FORVALTNINGSREVISJON

Offentlige anskaffelser

Tromsø kommune

KOMREV NORD

Rapport 2019

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD IKS gjennomført forvaltningsrevisjon av anskaffelser av konsulentbistand i kommunen. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Tromsø kommune, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

KomRev NORD takker de involverte for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 14.10.2019

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
og ansvarlig for kvalitetssikring

Renate Kristiansen
Prosjektleder, forvaltningsrevisor
(til og med 1.2.2019)

Ida Simonsen og
Margrete Mjølhus Kleiven
Prosjektledere, forvaltningsrevisorer
(fra og med 1.2.2019)

0 SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen av Tromsø kommunes anskaffelser besvarer KomRev NORD problemstillingene;

1. Har Tromsø kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved kjøp av konsulenttjenester i perioden 2016-2017?

2. Evaluerer Tromsø kommune egne kjøp av konsulentbistand?

For å besvare problemstillingene har vi undersøkt konsulentkjøp foretatt av enhetene barneverntjenesten og Vann og Avløp, samt en anskaffelse av rammeavtale gjennomført av innkjøpstjenesten.

Ved kjøp av konsulenttjenester er kommunen forpliktet til å følge lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Fra regelverket har revisor utledet revisjonskriterier om at kommunen må sikre konkurranse, likebehandling av leverandører og forutberegnelighet. Kommunen skal ha dokumentasjon som belyser anskaffelsesprosessen og at regelverket er fulgt, herunder dokumentasjon for vurderinger og beslutninger som har vært tatt underveis. Der kommunen mener at *anskaffelsesregelverket ikke gjaldt* for det konkrete kjøpet, har revisor oppstilt som revisjonskriterium at oppdragsgiver må godtgjøre at forskriftens vilkår for å gjøre unntak fra regelverket er oppfylt.

Anskaffelser over den såkalte nasjonale terskelverdien skal følge forskriften del II, herunder kunngjøres. Det finnes imidlertid enkelte unntak fra kunngjøringsplikten - hvor oppdragsgiver kan følge kun forskriften del I. Der kommunen mener at unntaksbestemmelser gjaldt for anskaffelsen, har revisor oppstilt som revisjonskriterium at oppdragsgiver må godtgjøre at vilkårene for unntak er oppfylt og ha skriftliggjort sine vurderinger.

Kommunen er ikke forpliktet til å evaluere kjøp av konsulentbistand, og vi har derfor ikke utledet revisjonskriterier for å besvare problemstilling 2.

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at Tromsø kommune i liten grad har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved undersøkte kjøp av konsulenttjenester i perioden 2016-2017.

Revisors konklusjon på problemstilling 2 er at Tromsø kommune ikke evaluerer egne kjøp av konsulentbistand.

Vår konklusjon på problemstilling 1 er begrunnet i følgende oppsummerte funn og vurderinger:

<u>Undersøkte kjøp foretatt av Barneverntjenesten</u>
Tre av de fem undersøkte kjøpene foretatt av barneverntjenesten gjaldt miljøterapeutiske tjenester til enkeltbrukere og/eller veiledning i fosterhjem. Ifølge barneverntjenesten er avtalene regulert av vedtak, og tjenestekjøpene er gjort fordi barneverntjenesten ikke selv har hatt kapasitet til å utføre oppdragene. Barneverntjenesten har til revisor opplyst at kjøpene omfattes av forskriftsbestemmelsen som unntar kjøp av tjenester som gjelder offentlig myndighetsutøvelse, fra anskaffelsesregelverket, samt at de undersøkte anskaffelsesprosessene ikke reguleres av prosedyrene i regelverket, blant annet fordi de er forventet å ligge under kr 100 000.

I 2016 og 2017 har de tre leverandørene fått utbetalt henholdsvis omtrent kr 800 000, 460 000 og 479 000. Revisor har ikke innhentet vedtakene som ligger til grunn for de tjenester som skulle leveres, men vi har bedt om dokumentasjon for kommunens vurderinger og beslutninger i anledning kjøp fra de tre leverandørene. Barneverntjenesten har ikke skriftliggjorte vurderinger av om unntaksbestemmelsen kom til anvendelse for kjøpene fra de tre leverandørene. Det er ikke er noe automatikk i at barneverntjenestens kjøp er unntatt fra regelverket om offentlige anskaffelser. Det må foretas en konkret vurdering i hvert tilfelle. Revisor har vurdert at Tromsø kommune v/barneverntjenesten *ikke har oppfylt* revisjonskriteriet om at oppdragsgiver som mener at kjøp kan gjøres uten å følge anskaffelsesregelverket, må godtgjøre at forskriftens vilkår er oppfylt.

Også for kjøp fra en annen leverandør – som gjelder bistand til saksbehandling, primært undersøkelsessaker – har barneverntjenesten vist til forskriftens unntaksbestemmelse for kjøp av tjenester som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Kommunen har ikke skriftlige vurderinger av hvorvidt unntaksbestemmelsen gjelder. Det er imidlertid fremskaffet dokumentasjon som viser at barneverntjenesten kontaktet to firmaer da de hadde behov for disse tjenestene. Revisor har vurdert at kommunen v/barneverntjenesten har oppfylt revisjonskriterier om konkurranse. På grunn av manglende protokoll og vurderinger underveis i anskaffelsen har vi vurdert at revisjonskriteriet om etterprøvbarhet er *kun delvis oppfylt*.

Blant de undersøkte kjøpene fra barneverntjenesten, inngår også kjøp av konsulent i forbindelse med kommunens arbeid i bedring av tjenestens arbeidsmiljø. Kommunen sendte tilbudsforespørsel, evaluerte tilbyderne og meddelte valg av tilbyder til samtlige interesserte tilbydere. Pristilbudet fra leverandørene var under dagjeldende nasjonale terskelverdi for kunngjøring (kr 500 000), men utbetalingene til valgte leverandør har oversteget kr 900 000 i 2016 og 2017. Vi har vurdert at kommunen *ikke har oppfylt* revisjonskriteriene vi har utledet for kjøp som omfattes av forskriftens del I, når det gjelder å foreta en beregning av anskaffelsens verdi, å fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlige, samt å føre anskaffelsesprotokoll med det innhold forskriften krever. Kommunen har etter revisors vurdering *oppfylt* revisjonskriteriene om å innhente tilbud fra flere potensielle leverandører, og å gjøre potensielle leverandører kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltakelse og tildeling av kontrakt.

<u>Undersøkte kjøp foretatt av Innkjøpskontoret</u>
I kommunens regnskap fremgår det at barneverntjenesten hadde utbetalinger til tolketjenester. Anskaffelse av rammeavtale for tolketjenester ble gjort av kommunens innkjøpstjeneste. Tromsø kommune har etter revisors vurdering *oppfylt* revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket. Kommunen har etter revisors vurdering også *oppfylt* revisjonskriteriene om å benytte tillat anskaffelsesprosedyre, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, og å benytte kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i tråd med regelverket. Revisjonskriteriet om å meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket har vi vurdert som *oppfylt*. Kommunen rettet opp i feil i anskaffelsesprosessen etter å ha mottatt klage fra tilbyder. Etter revisors vurdering har kommunen *oppfylt* revisjonskriteriene om å gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket og å likebehandle leverandører.

Kommunens anskaffelsesrapport inneholder informasjon om vesentlige og viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen, og revisors vurdering er derfor at kommunen har *oppfylt* revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. Kommunen har *oppfylt* revisjonskriteriet om å sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig.

Undersøkte kjøp foretatt av Vann og Avløp

For ett av kjøpene vi valgte ut for undersøkelse basert på regnskapsopplysninger, har vi fått opplyst at et privat selskap foresto anskaffelsen. Vi har ikke vurdert *Tromsø kommune* opp mot de utledete revisjonskriteriene, men bemerker at kommunen har ansvar for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleves for kjøp til virksomheten.

For tre av de undersøkte anskaffelsene foretatt av Vann og Avløp har vi funnet at konkurranse ikke ble avholdt, og Vann og Avløp har vist til at anskaffelsesregelverkets unntaksbestemmelser har kommet til anvendelse. Ikke for noen av de undersøkte kjøpene finnes det skriftliggjorte vurderinger av hvorvidt kjøpene kunne gjøres uten kunngjøring. Revisor bemerker at selv om en anskaffelse kan være unntatt fra kunngjøringsplikt, skal anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav ivaretas. For tre av anskaffelsene har vi vurdert at kommunen *ikke har oppfylt* revisjonskriteriene om å godtgjøre at vilkårene for unntak er oppfylt og ha skriftliggjort sine vurderinger.

