosessen.

3.1.2 Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)

Forskriften regulerer alle offentlige anskaffelser, men det er ulike bestemmelser avhengig av type anskaffelse og kontraktsverdi.

Forskriftens del I gjelder alle typer anskaffelser uansett anskaffelsens art og verdi. Del II gjelder for anskaffelser mellom kr 500 000,- og EØS-terskelverdiene, mens del III gjelder for anskaffelser over EØS-terskelverdiene.

For anskaffelser av tjenester skiller forskriften mellom såkalte prioriterte og uprioriterte tjenester. De *prioriterte* tjenestene er omfattet av direktivene og skal følge del I og III i forskriften hvis anskaffelsen overstiger EØS-terskelverdiene (1,6 mill). *Uprioriterte* tjenester reguleres av del I og II selv om anskaffelsen overstiger EØS-terskelverdiene.

Følgende 10 kategorier tjenestekjøp regnes som uprioriterte tjenester:

Hotell- og restaurantvirksomhet	Utvelgelse og rekruttering av personell
Støtte- og hjelpetjenester i forbindelse med transport	Etterforsknings- og sikkerhetstjenester, unntatt sikkerhetstransport
Transport på vannvei	Undervisning og yrkesutdannelse
Jernbanetransport	Helse- og sosialtjenester
Juridiske tjenester	Fritids-, kultur- og sportstjenester

I tabellen under følger en *kortfattet* hovedoversikt over anskaffelsesverdiens betydning for kunngjøring og anskaffelsesprosedyrer.

Anskaffelsens verdi Vare- og tjenestekjøp	F. del	Krav til kunngjøring	Anskaffelsesprosedyre
Over EØS-terskelverdi (over kr. 1,6 mill.)	III	Doffin og TED (unntatt uprioriterte tj.)	Åpen eller begrenset anbudskonkurranse, Konkurransepreget dialog. Protokoll føres.
Over norsk terskelverdi (kr. 0,5 - 1,6 mill.)	II	Doffin (alle uprioriterte tj.)	Åpen eller begrenset anbudskonkurranse, eller konkurranse med forhandling. Protokoll føres.
Under kr 500 000,-	I	Ikke krav til kunngjøring	Direkte henvendelser til flere leverandører er tillatt. Protokoll føres over kr. 100 000,-
Under kr 100 000,-	I	Ikke krav til kunngjøring	Ikke formkrav, men basert på konkurranse så langt det er mulig

Det er ikke tillatt å dele opp en planlagt anskaffelse med den hensikt å komme under terskelverdien. Anskaffelsens anslåtte verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kommer til å betale for de kontrakter som anskaffelsen utgjør.

Forskrift om offentlige anskaffelser er svært omfattende, og revisjonen har derfor valgt ut følgende *åtte sentrale bestemmelser* som revisjonskriterier for undersøkelsene.

Problemstilling	Kilder til kriterier	Revisjonskriterier
Følger Vest-Agder fylkeskommune regelverket for offentlige anskaffelser ved tjenestekjøp?	FOA §§ 9-1, 9-2, 18-1, 18-2, 18-3, 18-4	1. Kunngjøring. Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket? (Doffin eller TED over 500 000)
	FOA §§ 5-1, 14-1, 14-2, 14-3, 14-4	2. Anskaffelsesprosedyre. Er det anvendt riktig anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket? Bruk av åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling mv.
	FOA §§ 8-1 og 17-1	3. Konkurransesgrunnlaget Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever? Bl.a. hva som skal anskaffes, anskaffelsesprosedyre, utforming av tilbud, frist for mottak av tilbud, mulighet for alternative tilbud, kriterier for tildeling av kontrakten mv.
	FOA §§ 8-4, 8-5, 8-7, 8-8, 11-10, 17-4, 17-5, 17-14, 17-15, 20-12	4. Krav til leverandøren Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket? Leverandørens egnethet, HMS- og skatteattest.
	FOA §§ 13-2 og 22-2.	5. Kriterier for valg av tilbud Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket? Mest økonomisk fordelaktig, laveste pris eller andre kriterier.
	FOA §§ 10-1, 10-2, 19-1, 19-2, 19-3, 19-4, 19-5, 19-6	6. Tidsfrister Er tidsfristene i henhold til regelverket? Minstefrister, tilbudsfrister, vedståelsesfrister

		mv..
	FOA §§ 13-3 og 22-3	7. Avslutning av konkurransen Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket? Kriterier for valg, meddelelse om kontraktstildeling, ev. avlysning av konkurranse.
	FOA § 3-2	8. protokollføringen Er ev. protokollføring i henhold til regelverket?

4 PROBLEMSTILLING I

Har Vest-Agder fylkeskommune etablert og implementert et system for internkontroll som er egnet til å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser?

4.1 Innledning

Et sentralt mål innenfor internkontroll er å avdekke risiko for feil, mangler og misligheter, samt iverksette motvirkende tiltak som reduserer slike risikoer i tilstrekkelig grad.

Kommunenes omdømme er de siste årene blitt utfordret etter avdekking av en rekke tilfeller av misligheter, korrupsjon og myndighetsmisbruk. Svikt i kommunens egenkontroll har vært årsaken til flere av disse sakene, enten ved at kontrollkvaliteten har vært for lav eller ved at regelverk og rutiner ikke har blitt etterlevd. Intern kontroll dreier seg altså i stor grad om å forebygge på en slik måte at det gir trygghet for at fylkeskommunens utvikling går i ønsket retning, samt at lover og regler overholdes slik at omgivelser og innbyggere kan ha tillitt til fylkeskommunen (omdømme).

4.2 Organisering og ansvar

Vest-Agder fylkeskommune har en desentralisert innkjøpsorganisering, og alle enheter med selvstendig innkjøpsbudsjett foretar selv sine anskaffelser, herunder avrop fra gjeldende rammeavtaler. Enhetene kan også inngå separate avtaler gjeldende for sin enhet, under forutsetning av at krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser er oppfylt og at avtale-inngåelsen ikke kommer i konflikt med allerede inngåtte avtaler.

Overordnet fagansvar for innkjøp i fylkeskommunen er plassert sentralt hos Bygg- og innkjøpsenheten i fylkesrådmannens stab. Fagleder for innkjøp opplyser at den sentrale innkjøpsenheten ikke har fått i oppgave å ivareta noen internkontroll på området.

Fylkesrådmannen har delegert ansvaret for å følge lover, forskrifter og retningslinjer på innkjøpsområdet til enhetslederne.

Rammeavtaler og andre avtaler innenfor fagområdet innkjøp som er inngått sentralt, er forpliktende for alle fylkeskommunens enheter hvis det ikke konkret er gjort unntak for den enkelte enhet. Fagleder for innkjøp opplyser at det er svært sjeldent at det gjøres unntak.

4.3 Innkjøpsvolum

Tall fra regnskapssystemet Agresso viser at Vest-Agder fylkeskommune har et innkjøpsvolum i driften på om lag 830 mill. årlig (2013). En stor del av dette beløpet gjelder kjøp som ikke konkurransesettes, blant annet kjøp fra AKT AS, kjøp til fylkesveg via Statens vegvesen, kjøp av elevplasser og lærlingeplasser, mv. Av totalt ca. 830 mill utgjør anskaffelser som er omfattet av lov om offentlige anskaffelser ca. 270 mill, og av dette gjelder tjenestekjøp ca. 150 mill.

4.4 Sentral fagenhet for innkjøp

Innkjøp, som er en faggruppe i Bygg- og innkjøpsenheten, er fylkeskommunens sentrale kompetanse på det innkjøpsfaglige området, og skal ivareta den sentrale innkjøpsfunksjonen i fylkeskommunen.