For ett av de undersøkte kjøpene viser vår undersøkelse at Vann og Avløp videreførte en avtale med annen juridisk enhet enn den som opprinnelig var avtalepart. En slik endring kan være en «vesentlig endring» i strid med anskaffelsesregelverket. Kommunen har ikke skriftliggjort vurderinger av hvorvidt en slik endring var i tråd med regelverket. Revisor har vurdert at kommunen i denne anskaffelsen *ikke har oppfylt* revisjonskriteriene om konkurranse og etterprøvbarhet.

Tromsø kommune har vedtatt endringer i innkjøpsfunksjonen. På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Tromsø kommune å se hen til forvaltningsrevisjonsrapporten i det videre arbeidet med rutiner og praksis for anskaffelsesprosesser.

Innholdsfortegnelse

0 SAMMENDRAG ... 1

1 INNLEDNING ... 7
1.1 Bakgrunn og bestilling ... 7
1.2 Tromsø kommune og organisering av innkjøp ... 7

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER ... 11
2.1 Problemstillinger ... 11
2.2 Kilder for revisjonskriterier ... 11
2.3 Utledning av revisjonskriterier ... 12

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING ... 18
3.2 Datamateriale ... 18

5 ANSKAFFELSER GJENNOMFØRT AV BARNEVERNTJENESTEN ... 20
5.1 Konsulentkjøp i barneverntjenesten ... 20
5.2 HOFT AS, Odd-Christian Lilleeng og Klinisk pedagog Kristin Jakobsen AS ... 21
5.3 Barnevernkompetanse AS ... 23
5.4 Ipluss DA ... 24

6 KJØP AV PARALLELL RAMMEAVTALE OM TOLKETJENESTER ... 27
6.1 Revisors funn ... 27
6.2 Revisors vurdering ... 30

7 ANSKAFFELSER GJENNOMFØRT AV VANN OG AVLØP ... 32
7.1 Brinkveien prosjektering vann og avløp ... 32
7.2 Kjøp fra Ecofilters AS ... 33
7.3 Kjøp fra Norsk Rørsenter AS ... 35
7.4 Kjøp fra IH Consulting AS ... 36
7.5 Kjøp fra Christen Ræstad ... 37

8 EVALUERING AV KJØP AV KONSULENTBISTAND ... 40

9 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON ... 41

10 HØRING ... 42

11 ANBEFALINGER ... 42

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

Forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser står på Tromsø kommunes plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2020. Kontrollutvalget besluttet i møte 26.2.2018, i sak 22/18, å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt med *offentlige anskaffelser* som tema. Sak 22/18 var oppfølging av kontrollutvalgets sak 4/18. Sak 4/18 var oppfølging av kontrollutvalgets sak 116/17 *Oppfølging av anskaffelser/ledende ansattes overgang til privat virksomhet*. Sak 116/17 ble tatt opp på bakgrunn av en henvendelse til kontrollutvalget om kommunens kjøp av konsulenttjenester fra en tidligere ansatt i en av kommunens enheter. Utvalget vedtok i sak 4/18 å be K-sekretariatet utarbeide sak til neste møte for bestilling av forvaltningsrevisjon som omhandler kommunens etterlevelse av regler for offentlige anskaffelser ved kjøp av konsulenttjenester under terskelverdi for nasjonale anbud. I sekretariatets utredning i sak 4/18 ble forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser foreslått, med følgende begrunnelse:

«Kontrollutvalget har siste årene hatt flere saker hvor kommunens etterlevelse av anskaffelsesregelverket har vært kritikkverdig. Sekretariatet innstiller derfor at kontrollutvalget iverksetter en prosess for å få gjennomført en forvaltningsrevisjon av praksis rundt konsulentavtaler under terskelverdi for offentlige anbud. Etter siste lovendring slår den nasjonale kunngjøringsplikten først inn på avtaler over 1,1 millioner kroner. Det betyr ikke at anskaffelser under terskelverdi for kunngjøring er fritt fram. Som nevnt ovenfor skal alle anskaffelser over 100 000 kroner bygge på konkurranse og de grunnleggende prinsipper i loven. Hvorvidt en slik forvaltningsrevisjon bør avgrenses til en bestemt etat kan også vurderes».

Med begrepet «eksterne konsulenter» menes innleid hjelp som Tromsø kommune ikke har arbeidsgiveransvar for. Kommunen mottar faktura og betaler honorar, og ikke lønn.

I sak 35/18, i møte 14.3.2018, vedtok kontrollutvalget KomRev NORDs overordnede prosjektskisse for forvaltningsrevisjonen. I sak 80/18, i møte 22.8.2018, behandlet kontrollutvalget KomRev NORDs notat om endringer i innkjøpsfunksjonen, jf. opplysninger i kapittel 1.2 nedenfor. Utvalget vedtok at prosjektet skulle gjennomføres som planlagt.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen har vært å få belyst Tromsø kommunes kjøp av konsulentbistand. Kontrollutvalget ønsket informasjon om hvorfor Tromsø kommune kjøper konsulenttjenester og til hvilke formål. Videre ønsket kontrollutvalget informasjon om hvordan innkjøpene gjennomføres og om det gjøres evalueringer i etterkant av innkjøpene. Formålet er også å bidra til å sikre at Tromsø kommune følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser i forbindelse med kjøp av tjenester fra eksterne konsulenter, og at bruk av slike tjenester, i så stor utstrekning som mulig, skjer etter planlegging.

1.2 Tromsø kommune og organisering av innkjøp

Kommunen er delt inn i fire ledernivå; administrasjonssjef, avdelinger med avdelingsdirektører og staber med stabssjefer, seksjoner med seksjonsledere og enheter med enhetsleder. Hver avdeling/ stab har en avdelingsdirektør/stabssjef som har det administrative ansvaret for avdelingen/ staben og seksjonene/ enhetene som ligger under den.

Ved oppstart av denne forvaltningsrevisjonen fant vi informasjon om kommunens organisering og ansvarsfordeling av **innkjøpsfunksjonen** i dokumentene *Overordnet anskaffelsespolitikk* og *Generell oversikt.* Styringsdokumentene er ikke daterte, og det fremgår ikke av dokumentene hvem som har vedtatt dem, men de skal være vedtatt av kommunestyret i 1994.[1]

Tromsø kommune har hatt et *innkjøpskontor*. Dette har hatt det faglige og koordinerende ansvar for regelverk og retningslinjer om anskaffelser, og skal sørge for samordning av den totale anskaffelsesvirksomheten i kommunen. Ansvaret for innkjøp innenfor løpende drift har imidlertid vært lagt til den enkelte avdeling/enhet. Alle avdelinger/enheter skal utarbeide sine anskaffelsesrutiner i henhold til kommunens reglement, slik at avdelingenes/enhetenes anskaffelser foregår i henhold til gitte retningslinjer og regelverk. Det er den enkelte leder sitt ansvar å sørge for å inneha nødvendig kompetanse i sin avdeling/enhet for å kunne gjennomføre anskaffelser etter kommunens reglement og gitte regelverk.[2]

Ved inngåelse av særavtaler har avdelingene et selvstendig ansvar. Innkjøpskontoret skal konsulteres og bistå avdelingene/enhetene ved større kompliserte anskaffelser og kontraktsinngåelse og sørge for tilrettelegging og inngåelse av rammeavtaler. I tillegg skal det blant annet ha støtte- og rådgivningsfunksjon for alle kommunale avdelinger/enheter vedrørende anskaffelser.

I etterkant av kontrollutvalgets bestilling, har Tromsø kommune vedtatt en ny organisering av innkjøpsfunksjonen[3]. Tromsø kommune etablerte våren 2016 *Prosjektet Strategisk innkjøp* hvor målsetningen er å redusere innkjøpskostnadene ved å forberede og effektivisere innkjøpsprosessene i kommunen. Prosjektet konkluderte med at Tromsø kommune må etablere en mer profesjonell innkjøpsfunksjon blant annet ved å innføre strategiske innkjøpsprosesser og effektivisere organisasjonen og støtteprosesser. Strategisk innkjøp innebærer etablering av standardiserte og systematiske innkjøpsprosesser.

I prosjektet ble det etablert en arbeidsgruppe[4], og dennes mandat var å vurdere organiseringen av dagens innkjøpsfunksjon og komme med forslag til ny organisering. Arbeidsgruppen laget rapporten «Organisering av innkjøpsfunksjonen i Tromsø kommune» hvor det ble konkludert med at innkjøpsfunksjonen burde organiseres som en sentralisert innkjøpsfunksjon. Begrunnelsen var at dette vil sikre behovene for standardisering, forenkling, kontroll og kvalitet i hele innkjøpsprosessen. Organiseringen ville, ifølge rapporten, gjøre det mulig å gjennomføre strategisk innkjøp i framtiden og sikre vedvarende forbedringer også etter ferdigstillelse av prosjektet. Videre ville organisasjonsformen sikre samordning og effektivisering av innkjøpsfunksjonen der all innkjøpsfaglig kompetanse ble samlet i en enhet. Det vises også til at en sentralisert innkjøpsfunksjon ville være godt egnet til å innføre kategoristyring.

[1] Jf. Arbeidsgruppens rapport Organisering av innkjøpsfunksjonen i Tromsø kommune pkt. 2.1
[2] Jf. Overordnet anskaffelsespolitikk
[3] Tromsø formannskap i møte 29.5.2018, sak 181/18, Opprettelse av seksjon for anskaffelser
[4] Arbeidsgruppens deltakere: stabssjef for økonomi og utvikling (leder), stabssjef, stab for personal og organisasjon, seksjonsleder for IT, stab for økonomi og utvikling, seksjonsleder for innkjøp, stab for økonomi og utvikling, skolefaglig rådgiver, avdeling for oppvekt og utdanning, prosjektkoordinator vann og avløp, avdeling for bymiljø og seksjonsleder for sykehjem, avdeling for helse og omsorg.

Arbeidsgruppen viser i sin rapport til blant annet følgende svakheter ved dagens desentraliserte modell[5]:

- Ledelsen har manglende fokus og kunnskap på innkjøpsområdet
- Det foretas ingen måling og rapportering på innkjøpsområdet
- Det er utydelig rollefordeling i innkjøpsprosesser, både mellom enheter og internt på enhetene/ innkjøpskontoret
- Enhetene gjennomfører større anskaffelser selv uten at de er pålagt å involvere innkjøpsfaglig kompetanse
- Innkjøpskontoret har en uklar rolle i organisasjonen. Det er ingen enhet som har myndighet til å instruere enheter på innkjøpsområdet
- Rammeavtalene ivaretar ikke enhetenes faktiske behov
- Mange bestillere som har fullmakt til å bestille. Bestillerne har lite eller ingen kunnskap eller opplæring innenfor innkjøp
- Kommunen har ingen overordnet anskaffelsesstrategi
- Det utarbeides i dag få eller ingen felles rutiner og maler og det er lite fokus på opplæring av ansatte som er involvert i kjøp
- Manglende fokus på og gjennomføring av kontraktsoppfølging

Andre svakheter som ble avdekket, var at:

- Kommunen har ikke et kontraktsoppfølgingsverktøy for å kunne drive kontraktsoppfølging og målinger
- E-handelsløsningen fungerer ikke optimalt og er lite brukervennlig
- Kommunen har ikke god styring og kontroll og mangler oversikt over lojalitet til rammeavtaler, besparingspotensialet ved inngåelse av nye rammeavtaler og feilfakturering

Om enkeltkjøp utenfor rammeavtaler viser arbeidsgruppen til at:

> *«Innkjøpskontoret involveres i ulik grad av de ulike enhetene når det skal gjøres innkjøp. Det er i praksis ingen felles forståelse for når innkjøpskontoret skal involveres i anskaffelser som enhetene har ansvaret for. Mange innkjøp gjennomføres uten involvering av innkjøpskontoret.*
>
> *De tekniske enhetene i kommunen gjennomfører sine egne anskaffelser av bygg- og anleggstjenester uten bistand fra innkjøpskontoret. Enheter med tradisjonelt anskaffelsesrettede miljøer er prosjektkontoret, park og vei og vann og avløp. […] Innkjøpskontoret har ingen oversikt over anskaffelsene som gjøres på ovennevnte enheter. Det er lite eller ingen samordning av retningslinjer og rutiner mellom de nevnte tekniske enhetene og innkjøpskontoret.»*

Kommunen konkluderer selv med at konsekvenser av dagens innkjøpspraksis er mulig brudd på anskaffelsesregelverket, manglende avtalelojalitet, risiko for feilkjøp, ulik innkjøpspraksis og manglende kontroll på mottatte varer og tjenester.

Arbeidsgruppen anbefalte at innkjøpsfunksjonen sentraliseres, ved at det opprettes en sentral anskaffelsesseksjon. I arbeidsgruppens rapport er dette benevnt som alternativ 1, jf. pkt. 5.4.

Den sentrale seksjonen for anskaffelser beskrives slik:

«Den sentrale anskaffelsesenheten har all myndighet tilknyttet innkjøp i kommunen, og det ligger ingen innkjøpsfaglig kompetanse eller ansvar for innkjøp i linjen (enhetene). [6] […] Avdelingenes/

[5] Jf. Rapport Organisering av innkjøpsfunksjonen i Tromsø kommune, 15.12.17, kapittel 2 og 3
[6] Vår understreking

enhetenes myndighet ligger i å definere behov og delta i anskaffelsesprosesser gjennom brukergrupper. All annen myndighet er plassert hos sentral anskaffelsesenhet. […] All bestilling av varer og tjenester gjøres fra den sentrale anskaffelsesenheten. Det vil si at enheter/ seksjoner/ avdelinger må melde inn sine behov, slik at sentral enhet kan foreta avrop på rammeavtaler».

I tråd med arbeidsgruppens anbefaling, besluttet formannskapet i sak 181/18 å opprette en sentral seksjon for anskaffelser. Formannskapets vedtak i sak 181/18 lyder:

1. *Sentralisering av innkjøpsfunksjonen i Tromsø kommune vedtas i samsvar med beskrivelsen i saksfremlegget.*

2. *Seksjon for innkjøp legges ned og det opprettes en seksjon for anskaffelser.*

3. *Det legges frem en sak om revisjon og gjennomgang av kommunens strategi for innkjøp.*

4. *Det bør spesielt ses på mulighetene for å ivareta etiske hensyn, miljø/plastfrie løsninger, innovative offentlige anskaffelser og lokalt næringsliv innenfor gjeldende lover og regelverk.*

Ny organisering innebærer omlegging, fra en desentralisert innkjøpsmodell til en fullstendig sentralisering av innkjøpsfunksjonen. Målsetningen var implementering fra 1.1.2019.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling gjelder følgende to problemstillinger for våre undersøkelser:

1. **Har Tromsø kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved kjøp av konsulenttjenester i perioden 2016-2017?**

2. **Evaluerer Tromsø kommune egne kjøp av konsulentbistand?**

2.2 Kilder for revisjonskriterier

Problemstilling 1 er normativ. For å besvare normative problemstillinger i en forvaltningsrevisjon må vi utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Problemstilling 2 er deskriptiv. For problemstillinger som skal besvares beskrivende er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier, og vi gjør derfor heller ikke vurderinger av kommunens praksis.

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter kalt anskaffelsesloven) og forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter anskaffelsesforskriften) gjelder ved tildeling av offentlige kontrakter om levering av varer og tjenester, herunder konsulenttjenester.