Innkjøp har 3 ¼ stillingsressurs som fordeles til arbeidet med Vest-Agder fylkeskommune og "Offentlig fellesinnkjøp på Agder" (OFA). OFA er et samarbeid mellom Aust- og Vest-Agder fylkeskommune, 24 kommuner på Agder og 12 andre tilknyttede enheter. Per i dag er det knyttet tre heltidsstillinger til OFA-samarbeidet, som er fordelt slik:

- 1 ½ Aust-Agder fylkeskommune
- ½ Arendal kommune
- 1 Vest-Agder fylkeskommune

Fra desember 2014 skal Vest-Agder fylkeskommune også erstatte den halve stillingen i Arendal, slik at innkjøp i Vest-Agder etter dette bidrar i samarbeidet med 1 ½ stilling. Det tilføres ikke ekstra personressurser til innkjøp, slik at innkjøps avsatte tid til fylkeskommunens egne oppgaver reduseres tilsvarende.

Revisjonen har fått opplyst at fagenhet for innkjøp kan bistå enhetene i fylkeskommunen innenfor følgende hovedområder:

- Råd og veiledning i forbindelse med innkjøp/anskaffelser
- Informasjon om gjeldende lover, regler og retningslinjer
- Gjennomføre sentrale avtaleinngåelser
- Bistand til enhetene ved avtaleinngåelser om anskaffelser
- Drift og oppfølging av inngåtte avtaler/rammeavtaler

Sentral innkjøp har etablert en rekke rammeavtaler for bruk i Vest-Agder fylkeskommunes virksomheter og tilknyttede enheter. Avtalene er etablert både for Vest-Agder fylkeskommune alene eller som del av innkjøpssamarbeidet Offentlig fellesinnkjøp på Agder (OFA).

Enhetene i fylkeskommunen som revisjonen har vært i kontakt med oppgir at de i varierende grad benytter fagenhet for innkjøp. Det kan virke som om enhetene som er lokalisert i fylkeshuset har lavere terskel for å henvende seg i de tilfeller de har spørsmål knyttet til større innkjøp. Både regionalavdelingen og personal- og organisasjonsenheten peker på nærhet til innkjøp som en viktig årsak til at de jevnlig henvender seg til dem.

Enhetene gir uttrykk for at de opplever fagenhet for innkjøp som ekspeditiv og imøtekommende, selv om det til tider kan ta noe tid før de får den hjelpen de trenger. Andre enheter gir uttrykk for at innkjøp kunne vært enda mer synlig og aktiv, og at dette kunne bidratt til å rette fokus på

at anskaffelser skal være i tråd med gjeldende regelverk. Revisjonens undersøkelser viser ellers at ikke alle enhetene er like godt kjent med innkjøps informasjons- og rådgivingsarbeid.

Fagleder for innkjøp bekrefter ovenfor revisjonen at de ikke alltid har tid til å assistere enhetslederne med å planlegge og inngå nye anskaffelser, og at de pga. stort arbeidspress må prioritere det de oppfatter som de viktigste oppgavene. Innkjøp opplyser at det er deres ansvar å holde rede på når de forskjellige rammeavtalene utløper og må fornyes, men at mangel på ressurser medfører at rammeavtaler noen ganger utløper uten at de får tid til å fornye dem i tide. Det er ikke uvanlig at 4 -5 rammeavtaler er gått ut uten at de har hatt ressurser til å utlyse avtalene på nytt.

Øvrige enheter blir heller ikke informert om at rammeavtalene er utløpt ut, over at avtalene ikke lenger er tilgjengelige på Contiki. Dette kan få som konsekvens at enhetene i fylkeskommunen foretar anskaffelser som ikke følger regelverket for offentlige anskaffelser.

4.5 Interne rutiner på innkjøpsområdet

Internkontroll er systematiske tiltak som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverk og interne bestemmelser. I tillegg finnes det spesielle krav om internkontroll på en rekke områder, for eksempel etter HMS-lovgivingen, helse- og omsorgslovgivningen, barnevernloven og etter lovgivning om personvern og informasjonssikkerhet.

Internkontroll er ledelsens ansvar. Ledelsen har ansvar for både utforming, gjennomføring, oppfølging og vedlikehold av internkontrollen. Ansvar er hovedsakelig knyttet til at systemet er etablert og etterlevd, mens løpende gjennomføring av internkontrollen vanligvis vil være helt eller delvis delegert fra den øverste ledelsen til mellomledere og medarbeidere.

Ledelsens oppfølging og overvåking sammen med rutiner og dokumentasjon er viktige forutsetninger for internkontrollen. Dokumentasjonen må omfatte viktige forhold som organisering, roller og ansvar, fullmakter og arbeidsprosesser.

Fylkesrådmannen har per i dag utarbeidet følgende reglement og rutiner som berører innkjøpsområdet:

Alminnelig delegasjonsreglement

I dette reglementet delegeres fylkesrådmannen myndighet til å inngå avtaler om kjøp av varer og tjenester i samsvar med gjeldende forsyningsstrategi og regelverk for kjøp av varer og tjenester. I tillegg foreligger det delegasjon (med noen begrensninger) for byggeprosjekt, kjøp/salg av kommunale eiendommer og inngåelse av leieforhold.

Økonomireglement for Vest-Agder fylkeskommune

Økonomireglementets kapittel fire gjelder kjøp og salg av varer og tjenester. Her står det at alle innkjøp i fylkeskommunen skal skje i henhold til gjeldende lover og regler, samt inngåtte samarbeidsavtaler.

Attestasjons- og anvisningsreglement

Dette reglementet angir hvilke regler som gjelder for de som har fått delegert myndighet og ansvar for attestasjoner og anvisninger. Attestanter er ansvarlig for korrekt regnskapskontering, at varen er mottatt som bestilt, at rammeavtaler er benyttet mv.

Anviser har medansvar for at attestantens opplysninger er korrekt og gir gjennom anvisning tillatelse til å betale fakturaen.

Skanning av fakturaer

Fylkesrådmannen har fastsatt regler for hvordan elektronisk behandling av leverandørfakturaer skal være. Etter skanning skal hver faktura behandles i tre omganger: Bekreftelse av varemottak, attestasjon og anvisning. Dette sikrer at minimum to, vanligvis tre, personer behandler hver leverandørfaktura før den godkjennes for utbetaling (i noen tilfelle behandles varemottak og attestasjon av samme person).

"Uskrevne regler"

Det kan synes som om det er praksis ute på enhetene å involvere sentral fagenhet for innkjøp dersom det er snakk om større anskaffelser (over kr 500 000,-), og flere av enhetslederne peker på viktigheten av å kunne konferere med fagkyndige personer i denne sammenheng. Fagenhet for innkjøp opplyser at de er alene om å ha tilgangskodene for å legge ut konkurransegrunnlag på Doffin og TED, og at dette er med på å sikre at fylkeskommunen har styring på hva som legges ut på disse databasene.

Revisjonen har fått opplyst at fylkeskommunen ikke har noe formelt avvikssystem. Imidlertid sier Kvadraturen skolesenter at de for egen del har tatt i bruk et avviksrapporteringssystem som heter QM+, som omfatter både HMS og økonomisk rapportering. Skolen opplyser at systemet skal bidra til en hensiktsmessig avviksrapportering og oppfølging, primært innenfor HMS. Som en del av dette systemet har enheten på eget initiativ etablert en innkjøpslogg der anskaffelser over en viss størrelse føres inn.

Enkelte av enhetslederne revisjonen har vært i kontakt med etterlyser en mer helhetlig satsing på internkontroll og avviksrapportering, og minner om at ansvaret ligger hos fylkesrådmannen. Noen av enhetslederne gir også uttrykk for at det er ønskelig med ett felles innkjøpsreglement som kan fungere som felles definerte kjøreregler for alle enhetene i fylkeskommunen.