Nevnte regelverk trådte i kraft 1. januar 2017. For anskaffelser iverksatt før dette tidspunktet gjaldt lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffer (FOA).[7] Før 1. januar 2017 var altså Tromsø kommune forpliktet til å følge reglene i LOA og FOA, mens anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften gjelder for anskaffelser iverksatt fra og med dette tidspunktet.[8]

Kjøp av konsulentbistand er en tjenesteanskaffelse som skal følge regelverket om offentlige anskaffelser. Typiske kjennetegn for en konsulenttjeneste er at:

- Tjenesten i stor grad handler om personbaserte ytelser og avhenger av personers kunnskap, erfaringer og ferdigheter
- Kvaliteten på tjenesten avhenger både av enkeltpersoners kunnskap og kompetanse, men også av konsulentselskapets faglige metodikk og kvalitetssikringsrutiner
- Leveransen ofte forutsetter en viss grad av samhandling mellom leverandør og oppdragsgiver[9]

Effektiv konsulentbruk forutsetter at formålet med og innholdet i konsulenttjenesten er klarlagt ut fra det behovet tjenesten skal dekke. For å kunne formulere en tydelig oppdragsbeskrivelse er det nødvendig at virksomheten har god nok bestillerkompetanse på det fagområdet som

[7] LOA § 3, jf. § 2 og FOA §§ 1-2 OG 1-3

[8] En anskaffelse er iverksatt når den er kunngjort. En anskaffelse som ikke er kunngjøres, er iverksatt når oppdragsgiver har sendt ut en forespørsel til en eller flere leverandører om å melde sin interesse eller inngi tilbud i forbindelse med en planlagt anskaffelse, jf. forskrift om overgangsregler for lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser § 1.

[9] Jf. DIFI sin «Veileder for kjøp av konsulenttjenester», januar 2016 og oppdatert i henhold til nytt anskaffelsesreglement, pkt. 1.1

konsulentbistanden skal dekke. Dersom virksomheten anskaffer konsulenttjenester uten at formålet med tjenesten er tydelig beskrevet, kan det øke risikoen for at konsulentbruken ikke gir det ønskede resultatet.

2.3 Utledning av revisjonskriterier

Forskrift om offentlige anskaffelser består av flere deler. Systemet i både gammel og ny forskrift om offentlige anskaffelser er at anskaffelsens art og verdi er avgjørende for hvilke bestemmelser i forskriften oppdragsgiver er underlagt. Oppdragsgiver må derfor 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, eks. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen.[10] Beregningen skal være forsvarlig på kunngjøringstidspunktet, eller for anskaffelser som ikke krever kunngjøring, på det tidspunkt oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessene.[11] Oppdragsgiver kan ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at forskriften kommer til anvendelse.[12]

Någjeldende forskrift unntar anskaffelser med verdi under kr 100 000 ekskl. mva. fra både anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften. For anskaffelser over kr 100 000 ekskl. mva. og opp til den nasjonale terskelverdien gjelder anskaffelsesforskriften del I. Den nasjonale terskelverdien er i skrivende stund på kr 1,3 millioner ekskl. mva[13]. Del I av forskriften inneholder ikke detaljerte regler for anskaffelsen. Oppdragsgiver må følge anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav. Forskriften del II gjelder ved anskaffelser med verdi over nasjonal terskelverdi og opp til den såkalte EØS-terskelverdien. For anskaffelser over EØS-terskelverdi skal forskriften del III gjelde. Forskriften inneholder i tillegg bestemmelser om anskaffelse av helse- og sosialtjenester og plan- og designkonkurranser (henholdsvis forskriftens del V og VI). For barneverntjenestens kjøp kan forskriften del IV være relevant, og også bestemmelsen om at anskaffelsesregelverket ikke gjaldt for kontrakter som innebærer utøvelse av offentlig myndighet som kan unntas etter EØS-avtalen artikkel 39, jf. artikkel 32.

De undersøkte anskaffelsene er gjort av innkjøpsfunksjonen, barneverntjenesten og Vann og Avløp. Forvaltningsrevisjonen retter seg mot anskaffelser under den nasjonale terskelverdien. Vi redegjør også for reglene i forskriften del II, fordi ved én av de undersøkte anskaffelsene hadde kommunen selv vurdert verdien til å være over terskelverdi. Videre har utbetalingene til enkelte leverandører vært over kr 500 000, og det er dermed et relevant spørsmål om kommunen måtte følge også del II, og ikke kun del I. I denne forvaltningsrevisjonen gjør vi vurderinger opp mot reglene som gjaldt på anskaffelsestidspunktet, herunder de terskelverdiene som gjaldt på dette tidspunktet. Vi presenterer derfor relevant terskelverdi under revisors vurdering av hver av de undersøkte anskaffelsene.

<u>Om anskaffelser etter forskriften del I</u>

Det foreligger få eksplisitte krav til hvordan oppdragsgiver skal gjennomføre anskaffelsen dersom kun del I av forskriften gjelder. Det er for eksempel ingen krav til kunngjøring, og oppdragsgiver har betydelig fleksibilitet med hensyn til hvordan konkurransen skal gjennomføres. Oppdragsgiver plikter imidlertid å opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling,

[10] Anskaffelsesforskriften § 5-4 (1) og FOA § 2-3 (1)
[11] Anskaffelsesforskriften § 5-4 (2) og FOA § 2-3 (2)
[12] Anskaffelsesforskriften § 5-4 (4) og FOA § 2-3 (3)
[13] Den nasjonale terskelverdien var ved vedtakelsen av lov og forskrift om offentlige anskaffelser i 2016 på kr 1,1 million. Terskelverdien justeres annet hvert år, og den ble i april 2018 på kr 1,3 millioner

forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet, jf. anskaffelsesloven § 4.[14] Innholdet i prinsippene er nærmere presisert i forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 51 L (2015-2016) s. 81-82.

Det grunnleggende prinsippet om *konkurranse* skal sikre at alle potensielle leverandører har de samme muligheter til å oppnå kontrakter med det offentlige og bidra til at det offentlige foretar kostnadseffektive anskaffelser. Prinsippet innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører. Klagenemnda for offentlige anskaffelser har uttalt at oppdragsgiver som hovedregel bør kontakte minst tre leverandører, men dette kan ikke gjelde absolutt.[15] Hvor langt denne plikten strekker seg må vurderes konkret, og *forholdsmessighetsprinsippet* vil være avgjørende, jf. nedenfor.

Oppdragsgiver plikter å *likebehandle* leverandører. Dette innebærer at alle potensielle leverandører skal gis samme muligheter gjennom hele anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiver kan ikke diskriminere eller favorisere leverandører på grunnlag av nasjonalitet eller lokal tilhørighet. Prinsippet er til hinder for både direkte og indirekte forskjellsbehandling.

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 konkurransen skal gjennomføres. I praksis stiller dette krav til klarhet og struktur i informasjonen som kommuniseres til leverandørene, på ethvert stadium av anskaffelsesprosessen.[16]

Kravet om *etterprøvbarhet* 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 gjennomføring av anskaffelsen, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1.[17] Vesentlige forhold kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurranse. Formålet med prinsippet er blant annet at leverandører i etterkant av prosessen, skal kunne vurdere om anskaffelsesregelverket er fulgt.

Forholdsmessighetsprinsippet regulerer gjennomslagskraften til de øvrige prinsippene. Plikter og rettigheter som utledes av andre prinsipper, må tilpasses den enkelte anskaffelsens art og omfang. Desto mindre og enklere en anskaffelse er, desto mindre vidtrekkende prosedyrekrav kan utledes av de øvrige prinsippene. På den annen side innebærer forholdsmessighetsprinsippet at de krav 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.

Anskaffelser over den nasjonale terskelverdien skal gjennomføres etter del II i forskriften. Forskriften fastsetter imidlertid noen unntak fra denne regelen. Om unntaksbestemmelsene får anvendelse, kan oppdragsgiver velge å følge kun reglene i forskriften del I. Forskriften del II gjelder ikke for kontrakter som:

- bare kan inngås med en bestemt leverandør i markedet
- kan inngås på grunnlag av et usedvanlig fordelaktig tilbud
- på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsette inngåelsen av

[14] LOA § 5 (2) og FOA § 3-1 (1).
[15] KOFA 2009/6.
[16] Morten Goller mfl., *Anskaffelsesrett i et nøtteskall,* 2. utgave, Oslo 2017 s. 51
[17] FOA § 3-2

- gjelder tilleggsytelser som er strengt nødvendige på grunn av uforutsette omstendigheter
- inngås etter en mislykket åpen eller begrenset tilbudskonkurranse
- gjelder varer eller tjenester som kjøpes på børs, råvarebørs eller lignende marked
- gjelder nødvendige dekningskjøp

Også for såkalte særlige tjenester gjelder det at anskaffelsen ikke må følge forskriften del II.

Forskrift om offentlige anskaffelser § 2-4 bokstav h angir at lov og forskrift om offentlige anskaffelser ikke gjelder for tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet som er unntatt EØS-avtalen etter artikkel 39, jf. artikkel 32. Flere av tiltakene som barneverntjenesten ifølge barnevernloven kan iverksette, regnes som utøvelse av offentlig myndighetsutøvelse. Det må imidlertid for hver enkelt kontrakt vurderes hvorvidt forskriftsbestemmelsen kommer til anvendelse.

Om oppdragsgiver mener at unntaksbestemmelser gjelder for anskaffelsen, må oppdragsgiver gjennom dokumenterte vurderinger godtgjøre at vilkårene er oppfylt, jf. regelverkets krav om etterprøvbarhet.

Anskaffelser etter del II

Anskaffelsesforskriften gir utførlige regler for anskaffelser som omfattes av forskriften del I og del II eller del I og del III. Flere av reglene er like, men kravene etter forskriften del III er for en del tilfeller «strengere» enn kravene for del II. I undersøkelsesutvalget inngår det ikke anskaffelser som skal vurderes etter forskriftens del III. Vi redegjør derfor ikke for bestemmelser i den delen av forskriften.

Anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelser som skal følge forskriftens del I og del II skal foretas ved åpen anbudskonkurranse eller begrenset anbudskonkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 8-9. For anskaffelser iverksatt før 1. januar 2017 gjelder FOA § 5-1. Etter bestemmelsen kan anskaffelsen gjennomføres som åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger. Konkurranse med forhandling kan gjennomføres enten ved at alle interesserte leverandører får levere tilbud, eller ved at oppdragsgiver foretar en utvelgelse av leverandører før disse gis mulighet til å levere tilbud.[18]

Kunngjøring

Kravet til kunngjøring har som formål å sikre konkurranse ved anskaffelsen, ved å nå ut til de leverandører som kan tenkes å inngi tilbud. Anskaffelse etter forskriftens del I og II skal kunngjøres i Doffin, jf. anskaffelsesforskriften § 8-17.[19] Dersom kravet til kunngjøring ikke overholdes, er det en ulovlig direkte anskaffelse.[20]

[18] I visse unntakstilfeller har oppdragsgiver adgang til å gjøre anskaffelsen etter forskriftens del I, selv om den i utgangspunktet omfattes av del II, jf. FOA § 2-1 (2) og (3).
[19] FOA § 9-1 (3).
[20] Prop. 51 L (2015-2016) s. 86. For anskaffelser iverksatt før 1. januar 2017 fremgår det uttrykkelig av FOA § 4-1 (1) bokstav q.

Konkurransegrunnlag
For anskaffelser etter forskriftens del I og II skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, jf. anskaffelsesforskriften § 8-4.[21] Konkurransegrunnlaget skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

a. Hva som skal anskaffes,
b. Hvilke kontraktsvilkår 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 et tilbud,
f. Andre opplysninger som er av betydning for utarbeidelsen av en forespørsel om å delta i konkurransen eller et tilbud.

Kvalifikasjonskrav
Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som stilles til leverandørene, for å sikre at de er egnet til å levere den aktuelle ytelsen. For anskaffelser etter forskriftens del I og II har oppdragsgiver en betydelig skjønnsfrihet knyttet til hvilke kvalifikasjonskrav som ønskes benyttet. Kravene kan blant annet knytte seg til leverandørenes tekniske og faglige kvalifikasjoner, og finansielle og økonomiske stilling, jf. anskaffelsesforskriften § 8-7.[22]

For anskaffelser foretatt før 1. januar 2017 gjelder FOA § 8-5 om kvalifikasjonsgrunnlag. Etter bestemmelsene skal krav til leverandørens kvalifikasjoner i hovedtrekk angis i kunngjøringen, og eventuelt utdypes i et eget kvalifikasjonsgrunnlag. Kunngjøringen må også angi hvordan leverandørene skal dokumentere at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Gjennomføring av konkurranse
Dersom anskaffelsen skal følge forskriften del I og II og oppdragsgiver har valgt prosedyren *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 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.[23] Etter at tilbudsfristen har utløpt, skal oppdragsgiver beslutte om han vil ha dialog med en eller flere av leverenadørene.[24] En eventuell utvelgelse skal skje i samsvar med likebehandlingsprinsippet. Dette innebærer at oppdragsgiver ikke 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.[25] 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, livssykluskostnader, miljø, sosiale hensyn og innovasjon.

[21] FOA § 8-1.
[22] FOA § 8-4.
[23] Se «veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)», punkt 12.1
[24] Anskaffelsesforskriften § 9-2 og 9-3
[25] Anskaffelsesforskriften §§ 9-4 – 9-6 og § 23-1, jf. §§ 24-1 og 24-9. Det samme følger av FOA §§ 11-10 – 11-12 og §§ 20-12 – 20-14 for anskaffelser foretatt før 1. januar 2017.

Tildelingskriteriene skal ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiver ubegrenset valgfrihet.[26]

Avslutning av konkurransen
Oppdragsgiver skal skriftlig og samtidig gi berørte leverandører meddelelse om valget av leverandør før kontrakten inngås. I meddelelsen skal det gis begrunnelse for valget, samt opplyses om karensperioden. Begrunnelsen skal blant annet inneholde en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene.[27] Kontrakt med valgt leverandør skal tidligst inngås etter utløpet av en rimelig karensperiode som er fastsatt av oppdragsgiveren.

Anskaffelsesprotokoll og dokumentasjon
Det følger av det grunnleggende prinsippet om etterprøvbarhet at oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å 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 inneholder forskriften detaljerte krav til hvilke opplysninger som skal følge av protokollen i den utstrekning de er relevante, jf. anskaffelsesforskriften §§ 10-5. Blant annet skal det fremgå hva som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, begrunnelse for utvelgelse av leverandør til å delta i konkurransen, begrunnelse for avvisning og begrunnelse for valg av tilbud. Navnene på involverte leverandører skal også dokumenteres i protokollen.[28]

For kjøp av konsulentbistand med verdi under den nasjonale terskelverdien utleder vi som revisjonskriterier at Tromsø kommune skal:

- **Ha gjort beregning av anskaffelsens verdi**
- **Innhente tilbud fra flere potensielle leverandører**
- **Gjøre potensielle leverandører kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltakelse og tildeling av kontrakt**
- **Fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig**
- **Føre anskaffelsesprotokoll med det innhold som forskriften krever**

For kjøp av konsulentbistand med verdi over nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdi utleder vi som revisjonskriterier at Tromsø kommune skal:

- **Gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket**
- **Kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket**
- **Likebehandle leverandører**
- **Benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket**
- **Utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever**
- **Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket**
- **Benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket**
- **Meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket**
- **Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket**

[26] Anskaffelsesforskriften § 8-11
[27] Anskaffelsesforskriften §§ 10-1 og 25-1, samt FOA §§ 13-3 og 22-3.
[28] Det samme følger av FOA § 3-1 (7) og § 3-2 for anskaffelser foretatt før 1. januar 2017.