Økonomisjefen startet i 2011 en kartlegging av rutiner i forbindelse med sektorspesifikke lover, forskrifter og retningslinjer. I avsnittet for enheten bygg og innkjøp under fagområdet Innkjøp opplyses det at gjeldende lov for området er Lov om offentlig anskaffelser. Videre er det knyttet noen kommentarer til Riksrevisjonens Dokument 3:6 (2010 – 2011) som påpeker i punkt 3.3 at *"Den interne kontrollen av innkjøpa må forbedras"* og videre i 3.4 *"Leinga må følge opp innkjøpsarbeidet i større grad"*. Dette er punkter som bør komme inn i en internkontrollrutine i Vest-Agder fylkeskommune generelt, skriver økonomisjefen. Det vises også til at dette henger sammen med tilrådingene 27-32 i KS 85-dokumentet. Videre står det at kontrolltiltak kan være sporadiske stikkkontroller, ikke systematiske, gjerne mot leverandørreskontro.

I strategisaken 2014 opplyses det om at Vest-Agder fylkeskommune i 2013 har arbeidet med KS prosjektet *"Rådmannens Internkontroll – hvordan få orden i eget hus"*. Det fremkommer at fylkeskommunen i dag ikke har et enhetlig system for arbeid med internkontroll, selv om det på mange områder er etablert rutiner og kontroll. I strategisaken uttrykkes også et ønske om en felles satsing og et system som bygger opp omkring HMS og internkontroll, men at dette krever økte ressurser.

4.6 Revisjonens vurderinger

I denne rapporten dokumenteres en rekke brudd på lov og forskrift om offentlige innkjøp. Det er revisjonens vurdering at dette kunne blitt oppdaget og rettet dersom fylkeskommunen hadde hatt en god internkontroll på området.

I forbindelse med anskaffelser vil det alltid være en viss risiko for feil og mangler, og i verste fall misligheter, korrupsjon og myndighetsmisbruk. Derfor er det viktig å ha etablert gode rutiner som kan motvirke dette, både av hensyn til å sikre korrekt bruk av offentlige midler og hindre at fylkeskommunens omdømme rammes.

Revisjonens vurdering er at sentral fagenhet for innkjøp har en viktig rolle for å ivareta fylkeskommunens behov for korrekte og forsvarlige anskaffelser. Derfor er det urovekkende når revisjonen får opplyst at eksisterende rammeavtaler ikke fornyes ved utløp på grunn av kapasitetsproblemer. At rammeavtaler som skulle vært fornyet ikke blir fornyet før lenge etter at de er utløpt, og at avtalene ikke lenger gjelder ikke blir formidlet til øvrige enheter i fylkeskommunen er også kritikkverdige, da dette øker risiko for at anskaffelser foretas i strid med regelverket.

Det er også grunn til å stille spørsmål ved avtalen om at fagenhet for innkjøp fra desember 2014 skal bruke ytterligere 1/2- stilling til innkjøpsarbeidet i OFA, når enheten før dette ikke har nok ressurser til å betjene fylkeskommunens egne behov.

Internkontroll skal redusere risiko for styringsproblemer, feil og mangler gjennom planlagte kontrollhandlinger. Ansvar for å vurdere hva som er *riktig risikonivå* for fylkeskommunen ligger hos fylkesrådmannen. Det er også fylkesrådmannens ansvar å *dimensjonere* internkontrollen slik at risiko reduseres til ønsket nivå, og å påse at dokumentasjonskravet omfatter beskrivelser av *etablert internkontroll* i form av roller, ansvar, systemer, rutiner. mv.

Det er i liten grad etablert rutiner på innkjøpsområdet. Fylkesrådmannen har delegert innkjøpsmyndighet til enhetsledere gjennom budsjettvedtakene og forsyningsstrategien, og har beskrevet innhold i attestasjon og anvisningsreglementet samt dokumentert de ulike trinnene knyttet til fakturaskanningen. Det er ikke etablert noen internkontroll som sikrer at de ulike enhetene følger opp vedtatte lover og regler knyttet til offentlige anskaffelser og det er ikke laget noe system for avviksrapportering og avviksbehandling. Hvis feil ikke oppdages kan det heller ikke gjennomføres korrigerende tiltak, og dette kan ha medvirket til de feilene som er funnet i forbindelse med denne kontrollen.

Samlet sett utgjør fylkeskommunens dokumenterte rutiner, etter revisjonens mening, kun en liten del av det som kreves av et godt internkontrollsystem på innkjøpsområdet.

Vår vurdering er at fylkesrådmannens internkontroll må være formalisert. Formaliserte regler på innkjøpsområdet vil sikre både kvaliteten og effektiviteten i anskaffelsesprosessene, og sikre bedre kontroll i forhold til overholdelse av regelverket og motvirke korrupsjon og misligheter

Revisjonens undersøkelser viser at enhetene i liten grad er kjent med forsyningsstrategien. Flere av enhetslederne vi har vært i kontakt med opplyser at strategien har begrenset nytteverdi slik den foreligger i dag, og det ytres samtidig ønske om at den revideres og forenkles. Revisjonen er enig i vurderingen om at forsyningsstrategien er svært overordnet og ikke egnet som internt styringsdokument til daglig bruk. Regelverket om offentlige anskaffelser er detaljert og komplisert, samtidig som ansvaret for anskaffelser er desentralisert til enhetene. Fylkeskommunen mangler etter revisjonens vurdering et forenklet internt regelverk til daglig bruk som kan fungere som styringsdokument og veileder til lovverket. Det siste er også påpekt av noen av enhetslederne som revisjonen har snakket med.

Ved framleggelsen av forsyningsstrategisaken i 2004 var et av målene i strategien at fylkeskommunen skulle utnytte stordriftsfordeler der dette var økonomisk fordelaktig. Når en i

dag ser på innkjøpssamarbeidet på Agder og alle rammeavtalene som er inngått er vår oppfatning at dette målet i stor grad er gjennomført.

I forsyningsstrategien og anbefalingene fra arbeidsgruppen oppnevnt av KRD er det et mål at informasjon om gjeldende avtaler med tilhørende betingelser skal gjøres enkelt og *lett* tilgjengelig for alle i organisasjonen. Revisjonen har forespurt hos enhetsledere og ansatte om de synes Contiki er tilgjengelig, samt om det er et enkelt og lett verktøy for å finne ut hvilke varer og tjenester man har rammeavtaler på og med hvem. Så godt som samtlige sier at selv om Contiki er tilgjengelig på intranettet er det svært lite brukervennlig og vanskelig å finne fram i. Etter å ha testet systemet er revisjonens vurdering at Contiki-systemet er tungvint og lite brukervennlig og således ikke tilfredsstillende de behov de ansatte har for lett tilgjengelig oversikt over hvilke produkter man har avtale på. Systemet kan imidlertid være et godt administrasjonsverktøy for fagenhet for innkjøp.

Ledelsen i fylkeskommunen har målsettinger knyttet til å følge regelverket i lov og forskrift, men etter vår vurdering er målsettingene i liten grad effektuert ved at det er etablert et internkontrollsystem for innkjøpsområdet. I fylkestingets strategisak for 2014 fremkommer det at det er ønskelig å få på plass et system som kan ivareta internkontrollen, men at dette krever økte ressurser. Det kan stilles spørsmål ved om ressursmangel er årsaken til at arbeidet med å utforme en helhetlig internkontroll ikke er kommet lenger?

Fylkestinget har tilsynsansvar overfor den fylkeskommunale forvaltningen, herunder rådmannens internkontroll. Ansvaret for det løpende tilsynet med fylkesrådmannens virksomhet er delegert til kontrollutvalget. Etter vår oppfatning betyr dette at fylkestinget og kontrollutvalget har et ansvar for å påse at fylkesrådmannen har utformet og gjennomfører god internkontroll, med risikovurdering og kontrollaktivitet tilpasset fylkeskommunens behov.