- **Sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for anskaffelsen er skriftlig**
- **Sikre at anskaffelser planlegges, gjennomføres og følges opp av habile tjenestemenn**

Om oppdragsgiver mener at unntaksbestemmelser gjelder for anskaffelsen, må oppdragsgiver

- **Godtgjøre at vilkårene for unntak er oppfylt**
- **Ha skriftliggjort sine vurderinger**

Ikke alle revisjonskriteriene har relevans for samtlige undersøkte anskaffelser. Tidspunktet for anskaffelsen, den enkelte anskaffelsens art *og* verdi, samt kommunens gjennomføring av anskaffelsen (beskrevet i «revisors funn») avgjør hvilke revisjonskriterier det er relevant å vurdere kommunens praksis opp mot. Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

Tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet

I FOA § 1-3 annet ledd bokstav k var kontrakter som innebar *utøvelse av offentlig myndighet* unntatt fra forskriften etter EØS-avtalen artikkel 39, jf. artikkel 32. I *Veileder til regelverket om offentlige anskaffelser* fra 2006 fremgår det på side 25 at heller ikke lov om offentlige anskaffelser får anvendelse for slike kontrakter.[29]

Hvorvidt vilkårene for å bruke unntaket er oppfylt, må i utgangspunktet vurderes helt konkret for hver kontrakt.[30] I *Veilederen i anskaffelse av helse- og sosialtjenester* på s. 54 viser Difi til en fortolkningsuttalelse fra Nærings- og fiskeridepartementet av 23. mars 2015, hvor det legges til grunn at *plassering etter barnevernloven §§ 4-6, 4-8, 4-12, 4-14 og 4-24* omfattes av unntaket for myndighetsutøvelse. Under større tvil mener departementet at *tiltak etter § 4-26* også innebærer offentlig myndighetsutøvelse, og under enda større tvil mener departementet etter en helhetsvurdering at *frivillig plassering i barnevernsinstitusjon etter § 4-4 fjerde ledd* også vil omfattes av unntaket for offentlig myndighetsutøvelse. *Leverandører* som yter tjenester knyttet til barnevernloven §§ 4-4 (6), 4-12, 4-26 og 4-24 (2) leverer tjenester som innebærer myndighetsutøvelse og er omfattet av unntaket. Difi mener at en oppdragsgiver relativt trygt kan legge til grunn at unntaket gjelder for de barneverntjenestene som ifølge fortolkningsuttalelsen fra Nærings- og fiskeridepartementet, avgjørelsen i sak 2010/364 fra KOFA og kjennelsen i sak 16-126305TVI-OBYF fra Oslo Byfogdembete er omfattet av unntaket.[31] I andre tilfeller enn de forannevnte må det foretas en konkret vurdering av om tjenesten en ønsker å anskaffe innebærer myndighetsutøvelse slik unntaket skal forstås etter EØS-avtalen artikkel 39, jf. artikkel 32. Rettspraksis fra EU-domstolen vil være den mest relevante rettskilden.

Vi utleder som revisjonskriterium at oppdragsgiver som mener at kjøp kan gjøres uten å følge anskaffelsesregelverket, **må godtgjøre at forskriftens vilkår er oppfylt.**

[29] Etter dagens regelverk fremgår dette uttrykkelig av anskaffelsesforskriften § 2-4 første ledd bokstav h.
[30] Veileder i anskaffelse av helse- og sosialtjenester s. 53.
[31] Veileder i anskaffelse av helse- og sosialtjenester s. 54.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.[32] I dette kapitlet redegjør vi for hvordan vi har gått frem i undersøkelsen, og hvordan vi vurderer dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldige data mener vi at innsamlede data skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp mot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingen. Med pålitelige data mener vi at dataene skal være nøyaktige og korrekte.

Undersøkelsesutvalg
Revisor har i tråd med kontrollutvalgets ønske valgt ut kjøp foretatt fra barneverntjenesten. Utvelgelsen av kjøp for undersøkelse opp mot revisjonskriteriene er basert på en analyse av barneverntjenestens drift- og investeringsregnskap for årene 2016 og 2017. Som følge av opplysninger i kommunens regnskap for disse årene valgte vi ut for undersøkelse barneverntjenestens kjøp fra leverandørene:

- ***HOFT AS***
- ***Barnevernkompetanse AS***
- ***Klinisk pedagog Kristin Jakobsen AS***
- ***Odd Christian Lilleng***
- ***Ipluss DA***

I utgangspunktet hadde vi i tillegg inkludert i undersøkelsen kommunens kjøp fra følgende tre leverandører av tolketjenester, som kommunen har rammeavtale med: Noricom Nord AS, Språksenteret DA og Salita Tolke- og Translatørtjeneste AS. Kjøpene foretatt fra Noricom Nord AS og Språksenteret DA ble utført i 2016, mens kjøpene fra Salita Tolke- og Translatørtjeneste AS ble foretatt i 2017. Etter at vi mottok etterspurt dokumentasjon ble det oppdaget at kjøpene som ble gjennomført i 2016 ble gjort på bakgrunn av en rammeavtale som ble kunngjort i 2011. Etter revisors vurdering er det ikke hensiktsmessig å revidere en anskaffelse som ligger så langt tilbake i tid. Vi har derfor undersøkt inngåelsen av rammeavtale for tolketjenester til Tromsø kommune, signert med ***Salita Tolke- og Translatørtjeneste AS*** på første prioritet, 13.4.2016.

Kontrollutvalget ønsket også at revisor inkluderte i forvaltningsrevisjonen kjøp fra enheter som de to foregående årene beløpsmessig hadde kjøpt mest konsulentbistand. Ut fra føringer i kommunens regnskap for kjøp av konsulenttjenester, har vi inkludert i undersøkelsen kjøp foretatt av Vann og Avløp. Fra Vann og Avløp har vi undersøkt anskaffelser fra:

- ***Totalrenovering AS***
- ***Ecofilters AS***
- ***Norsk Rørsenter AS***
- ***IH Consulting AS***
- ***Christen Ræstad***

3.2 Datamateriale

Anskaffelsesprosesser skal, som vi redegjorde for i kapittel 2, være dokumenterte og etterprøvbare. Det innebærer at for alle faser i anskaffelsesprosessen skal oppdragsgiver kunne legge frem dokumentasjon som gir en tredjeperson, i dette tilfellet en revisor, forståelse av prosessen. Det er derfor i hovedsak skriftlig dokumentasjon Tromsø kommune har utarbeidet gjennom anskaffelsesprosessen, som er *relevante data* for revisjonens undersøkelser. Likeså er dokumentasjon som kommunen har mottatt fra leverandører og tilbydere relevante data.

[32] *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

Datamaterialet som vi legger til grunn i undersøkelsen, er innsamlet hovedsakelig med bruk av dokumentanalyse som metode. For alle de utvalgte anskaffelsene har vi bedt Tromsø kommune sende oss dokumentasjon som belyser hele anskaffelsesprosessen; fra innhenting av tilbud/ kunngjøring til kontraktsinngåelse. Dokumentasjonsbehovet for hver av anskaffelsene er konkretisert i e-post fra revisjonen til kommunen. Vi etterspurte fra kommunen følgende dokumenter pr. utvalgte prosjekt/ innkjøp:

- Kontrakt med leverandør
- Kunngjøring eller tilbudsforespørsel
- Konkurransegrunnlag
- Skatteattest
- Anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon på oppdragsgivers vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen
- Begrunnelse for valg av leverandør
- Andre opplysninger som kan belyse anskaffelsen/kommunens vurderinger

I tillegg til innhenting av dokumentasjon via e-post har vi fått noe informasjon gjennom muntlige opplysninger. Informanter er leder innkjøpskontoret (nå innkjøpsrådgiver i seksjon for anskaffelser) Stig Nordby, leder for Vann og Avløp Geir Helø og leder for barneverntjenesten Aina Isaksen.

Vi har fremlagt opplysningene vi har lagt til grunn som «revisors funn», for kommunen. Vi anser datamaterialet som er beskrevet under «revisors funn», som relevant og tilstrekkelig grunnlag for revisors vurderinger og konklusjoner. Vi presiserer at våre vurderinger og konklusjoner ikke kan overføres til andre anskaffelser enn de som er undersøkt i forvaltningsrevisjonen.

Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten. Pålitelighet og gyldighet i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

5 ANSKAFFELSER GJENNOMFØRT AV BARNEVERNTJENESTEN

Har Tromsø kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved kjøp av konsulenttjenester i perioden 2016-2017?

Revisjonskriterier

Tromsø kommune skal ved kjøp av konsulenttjenester som omfattes av FOA del I:

- **Ha gjort beregning av anskaffelsens verdi**
- **Innhente tilbud fra flere potensielle leverandører**
- **Gjøre potensielle leverandører kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltakelse og tildeling av kontrakt**
- **Fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig**
- **Føre anskaffelsesprotokoll med det innhold som forskriften krever**

Tromsø kommune skal ved kjøp av konsulenttjenester som omfattes av FOA del II:

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

Om oppdragsgiver mener at unntaksbestemmelser gjelder for anskaffelsen, må oppdragsgiver:

- **Godtgjøre at vilkårene for unntak er oppfylt**
- **Ha skriftliggjort sine vurderinger**

Oppdragsgiver som mener at kjøp kan gjøres uten å følge anskaffelsesregelverket, **må godtgjøre at forskriftens vilkår er oppfylt.**

5.1 Konsulentkjøp i barneverntjenesten

Leder for barneverntjenesten har informert om at de fleste leverandørene barneverntjenesten kjøper tjenester av, er små firmaer, ofte enkeltmannsforetak, som leverer tiltak innenfor barnevernfeltet. Barneverntjenesten kjøper tjenester når de ikke kan dekke behovet selv ut fra kapasitet, eller når det er behov for annen type kompetanse. De fleste leverandører forestår ifølge barnevernleder tiltak til få barn og av begrenset omfang. Imidlertid er det – som barnevernleder selv opplyser – enkelte leverandører hvor samlet kjøp har blitt omfattende.