5 PROBLEMSTILLING II

Følger Vest-Agder fylkeskommune regelverket for offentlige anskaffelser ved tjenestekjøp?

5.1 Innledning

Revisjonen har gått gjennom ni tjenestekjøp i fylkeskommunen for årene 2012 og 2013. Verdien av tjenestekontraktene vi har sett på varierer mellom kr 275 000,- og kr 2 200 000,- og er blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. For å gi en oversiktlig og lett forståelse av anskaffelsene og vurderingene har vi i dette kapittelet benyttet en enkel skjematisk fremstilling av hvert enkelt kjøp, i stedet for å gå i dybden i beskrivelsene og vurderingene.

Det gjøres oppmerksom på at anskaffelsene ikke er tilfeldig utvalgt og at resultatet derfor ikke uten videre kan sies å være representativt for hele fylkeskommunens virksomhet.

5.2 Selection Partner AS

Oppdragsgiver/enhet/avdeling:	Personal- og organisasjonsenheten
Tjenesteområde:	Kjøp av rekrutteringstjenester Uprioritert tjeneste som skal følge forskriftens del I og II.
Tjenestekjøpets art:	Av konkurransegrunnlaget framgår det at avtalen skal omfatte innkjøp av rekrutterings-tjenester. Tjenestekjøpet gjelder rekrutteringshjelp i de tilfeller oppdragsgiver har behov for ekstra bistand. Det fremgår av konkurransegrunnlaget at hovedregel er at fylkeskommunen foretar tilsettingene selv. Gjennomsnittlig gjennomføres det årlig ca. 200 tilsettingsprosesser, de aller fleste ivaretas av egen organisasjon/leder. I noen tilfeller har fylkeskommunen behov for bistand i deler av, eller hele tilsettingsprosessen. Dette kan dreie seg om opptil 15 tilsetninger i året, men vil variere fra år til år. Dette sett i sammenheng med hvilke stillinger som blir vakante (lederstillinger på ulikt nivå, stillinger som er vanskelig å rekruttere til). Omfanget av rekrutteringstjenester er et estimat og ikke noe oppdragsgiver forplikter seg til.
Kontraktens varighet:	2 år med mulighet for prolongering 1+1 år (avtale inngått desember 2012).
Anslått verdi:	Samlet verdi for kontrakten er 1,4 mill kr. i avtalens løpetid Estimert til kr. 350.000,- pr. år, men kan variere fra år til år.
Kunngjøring / utlysning:	Utlyst på Doffin (1,4 mill totalt).
Omfang (regnskapstall):	
Regnskapstall 2012:	-
Regnskapstall 2013:	kr. 666.476,- (eks. mva.)

Revisjonens vurderinger		
Revisjonskriteriene oppfylt?	Ja	Nei
Er det kjørt konkurranse i tråd med regelverket for denne anskaffelsen?	×	
Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?	×	
Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?	×	
Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?	×	
Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?	×	
Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?	×	
Er tidsfristene i henhold til regelverket?	×	
Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?	×	
Er protokollføringen i henhold til regelverket? (over 100 000)?	×	
Revisors vurdering:		
<p>Protokollen var ikke ferdigstilt da revisor etterspurte den.</p> <p>Med bakgrunn i opplysningene ovenfor har revisjonen konkludert med at Personal- og organisasjonsenheten, med unntak av at protokollen ikke var ferdigstilt, har fulgt forskrift om offentlige anskaffelser i denne anbudskonkurransen.</p> <p>Kontraktens varighet er 2+1+1 år, til sammen 4 år.</p> <p>Revisjonens undersøkelser viser at avtalens estimerte verdi på kr 350.000,- pr. år, er oversteget med ca. kr 300.000,- for regnskapsåret 2013. Personal og organisasjonssjefen har opplyst om at det var en enkeltansettelse dette året som var en vesentlig del av årsaken til overskridelsen, og at det ikke er grunn til å tro at den opprinnelige rammen ikke skal være tilstrekkelig for de neste årene. Revisjonen legger til grunn at oppdragsgiver på forsvarlig grunnlag og ut fra hvor ofte det sannsynligvis vil være behov for rekruteringsbistand, har estimert et forsvarlig beløp for 4-års perioden.</p> <p>Revisjonen vil påpeke på generell basis at hvis innkjøpsvolumene viser seg å bli vesentlig høyere enn det som er estimert ved avtaleinngåelsen bør det alltid vurderes om avviket utgjør så stor forskjell at det bør kjøres en ny konkurranse med en justert ramme for de resterende årene. Dette er spesielt viktig hvis avviket medfører at en terskelverdi overskrides.</p>		

5.3 Sterk Helse (enkeltpersonforetak)

Oppdragsgiver/enhet/avdeling: Personal- og organisasjonsenheten		
Tjenesteområde: Helsereiser for ansatte i fylkeskommunen Uprioritert tjeneste som skal følge forskriftens del I og II.		
Tjenestekjøpets art:		
<p>Helsereisene har sitt utspring fra 2007 og det startet som et samarbeid med Kristiansand kommune om helsereiser til Igalo. Formålet med helsereisene var å få ansatte som stod i fare for å bli sykemeldt eller hadde vært langtidssykemeldte, tilbake i arbeid.</p> <p>I 2010 foretok fylkeskommunen en evaluering av opplegget og kom frem til at de ikke var helt tilfreds med det helsefaglige innholdet i reisene til Igalo (blant annet også ønske om at behandlingen også skulle omfatte de ansattes holdninger). Som en følge av dette gjennomførte fylkeskommunen noen mindre sonderinger i markedet og bestemte seg i 2010 for helseturene til Budapest i Ungarn i regi av Sterk helse.</p> <p>Opplegget ble foreløpig stoppet fra 2013, og personal og organisasjonssjefen begrunner dette med et ønske om å evaluere og gå igjennom opplegget og behovet til fylkeskommunen. Videre legger han til at helsereisene har hatt positiv virkning og viser til enkelthistorier hvor ansatte som har vært uføre har kommet tilbake i arbeid. Personal og organisasjonssjefen mener at behovet for disse reisene fortsatt er til stede.</p> <p>Personal og organisasjonssjefen mener at det sannsynligvis ikke finnes tilbydere innenfor landets grenser som kan gi et tilbud som innfrir de kravspesifikasjonene som ligger til grunn, men gir samtidig uttrykk for at det kan være flere tilbydere i Europa.</p> <p>Personal og organisasjonssjefen er enig i at denne anskaffelsen burde vært konkurranseutsatt i henhold til regelverket.</p>		
Kontraktens varighet: 3 år 2010 – 2012		
-		
Anslått verdi: Ca kr. 1 000 000,-		
Kunngjøring / utlysning: Ingen, foretatt direkteanskaffelse		
Omfang (regnskapstall):		
Regnskapstall 2011:	kr. 323 000,-	(eks. mva.)
Regnskapstall 2012:	kr. 343 000,-	(eks. mva.)
Revisjonens vurderinger		
Revisjonskriteriene oppfylt?	Ja	Nei
Er det kjørt konkurranse i tråd med regelverket for denne anskaffelsen?		×
Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?		×
Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?		×
Inneholder konkurransegrunnlaget de		×

opplysninger som forskriften krever?		
Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?		×
Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?		×
Er tidsfristene i henhold til regelverket?		×
Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?		×
Er protokollføringen i henhold til regelverket?		×
Revisors vurdering:		
<p>Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at Personal- og organisasjonsenheten ikke har fulgt lov og forskrift om offentlige anskaffelser for dette tjenestekjøpet.</p> <p>Anskaffelsen har en samlet verdi på over kr. 500 000,- og skulle vært lyst ut på Doffin.</p>		

5.4 Oneco Sør AS

Oppdragsgiver/enhet/avdeling: Kvadraturen skolesenter	
Tjenesteområde: Kjøp av undervisningstjenester	
Uprioritert tjeneste som skal følge forskriftens del I og II.	
Tjenestekjøpets art:	
<p>Gjelder undervisning i spesielle elektrofag.</p> <p>Revisjonen har fått opplyst at en person som tidligere hadde undervist i disse emnene hadde sluttet og blitt ansatt i Oneco Sør AS, og at skolen etter dette ikke hadde lyktes med å rekruttere lærer til de spesielle emnene innen elektrofaget. Videre har skolen opplyst at de hadde god erfaring med denne personen, som også hadde pedagogisk utdanning. Dette ble vektlagt når skolen valgte Oneco Sør AS som leverandør av tjenesten.</p> <p>Kvadraturen skolesenter har opplyst at de ikke gjennomførte konkurranse for kjøp av undervisningstjenester før de tildelte oppdraget til Oneco Sør AS.</p>	
Kontraktens varighet:	Ett-årig undervisningsavtale, inngått to ganger
Anslått verdi:	Årlig kr. 330 000 – 500 000
Kunngjøring / utlysning: Ingen, benyttet direkteanskaffelse	
Omfang (regnskapstall):	
Regnskapstall 2012:	kr. 599.101,- (eks. mva.)
Regnskapstall 2013:	kr. 333.958,- (eks. mva.)
Revisjonens vurderinger	
Revisjonskriteriene oppfylt?	Ja Nei
Er det kjørt konkurranse i tråd med regelverket	×

for denne anskaffelsen?		
Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?		×
Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?		×
Inneholder konkurransegrunlaget de opplysninger som forskriften krever?		×
Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?		×
Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?		×
Er tidsfristene i henhold til regelverket?		×
Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?		×
Er protokollføringen i henhold til regelverket (over 100 000)?		×
Revisors vurdering:		
<p>Med bakgrunn i opplysningene skolen har gitt har revisjonen konkludert med at Kvadraturen skolesenter har foretatt en direkteanskaffelse som ikke følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser.</p> <p>Det er opplyst at tjenesten var kalkulert til under kr 500 000,- i året, og skolen skulle derfor ha innhentet tre tilbud samt ha skrevet protokoll for anskaffelsen.</p>		

5.5 Ramse Malerservice AS

Oppdragsgiver/enhet/avdeling: Kvadraturen skolesenter	
Tjenesteområde: Kjøp av undervisningstjenester	
Uprioritert tjeneste som skal følge forskriftens del I og II.	
Tjenestekjøpets art:	
<p>Revisjonen har fått opplyst at tjenestekjøpet fra Ramse Malerservice AS gjelder fengselsundervisning, som er finansiert gjennom Fylkesmannen i Hordaland. Skolen har opplyst at også i dette tilfellet var situasjonen at vedkommende var tilsatt som lærer, men valgte å slutte til fordel for privat virksomhet. Skolen tok kontakt med fylkeskommunens sentrale fagenhet for innkjøp i forbindelse med denne avtalen for å få laget konkurransedokumenter. Dette dro imidlertid ut i tid, og det endte med at avtalen ikke ble konkurranseutsatt.</p>	
Kontraktens varighet: Ett-årig undervisningsavtale	
-	
Anslått verdi: Årlig kr. 470 000 – 490 000	
Kunngjøring / utlysning: Ingen, benyttet direkteanskaffelse	
Omfang (regnskapstall):	
Regnskapstall 2012:	kr. 473.433,- (eks. mva.)
Regnskapstall 2013:	kr. 493.000,- (eks. mva.)

Revisjonens vurderinger		
Revisjonskriteriene oppfylt?	Ja	Nei
Er det kjørt konkurranse i tråd med regelverket for denne anskaffelsen?		×
Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?		×
Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?		×
Inneholder konkurransegrunlaget de opplysninger som forskriften krever?		×
Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?		×
Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?		×
Er tidsfristene i henhold til regelverket?		×
Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?		×
Er protokollføringen i henhold til regelverket? (over 100 000)?		×
Revisors vurdering:		
<p>Med bakgrunn i opplysningene skolen har gitt har revisjonen konkludert med at Kvadraturen skolesenter her har foretatt en direkteanskaffelse som ikke følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser.</p> <p>Det er opplyst at tjenesten var kalkulert til under kr 500 000,- pr år, og skolen skulle derfor ha innhentet tre tilbud samt ha skrevet protokoll for anskaffelsen.</p>		

5.6 Nor Tekstil AS (Kristiansand)

Oppdragsgiver/enhet/avdeling:	Tannhelse
Tjenesteområde:	Kjøp av vaskeri- og renseritjenester
Tjenestekjøpets art:	<p>Revisjonen har fått opplyst at tjenestekjøpet fra Nor Tekstil AS gjelder utleie, vask, ferdigbehandling og transport av bekledning til Tannhelsetjenesten i Vest-Agder. Det vises til at avtalen med denne leverandøren har eksistert "så lenge noen kan huske", men uten at Tannhelsetjenesten kan dokumentere at avtalen er inngått som følge av konkurranse. Fylkestannhelsesjefen mener likevel at dette heller ikke kan utelukkes.</p> <p>For å formalisere den mangeårig muntlige "avtalen" ble det i oktober 2013 inngått en kontrakt mellom Nor Tekstil AS og Tannhelsetjenesten i Vest-Agder. Kontrakten omfattet blant annet levering av nytt arbeidstøy med VAF sin logo. Revisjonen har fått opplyst at det i denne sammenheng ikke ble kjørt en konkurranse for dette tjenestekjøpet. Kontraktens varighet er fire år fra ikrafttredelsesdato. Deretter fornyes kontrakten automatisk</p>

med ett år av gangen dersom ikke en av partene sender skriftlig oppsigelse minimum seks måneder før kontraktens utløp. Kontrakten ble iverksatt 1. januar 2014.		
Kontraktens varighet: 4 år fra 1.1.2014, deretter årlige forlengelser		
Anslått verdi: Ca. kr. 2 200 000,- over 4 år. Overstiger terskelverdi for EØS-utlysning		
Kunngjøring / utlysning: Ingen, benyttet direkteanskaffelse		
Omfang (regnskapstall):		
Regnskapstall 2012:	kr. 525.105,- (eks. mva.)	
Regnskapstall 2013:	kr. 587.911,- (eks. mva.)	
Revisjonens vurderinger		
Revisjonskriteriene oppfylt?	Ja	Nei
Er det kjørt konkurranse i tråd med regelverket for denne anskaffelsen?		×
Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?		×
Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?		×
Inneholder konkurransegrunlaget de opplysninger som forskriften krever?		×
Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?		×
Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?		×
Er tidsfristene i henhold til regelverket?		×
Bli anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?		×
Er protokollføringen i henhold til regelverket? (over 100 000)?		×
Revisors vurdering:		
<p>Avtalen gjelder for fire år med mulighet for ett års forlengelse, uten tidsbegrensning. Etter regelverket kan avtaler av denne typen ikke ha lenger løpetid enn maksimalt fire år.</p> <p>Revisjonens vurdering er at avtalen bryter med anskaffelsesregelverket på to områder. Varighet ut over fire år for denne type avtale er ikke tillatt. Avtalen har også en totalverdi over EØS-terskelverdi og skulle vært utlyst på TED-databasen i EØS-området.</p> <p>Revisors konklusjon er at Tannhelsetjenesten ikke har fulgt lov og forskrift om offentlige anskaffelser for dette tjenestekjøpet. Regelbruddet ansees som noe mer alvorlig enn de andre som omtales i denne rapporten.</p> <p>Tannhelsetjenesten bør snarest mulig avslutte gjeldende avtale og gjennomføre en utlysning i henhold til regelverket.</p>		