Revisor har videre fått opplyst at når barneverntjenesten kjøper tjenester som skal dekke tiltak for barn, det vil si hjelpetiltak eller veiledning til fosterforeldre, gjør barneverntjenesten vurderinger basert på behovet hos det enkelte barnet sett opp mot kompetansen og kapasitet hos leverandør. Barnevernleder redegjør for at fylkesmannen har vært tydelig på at hjelpetiltak skal settes inn innen rimelig tid, og seks uker etter at vedtak foreligger er en rettesnor. I noen tilfeller må tiltak settes inn i løpet av få dager. Barnevernleder viser til at det derfor er vesentlig at de får satt i gang hjelpetiltak raskt, og at de ikke kan bruke mye tid på å innhente og vurdere tilbud.

Leverandørene blir valgt ut på bakgrunn av barneverntjenestens kjennskap til deres kompetanse og hvordan de tidligere har utført liknende oppdrag. Barneverntjenesten har fosterhjem spredt over hele landet, og ved behov for veiledning til fosterforeldre som bor andre steder tar barneverntjenesten kontakt med Bufetat eller lokal barneverntjeneste for å få kjennskap til mulige leverandører. Barneverntjenesten får da anbefalt leverandører som de har god erfaring med fra tidligere. Dersom leverandøren løser oppdraget på en god måte, vil det derfor ifølge barnevernleder være nærliggende å ta kontakt ved senere behov.

I det følgende presenterer vi revisors funn (og vurderinger) for de utvalgte anskaffelsene. Kapitlene har fått benevnelse etter hvilken leverandør(er) kommunen har gitt oppdrag til.

5.2 HOFT AS, Odd-Christian Lilleeng og Klinisk pedagog Kristin Jakobsen AS

Revisors funn

Kommunens regnskap viser at barneverntjenesten i 2016 og 2017 utbetalte kr 812 690 til HOFT AS. Utbetalingene gjelder ifølge teksten i regnskapet miljøarbeid, veiledning og næromsorg. På selskapets nettsider står det at selskapet leverer tjenester innenfor helse og omsorg og forebyggende tiltak. Blant annet kan selskapet følge opp barn, unge og familier på hjelpetiltak innen barnevern. Til Odd-Christian Lilleeng ble det utbetalt kr 252 755 i 2016 og kr 206 375 i 2017. Dette er et enkeltpersonforetak innenfor bransjen barneverntjenester. Til Klinisk pedagog Kristin Jakobsen AS er det i 2016 utbetalt kr 216 665 og i 2017 kr 262 032. Regnskapet tyder på at kjøpene gjelder veiledning til fosterhjem.

Barneverntjenesten har opplyst at de tre leverandørene leverer miljøterapeutiske tjenester til enkeltbrukere og/eller veiledning i fosterhjem. Avtalene er regulert av vedtak. Ifølge barneverntjenesten er dette typiske tjenester hvor barneverntjenesten selv ikke kan utføre oppdraget på grunn av kapasitet.

På spørsmål om hvorvidt det blir gjennomført konkurranse om disse oppdragene forklarer barneverntjenesten at det vil være svært vanskelig å gjennomføre konkurranse av hensyn til tidsaspekt, kompetanse og taushetsplikt overfor brukerne. Det presiseres at disse kjøpene er forventet å ligge under kr 100 000. Valg av leverandør gjøres i disse tilfellene ut fra kompetanse, hvordan leverandøren tidligere har utført liknende oppdrag, og i noen tilfeller på bakgrunn av anbefalinger fra samarbeidspartnere eller andre kommuner. Kommunen påpeker at forskriften om offentlige anskaffelser § 2-4 bokstav h åpner for at det kan gjøres unntak fra forskriften for anskaffelser om kjøp av tjenester som innebærer utøvelse av offentlige myndighet, samt at «veilederen i anskaffelser av helse- og sosialtjenester» nevner barneverntjenester som typiske eksempler på hvilke tilfeller som kommer innunder unntaksbestemmelsen.

Revisor har etterspurt fra kommunen dokumentasjon på oppdragsgivers vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessene, herunder kontrakter med de ulike leverandørene, kunngjøring eller

tilbudsforespørsel og anskaffelsesprotokoll. Kommunen har oversendt en skriftlig redegjørelse for anskaffelsene datert 30.10.2018, men har ikke fremlagt nevnte dokumentasjon.

Revisors vurdering
På bakgrunn av anskaffelsestidspunktene og anskaffelsenes verdi legger revisor til grunn at anskaffelsene skal vurderes etter det tidligere regelverket, gjeldende frem til 1.1.2017.

Barneverntjenesten har opplyst at barneverntjenester er typiske eksempler på hvilke tilfeller som kommer innunder unntaksbestemmelsen, samt at de undersøkte anskaffelsesprosessene ikke følger prosedyrene i regelverket, blant annet fordi de er forventet å ligge under kr 100 000. Som det fremgår av revisors funn, strekker beløpene ubetalt til hver av de tre leverandørene seg fra kr 200 000 – 800 000. Revisor har ikke undersøkt vedtakene som ligger til grunn for hvert av kjøpene, men lagt til grunn at anskaffelsene gjelder miljøterapeutiske tjenester til enkeltbrukere og/eller veiledning i fosterhjem som opplyst av barneverntjenesten. Revisor bemerker at det ikke er noen automatikk i at slike tjenester er unntatt fra regelverket om offentlige anskaffelser, og at det må foretas en konkret vurdering i hvert tilfelle. På bakgrunn av opplysningene fra barneverntjenesten synes det ikke å foreligge noe system som sikrer at regelverket blir fulgt eller at slike vurderinger blir gjort. Revisor har blant annet etterspurt dokumentasjon for kommunens vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessene, uten at kommunen har kunnet fremlegge dette.

Etter revisors vurdering har Tromsø kommune v/barneverntjenesten *ikke oppfylt* revisjonskriteriet om at oppdragsgiver som mener at kjøp kan gjøres uten å følge anskaffelsesregelverket, må godtgjøre at forskriftens vilkår er oppfylt. Forholdet må anses å stride mot det grunnleggende prinsippet om etterprøvbarhet.

5.3 Barnevernkompetanse AS

Revisors funn

Barneverntjenestens utbetalinger til Barnevernkompetanse AS var i 2016 kr 242 891 og i 2017 kr 145 504. På nettsidene til Barnevernkompetanse AS står det at selskapet leier ut fagpersoner til barnevernfeltet i hele landet. Selskapet kan bistå med blant annet saksbehandling, tiltak, beredskapshjem og fosterhjem.

Revisor har fått oversendt intern korrespondanse mellom innkjøpstjenesten i Tromsø kommune og barneverntjenesten hvor det fremkommer at barneverntjenesten har behov for saksbehandlere fra vikarbyrå. Barneverntjenesten spør i e-post i april 2016 om kommunen har avtale med noen leverandører, og, hvis ikke, om de kan be om tilbud fra to-tre leverandører, og protokollføre det. Kommunen hadde på dette tidspunktet utlyst en konkurranse i det elektroniske anbudsverktøyet Mercell om vikarbyråtjenester. Tilbudsfristen var 12.5.2016, og fire leverandører hadde på dette tidspunktet meldt sin interesse for konkurransen. Det var på tidspunktet barneverntjenesten trengte å kjøpe kompetanse, ikke noe avtale som kunne benyttes. Innkjøpstjenesten ga barneverntjenesten råd om å innhente tilbud fra to til tre leverandører for å sikre etterlevelse av konkurransekravet.