5.7 Servicepartner 1 AS

Oppdragsgiver/enhet/avdeling: Tannhelse		
Tjenesteområde: Kjøp av renholdstjenester – div. tannklinikker (rengjøring av bygninger)		
Tjenestekjøpets art:		
Anskaffelsen omhandler rengjøring av lokalene til en del av fylkeskommunens tannklinikker. Revisjonen har fått opplyst at praksisen er flerårig og at det ikke foreligger noen avtale for dette tjenestekjøpet. Renholdstjenestene er kjøpt fra Servicepartner 1 AS, Vigeland Personal Øst AS og Grov Service.		
Kontraktens varighet: Bare løpende avtale for hver klinikk		
-		
Anslått verdi: Ca. kr 300 000,- i året		
-		
Kunngjøring / utlysning: Ingen, benyttet direkteanskaffelse		
Omfang (regnskapstall):		
Regnskapstall 2012:	kr. 234.092,- (eks. mva.)	
Regnskapstall 2013:	kr. 336.597,- (eks. mva.)	
Revisjonens vurderinger		
Revisjonskriteriene oppfylt?	Ja	Nei
Er det kjørt konkurranse i tråd med regelverket for denne anskaffelsen?		×
Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?		×
Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?		×
Inneholder konkurransegrunlaget de opplysninger som forskriften krever?		×
Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?		×
Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?		×
Er tidsfristene i henhold til regelverket?		×
Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?		×
Er protokollføringen i henhold til regelverket? (over 100 000)?		×
Revisors vurdering:		
Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at Tannhelsetjenesten ikke har fulgt lov og forskrift om offentlige anskaffelser for dette tjenestekjøpet.		
De enkelte tannklinikkene er ikke innkjøpsmessig selvstendige og anskaffelsenes verdi må derfor sees under ett for hele tannhelsetjenesten. Dette medfører at avtalenes verdi samlet overstiger kr 100 000,-.		
Tannhelsetjenesten bør sørge for at det blir konkurranse om rengjøringstjenestene. Det kan		

gjøres ved å inngå en *flerårig* avtale utlyst på Doffin, eller ved *årlig* å innhente tilbud fra minst tre leverandører. Det må skrives protokoll ved valg av tilbyder.

Det er geografisk spredning på tannhelseklinikkene og det ikke er sikkert at en enkelt leverandør kan gi tilbud til alle klinikkene. Det bør derfor vurderes å åpne for at eventuelle leverandører bare gir tilbud til en eller flere av klinikkene.

5.8 Birkeland Busser AS

Oppdragsgiver/enhet/avdeling:	Regionalavdelingen – Kulturenheten
Tjenesteområde:	Kjøp av elevtransport tjenester
Tjenestekjøpets art:	<p>Revisjonen har fått opplyst at tjenestekjøpet fra Birkeland Busser AS gjelder transport av elever i forbindelse med diverse kulturarrangement utenfor skolen, blant annet i Kilden Teater- og konserthus. I 2013 hadde kulturseksjonen ingen store enkeltsatsinger mot en enkelt lokalitet, men i stedet en stor mengde enkelttilbud til mange ulike destinasjoner spredt over hele året.</p> <p>Bussturene til de ulike arrangementene bestilles direkte av den enkelte skole og faktureres til kulturenheten i regionalavdelingen. På kulturenhetens nettside tilknyttet den kulturelle skolesekken får skolene informasjon om hvordan og hvilke rutebilselskaper de kan bestille transport hos. Fylkeskultursjefen som er ansvarlig for kulturarrangementene som elevene transporteres til, erkjenner at det ikke er kjørt konkurranse på disse bussbestillingene.</p> <p>Det opplyses videre at kulturenheten tidligere har forsøkt å få til en avtale for busstransport av elever. Dette har imidlertid vært problematisk å få til fordi det er vanskelig for busselskapene lang tid i forveien å gi et pristilbud når kulturenheten på forhånd ikke kan gi opplysninger om når på året disse reisene skal skje og hvor de ulike kulturarrangementene finner sted.</p> <p>Kulturenheten har anført at det er vanskelig å avtale alle elevtransportene på forhånd for et helt år av gangen, fordi det er en relativt stor grad av uforutsigbarhet i forhold til de faktiske besøkstidene formidlere/utøvere får til/fra den enkelte skole. Dette kommer av ei rekke ulike forhold, blant annet skolens egne planer, tilgjengelige turnéperioder for formidlere, sykdom og andre uforutsette hendelser. I tillegg kommer at rutebilselskapene for å kunne tilby transport fra/til de aktuelle skolene er avhengig av å ha tilgjengelig buss og sjåfør på de spesifikke tidspunktene og dagene i året. Dette har rutebilselskapene vanligvis ikke oversikt over før aktuelt tidspunkt nærmer seg.</p> <p>Fylkeskultursjefen opplyser ellers at de tidligere har kjørt konkurranse når det har vært snakk om større arrangementer som innebærer utstrakt bruk av busstransport, som for eksempel i forbindelse med rikskonsertene i Kilden. Videre vises det til at Birkeland Busser AS basert på tidligere prisforespørsler er gunstig på pris. Det foreligger imidlertid ingen dokumentasjon på denne vurderingen. Fylkeskultursjefen er klar på at de er villige til å rette opp i denne praksisen og vil forsøke å finne en løsning sammen med innkjøp og Agder Kollektivtrafikk (AKT).</p>
Kontraktens varighet:	Bare enkeltavtaler for hver transport
Anslått verdi:	Ca. kr 275 000,- i året

-		
Kunngjøring / utlysning: Ingen, benyttet direkteanskaffelse		
Omfang (regnskapstall):		
Regnskapstall 2012:	kr. 253.000,- (eks. mva.)	
Regnskapstall 2013:	kr. 280.000,- (eks. mva.)	
Revisjonens vurderinger		
Revisjonskriteriene oppfylt?	Ja	Nei
Er det kjørt konkurranse i tråd med regelverket for denne anskaffelsen?		×
Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?		×
Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?		×
Inneholder konkurransegrunlaget de opplysninger som forskriften krever?		×
Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?		×
Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?		×
Er tidsfristene i henhold til regelverket?		×
Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?		×
Er protokollføringen i henhold til regelverket? (over 100 000)?		×
Revisors vurdering:		
<p>Det er kulturenheten som blir fakturert for elevtransporten, selv om bestillingene for en stor del gjøres av skolene. Det er tale om mange enkeltanskaffelser, men siden de er like mener revisjonen anskaffelsene beløpsmessig må sees under ett for en 12 måneders-periode. Anskaffelsen får da en verdi på ca. kr. 275 000,-.</p> <p>Så lenge akkumulert årlig verdi av anskaffelsene ligger under kr 500 000,- kunne det vært tilstrekkelig å innhente tre tilbud for hver enkelt transport, samt ført protokoll som dokumentasjon for hver enkelt anskaffelse. Dette har kulturavdelingen ikke gjort.</p> <p>Det kunne stilt seg annerledes om den enkelte skole selv hadde stått økonomisk ansvarlig for anskaffelse av elevtransporten. Da ville verdien av transportene sannsynligvis vært langt under kr 100 000,- per skole, og det ville ikke vært nødvendig for skolene å føre protokoll.</p> <p>Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at Kulturenheten ikke har fulgt lov og forskrift om offentlige anskaffelser for dette tjenestekjøpet.</p> <p>På den andre siden har revisjonen forståelse for at det kan være vanskelig å få inngått en samlet avtale for ett helt år av gangen. Men så lenge kulturenheten står som økonomisk ansvarlig må verdien av enkeltanskaffelsene beregnes over ett år, og det må skrives protokoll som viser mottatte tilbud og begrunnelse for valg av leverandør. Det er imidlertid ikke noe i veien for at kulturenheten fortsetter å kjøpe inn transporttjenestene enkeltvis for hver gang, så lenge de hver gang overholder kravene til konkurranse og dokumenterer anskaffelsen. Kulturenheten må selv vurdere om dette kan være den mest praktiske løsningen.</p>		

5.9 Sixt Sørlandet Bilutleie AS

Oppdragsgiver/enhet/avdeling: Regionalavdelingen – Kulturenheten		
Tjenesteområde: Kjøp av bilutleie tjenester		
Tjenestekjøpets art:		
<p>Revisjonen har fått opplyst at tjenestekjøpet fra Sixt Sørlandets Bilutleie AS gjelder leie av biler. Kulturenheten har behov for å leie biler til utøverne som er på turne i forbindelse med Den kulturelle skolesekken og Rikskonsertenes skolekonsertordning, og bilene bestilles i det alt vesentlige fra kulturenheten.</p> <p>Revisjonens undersøkelse viser at kulturenheten stort sett har benyttet Sixt Sørlandets Bilutleie AS i 2013, og fylkeskultursjefen hevder at valget av denne tilbyderer er historisk betinget. Fylkeskultursjefen opplyser at de tidligere har hatt en runde sammen med samferdselsenheten, der de innhentet priser fra flere aktører og resultatet fra den runden var at Sixt Sørlandets Bilutleie AS var best på pris.</p> <p>Som en følge av denne gjennomgangen har kulturenheten fortsatt å bestille leiebiler fra selskapet. Fylkeskultursjefen har ikke noe dokumentasjon knyttet til anskaffelsen slik som lovverket krever.</p> <p>Fylkeskultursjefen er klar på at de vil rette opp i denne praksisen, for å sikre at lov og forskrift om offentlige anskaffelser følges.</p>		
Kontraktens varighet: Bare enkeltavtaler for hvert leieforhold		
Anslått verdi: Ca. kr 400 000,- årlig		
-		
Kunngjøring / utlysning: Ingen, benyttet direkteanskaffelse		
Omfang (regnskapstall):		
Regnskapstall 2012:	kr. 385.000,- (eks. mva.)	
Regnskapstall 2013:	kr. 411.000,- (eks. mva.)	
Revisjonens vurderinger		
Revisjonskriteriene oppfylt?	Ja	Nei
Er det kjørt konkurranse i tråd med regelverket for denne anskaffelsen?		×
Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?		×
Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?		×
Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?		×
Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?		×
Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?		×
Er tidsfristene i henhold til regelverket?		×
Bli anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?		×
Er protokollføringen i henhold til regelverket?		×

(over 100 000)?		
Revisors vurdering:		
<p>Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at Regionalavdelingen ikke har fulgt lov og forskrift om offentlige anskaffelser for dette tjenestekjøpet.</p> <p>Da anskaffelsen har en estimert verdi på ca. kr 400 000,- årlig er det ikke nødvendig med utlysning, men det må innhentes minst tre tilbud hvert år, og det må føres protokoll for anskaffelsene enten de foretas enkeltvis eller samlet for ett år av gangen.</p> <p>Hvis det inngås en flerårig avtale vil samlet verdi overstige terskelverdien og det må foretas en utlysning på Doffin i henhold til regelverket.</p>		

5.10 Agderforskning AS

Oppdragsgiver/enhet/avdeling: Regionalavdelingen – Seksjon for samfunns- og næringsutvikling	
Tjenesteområde:	Kjøp av sekretariats tjenester ifm. drift av Ventus Offshore aktiviteter
Tjenestekjøpets art:	
<p>Vest-Agder fylkeskommune benytter Agderforskning AS til en rekke prosjekter, og i sum utgjorde fylkeskommunens tilskudd og tjenestekjøp fra Agderforskning AS 4,89 mill. eks. mva i 2012 og 4,05 mill. i 2013. Regionalsjefen er klar på at Agderforskning må konkurrere om oppdragene på lik linje med andre tilbydere.</p> <p>Revisjonen har foretatt kontroll av tre utvalgte tjenestekjøp fra Agderforskning AS, "<i>Agder For alle</i>", "<i>Fremtidskyster</i>" og "<i>Ventus Vind / Ventus Offshore</i>". Alle disse tjenestekjøpene er foretatt av Regionalavdelingen – seksjon for samfunns- og næringsutvikling.</p> <p>Revisjonens undersøkelse viser at Regionalavdelingen har fulgt regelverket om offentlige anskaffelser i de to førstnevnte prosjektene, men ikke fullt ut i det siste som omtales videre her.</p> <p>Det foreligger 9 fakturaer fra Agderforskning i perioden 2011 til 2013 med en samlet verdi på kr. 819 560- eks. mva. som gjelder timebaserte tjenester samt reiseutgifter for Ventus Vind / Ventus Offshore.</p> <p>To fakturaer på til sammen kr. 120 000,- eks. mva gjelder prosjektet Ventus Vind innenfor EU-prosjektet IFP. Regionalavdelingen opplyser at dette er et eget prosjekt som ble avsluttet i 2011.</p> <p>På grunn av interessen rundt vindkraft ble det satt i gang et nytt (for)prosjekt i 2011 som ble kalt Ventus Offshore, som Agderforskning AS først fakturerte med kr. 110 000,- eks. mva. Regionalavdelingen hadde til og med denne anskaffelsen kjøpt tjenestene direkte fra Agderforskning AS, uten konkurranse om oppdragene.</p>	

Prosjektet Ventus Offshore fortsatte i 2012 uten at regionalavdelingen gjennomførte noen konkurranse i forbindelse med tjenestene som ble kjøpt fra Agderforskning AS. I juni 2012 fakturerte Agderforskning kr. 215 000,- eks. mva, for tjenester utført i 1. halvår 2012, blant annet i forbindelse med en messe i Amsterdam.

I slutten av 1. halvår 2012 gjennomførte Regionalavdelingen for første gang en konkurranse der de for 2. halvår 2012 ba tre forskjellige leverandører om tilbud på tjenester i forbindelse med prosjektet Ventus Offshore. Agderforskning ble valgt med det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Det ble inngått en avtale med ramme på kr. 140 000,- begrenset til 2. halvår 2012. Agderforskning fakturerte kr. 166 745,- eks. mva for denne perioden.

Prosjektet fortsatte imidlertid inn i 2013 og regionalavdelingen avtalte med Agderforskning at restbudsjettet kunne benyttes i januar 2013. Den 31.1.13 ble det uformelt avtalt med Agderforskning AS at prosjektet kunne fortsette ut 2013 med samme betingelser som opprinnelig prosjektavtale, men uten at det ble gjennomført noen ny konkurranse. Agderforskning AS sendte tre fakturaer på til sammen ca. kr. 207 000,- eks. mva. for timetjenester vedrørende Ventus Offshore i 2013. Prosjektet ble av forskjellige årsaker avsluttet etter dette.

Kontraktens varighet:

Det er gjennomført tre prosjekter. Først prosjektet Ventus Vind (IFP), et forprosjektet Ventus Offshore (2011) og deretter prosjektet Ventus Offshore i 2012 og 2013.

Anslått verdi:

De to første (forprosjektene) er fakturert med i alt kr. 230 000,-. Hovedprosjektet Ventus Offshore 2012-2013 er fakturert med i alt kr. 589 560,- hvorav det har vært gjennomført konkurranse om kr. 166 745 (2. halvår 2012).

Kunngjøring / utlysning: Kun for 2. halvår 2012, ut over det kun direkteanskaffelser.

Omfang (regnskapstall):

Regnskapstall 2012:	Kr. 381 745,- (eks. mva.)
Regnskapstall 2013:	Kr. 207 815,- (eks. mva.)

Revisjonens vurderinger

Revisjonskriteriene oppfylt?	Ja	Nei
Er det kjørt konkurranse i tråd med regelverket for denne anskaffelsen?	(x)	×
Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?		×
Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?		×
Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?		×
Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?		×
Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?		×
Er tidsfristene i henhold til regelverket?		×
Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?		×
Er protokollføringen i henhold til		×

regelverket? (over 100 000)?		
Revisors vurdering:		
<p>Regionalavdelingen har opplyst at prosjektet Ventus Vind som ledd i EU-prosjektet IFP og første del av prosjektet Ventus Offshore var enkeltstående prosjekter som ikke var planlagt å koste over 100 000,- og at det derfor ikke ble innhentet tilbud fra flere leverandører. Revisor minner i den forbindelse om at det skal alltid være konkurranse så langt det er mulig, selv om kjøpet er under kr. 100 000.</p> <p>Revisor legger til grunn at Regionalavdelingen ved oppstart av Ventus Offshore burde ha vurdert den samlede verdien som prosjektet ville kunne få, og bedt om tilbud fra flere leverandører. Dette ble først gjort for 2. halvår 2012, men uten opsjon for forlengelse. Det ble ikke innhentet tilbud fra flere leverandører da prosjektet fortsatte ut 2013.</p> <p>Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at Regionalavdelingen bare delvis har fulgt lov og forskrift om offentlige anskaffelser for tjenestekjøpet til Ventus Offshore.</p>		

5.11 Sørlandets Europakontor AS

Kjøp av tjenester fra Sørlandets Europakontor AS (SE AS) står i en spesiell stilling blant alle anskaffelsene som omtales i denne rapporten. I møte med regionalavdelingen kom det fram at man i stor grad oppfatter SE AS som et eget selskap som skal dekke fylkeskommunens egne formål. Regionalavdelingen mener at det *ikke* var nødvendig å konkurranseutsette de tjenestene som fylkeskommunen kjøpte av Sørlandets Europakontor AS, og at tjenesten kunne anskaffes som "egenregi" fordi Vest-Agder fylkeskommune er en av de større eierne i selskapet.

Revisjonen er ikke uten videre enige i denne vurderingen.

Vurdering av egenregi

Revisjonen har derfor påbegynt en vurdering av om fylkeskommunen kan benytte seg av unntaket for "egenregi" og foreta direkteanskaffelser uten konkurranse fra Sørlandets Europakontor AS.

Egenregi er en ulovfestet anskaffelsesprosedyre innenfor EU-regelverket, og er blitt utformet gjennom flere års avgjørelser i EU-retten. Unntaket for utvidet egenregi forutsetter et formelt forhold mellom oppdragsgiver og leverandør. Til grunn for unntaket er tanken om at EU ikke skal legge seg opp i hvordan den enkelte stat organiserer sin egen offentlige virksomhet. Hvis en kommune ønsker å skille en virksomhet for å ivareta en kommunal oppgave, skal det være mulig for kommunen å benytte den utskilte virksomhetens tjenester på samme måte som om virksomheten var en egen enhet i kommunen.

For at unntaket for utvidet egenregi skal gjelde, er det **to** kriterier som i følge EU-retten *må* være oppfylt²:

1. Kontrollkriteriet (kommunale eiere må samlet ha like sterk styring over selskapet, som for egen virksomhet).
2. Aktivitets- eller omsetningskriteriet (Minst 80 % av aktiviteten/omsetningen i selskapet må rette seg mot eierne).

² Sak C-107/98 (Teckal).

Sørlandets Europakontor AS eies av fire fylkeskommuner/kommuner med 90 % og av Agderforskning AS med 10 %. Agderforskning AS eies igjen av UiA (staten) og Stiftelsen Agderforskning.

Selskapets formål er å drive samfunns- og næringsutvikling, være et kunnskapssenter for EU/EØS-saker, bidra til å øke deltakelse og nytte av EU-nettverk, programmer og aktiviteter for eierne og virksomheter i regionen. Selskapet finansieres gjennom tilskudd fra eierne og salg av tjenester. Tilskuddene skal sikre gratis tjenester til private, statlige og kommunale brukere på Agder.

Det er den samlede virkningen av aktivitetene og det spesielle eierskapet i SE AS (at det er organisert som aksjeselskap og at SE AS for en stor del operer utenfor den regionen som kommunene/fylkeskommunene skal betjene) som medfører at revisjonen ikke uten videre kan konkludere på om fylkeskommunens kjøp fra SE AS kan komme inn under unntaket for egenregi.

Revisjonen vil måtte gjøre en mer omfattende vurdering før endelig konklusjon kan trekkes. Vi vil derfor komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

6 REVISJONENS ANBEFALINGER

1. Fylkesrådmannen bør etablere en formalisert internkontroll for å redusere risikoen for styringssvikt, feil og mangler i fylkeskommunens virksomhet. Internkontrollen bør dimensjoneres med utgangspunkt i hva som er ønsket risikonivå for fylkeskommunen.
2. For innkjøpsområdet er det viktig at internkontrollen dokumenteres, at det gjennomføres kontroller som sikrer at de ulike enhetene følger opp vedtatte lover og regler knyttet til offentlige anskaffelser, og at det etableres et system med avviksrapportering.
3. Fylkesrådmannen bør vurdere tiltak for å sikre at anskaffelsesprosesser blir gjennomført i henhold til regelverket, herunder krav til beregning av anskaffelsesverdi, protokollføring, dokumentasjon og arkivering. Det bør også vurderes tiltak for å sikre at enhetsledere og andre som foretar innkjøp har nødvendig kunnskap om regelverket for offentlige anskaffelser
4. Fylkesrådmannen bør utarbeide en oversikt på intranettet over alle varer og tjenester det er inngått rammeavtaler for og som er enkel og lett å finne fram i for brukerne.
5. Fylkesrådmannen bør vurdere å utarbeide et forenklet internt regelverk ("innkjøpsreglement") til daglig bruk som kan fungere som styringsdokument og veileder til lovverket.
6. Fylkesrådmannen bør vurdere hvilke tiltak som kan iverksettes for å forhindre at eksisterende rammeavtaler ikke blir fornyet i tide, samt sikre at det blir gitt informasjon når eksisterende rammeavtaler utløper.
7. Revisjonen mener videre at fylkesrådmannen bør vurdere om det skal rapporteres mer omfattende om fylkeskommunens internkontroll i årsrapporten.

7 FYLKESRÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN

Fylkesrådmannen har i epost av 27.11.2014 gitt følgende kommentar til rapporten:

Fylkesrådmannen har gått gjennom rapporten, og har ingen videre kommentarer til selve innholdet i rapportens punkt 1 - 4. Punkt 5 er gjennomgått med aktuelle medarbeidere, og synes å gi en korrekt fremstilling av disse sakene. Til orientering vil fylkesrådmannen påpeke at Bygg- og innkjøpsenheten ble styrket med en ny stilling til innkjøp fra og med budsjettåret 2014, blant annet for å øke kapasiteten i forbindelse med sentrale innkjøpsavtaler.

De anbefalinger som fremmes i punkt 6 vil bli tatt til etterretning i forbindelse med det arbeidet som er startet for å øke kvaliteten på fylkeskommunens internkontroll. Vest-Agder fylkeskommune jobbet i 2013 arbeidet med KS prosjektet "Rådmannens Internkontroll – hvordan få orden i eget hus", og har i 2014 foretatt en omorganisering av fylkesrådmannens stab blant annet for å frigjøre ressurser til disse oppgavene. Per i dag har vi ikke et enhetlig system for arbeid med internkontroll i fylkeskommunen, selv om det på mange områder er etablert rutiner og god kontroll. Dette arbeidet vil få stor fokus i 2015, og revisjonens anbefalinger i denne revisjonsrapporten vil bli en del av dette arbeidet.

Med vennlig hilsen

*Kristin Tofte Andresen
fylkesrådmann*

Vest-Agder fylkeskommune