Barneverntjenesten sendte tilbudsforespørsler pr. e-post til leverandørene Ditt Tiltak AS og Barnevernkompetanse AS. Tilbudsforespørslene er datert 21.4.2016. Av tilbudsforespørslene fremkommer det at barneverntjenesten har behov for bistand til saksbehandling, primært undersøkelsessaker, i mai og juni. Det er behov for 1-2 saksbehandlere, og det presiseres at tilbudet må inneholde tilbudspris, samt en presentasjon av mulige konsulenter som kan påta seg oppdraget. I presentasjonen av den enkelte konsulent må dennes kvalifikasjoner fremgå, i tillegg til referanser fra tidligere oppdrag i kommunal barneverntjeneste. Ditt Tiltak AS hadde ikke kapasitet til å levere konsulenter på det ønskede tidspunktet, mens Barnevernkompetanse AS leverte tilbud 7.5.2016. Av tilbudet fremgår blant annet timespris, CV for de tilbudte konsulentene og referansepersoner. Barneverntjenesten bekreftet i e-post av 24.5.2016 at de ønsket å engasjere en av Barnevernkompetanse AS sine tilbudte konsulenter.

Barneverntjenesten har i sin redegjørelse til revisor om anskaffelsen vist til forskrift om offentlige anskaffelser § 2-4 bokstav h. Dette er bestemmelsen i forskriften som unntar tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon for vurderinger som har blitt gjort av dette. Revisor har også bedt om å få oversendt signert kontrakt og anskaffelsesprotokoll, men kommunen har ikke kunnet fremlegge dokumentene.

Revisors vurdering

Revisor legger på bakgrunn av tidspunktet anskaffelsen ble gjort kjent, våren 2016, at den skal vurderes i henhold til det eldre regelverket gjeldende frem til 1.1.2017, i denne rapporten benevnt som LOA og FOA.

Barneverntjenesten har vist til at disse kjøpene er unntatt regelverket for offentlige anskaffelser med henvisning til unntaket som gjelder for offentlig myndighetsutøvelse. Etter revisors oppfatning er det for det første spørsmål om de aktuelle tjenestene kan karakteriseres som offentlig myndighetsutøvelse. Dersom oppdragene anses som offentlig myndighetsutøvelse, er det relevant å stille spørsmål ved om det hadde betydning at kommunen faktisk startet en konkurranse om oppdragene.

Oppdraget er beskrevet som bistand til saksbehandling, primært undersøkelsessaker. Veilederen om anskaffelser av helse- og omsorgstjenester lister opp tiltak innenfor barnevernloven som må regnes

som offentlig myndighetsutøvelse i henhold til EU-retten. Felles for tiltakene som legges til grunn å være omfattet, er at de gjelder tiltak overfor konkrete barn hvor det er fattet enkeltvedtak om tiltaket. Revisor kan ikke se at bistand til saksbehandling som ikke er knyttet til konkrete barn/familier på anskaffelsestidspunktet kan sammenlignes med slike tiltak og dermed regnes som offentlig myndighetsutøvelse. Revisor bemerker at kommunen la til grunn at flere leverandører burde kontaktes og også tok kontakt med flere. Kommunen har altså selv lagt opp til at det skulle gjennomføres en form for konkurranse om oppdraget.

Etter revisors vurdering har Tromsø kommune v/barneverntjenesten *ikke oppfylt* revisjonskriteriet om at oppdragsgiver som mener at kjøp kan gjøres uten å følge anskaffelsesregelverket, må godtgjøre at forskriftens vilkår er oppfylt.

Slik anskaffelsen er beskrevet i kommunens tilbudsforespørsel pr. e-post, legger revisor til grunn at oppdragene var tjenestekjøp som skulle gjøres etter anskaffelsesregelverket. De totale utbetalingene er under terskelverdien for kunngjøring. Oppdraget skulle ifølge tilbudsforespørselen gjelde i to måneder. Revisor legger til grunn at anskaffelsen ikke var kunngjøringspliktig, men at kommunen i gjennomføringen måtte følge de grunnleggende kravene i forskrift om offentlige anskaffelser del I.

Revisor har ikke opplysninger som gir grunnlag for å vurdere hvorvidt revisjonskriteriet om å ha gjort beregning av anskaffelsens verdi er oppfylt. Oppdraget er beskrevet å gjelde for to måneder – mai og juni i 2016. Vi ser imidlertid at kommunen har betalt fakturaer både i 2016 og 2017 som kan tilsi at barneverntjenesten har gjort kjøp utover de to nevnte månedene. I den sammenheng finner revisor grunn til å vise til forskrift om offentlige anskaffelser § 2-3 (5) om at det ved beregning av anskaffelsens anslåtte verdi skal tas hensyn til eventuelle forlengelser av kontrakten.

Etter revisors vurdering har kommunen *oppfylt* revisjonskriteriet om å innhente tilbud fra flere potensielle leverandører. Kommunen har også oppfylt revisjonskriteriet om å gjøre potensielle leverandører kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltakelse og tildeling av kontrakt.

Revisor er ikke forelagt protokoll fra anskaffelsen, og vår vurdering er at kommunen *ikke har oppfylt* revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll med det innhold som forskriften krever. Kommunens anskaffelsesprosess er belyst i dokumenter oversendt revisor, men dokumentasjonen inneholder ikke opplysninger om for eksempel at den ene forespurte leverandøren ikke ble med i vurderingene i konkurransen som følge av å ikke ha kapasitet. Dette samt at anskaffelsesprotokoll ikke foreligger, innebærer at revisor vurderer at revisjonskriteriet om å fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, *kun delvis er oppfylt*.

5.4 Ipluss DA

Revisors funn

Ipluss DA fikk i 2016 utbetalt kr 762 161 eks. mva. for oppdrag i barneverntjenesten. I 2017 ble det utbetalt kr 219 472 eks. mva. Ipluss DA selger blant annet lederutvikling, bedriftsutvikling og rekruttering. Kommunen har opplyst at anskaffelsen knytter seg til tiltak for å forbedre arbeidsmiljøet i barneverntjenesten. Revisor har mottatt fakturaer for utbetalingene i 2017, og fakturaene viser at beløpet knytter seg til samlinger med lederteamet på undersøkelses- og tiltaksavdelingen i januar, mars, september og oktober i 2017.

Kommunen sendte 24.2.2016 ut tilbudsforespørsel til fem ulike firmaer. Tilbudsforespørselen inneholder en beskrivelse av oppdraget, og det bes om en kortfattet redegjørelse for hvordan oppdraget tenkes løst, samt tidsperspektiv og økonomisk ramme for et slikt oppdrag. Frist for tilbakemelding ble satt til 10.03.2016. I oppdragsbeskrivelsen er det presisert at det er ønskelig at oppdragstaker kan starte så raskt som mulig, og at jobben kan gjennomføres i løpet av en periode på tre måneder. Det fremgår ikke om kommunen selv har gjort noen vurderinger av anskaffelsens økonomiske ramme.

Samtlige av leverandørene leverte tilbud innen fristen. Alle leverandører utenom Stamina Helse hadde gitt et prisestimat. I tabellen nedenfor viser vi pristilbudene fra de resterende leverandørene:

Tabell 1: Pristilbud fra hver av leverandørene

Leverandører	**Pris**
Ipluss DA	152 000-256 000
Leverandør 2	368 000 eksl. reise og opphold
Leverandør 3	400 000
Leverandør 4	411 450

Kommunen valgte på bakgrunn av innkomne tilbud å engasjere Ipluss DA til oppdraget. Bekreftelse på tildeling av oppdrag ble sendt leverandøren 30.3.2016. I bekreftelsen hvor Ipluss DA ble tildelt oppdraget fremkommer det at Ipluss DA hadde en totalpris på kr 410 800. Den endelige avtalen hadde således en høyere totalpris enn det som ble anslått i tilbudet, hvor det var tatt høyde for 10 konsulentdager à kr 15 200 per dag, eventuelt kr 25 600 per dag ved bruk av to konsulenter. Ifølge kommunen ble det lagt avgjørende vekt på at Ipluss DA i sitt tilbud hadde en detaljert metodebeskrivelse for hvordan analyse av organisasjonen og arbeidsmiljøet skulle gjennomføres.

I etterkant av arbeidsmiljøkartlegging og rapport fra Ipluss DA valgte barneverntjenesten å kjøpe tjenester fra leverandøren til gjennomføring av nødvendige tiltak.

Revisor har bedt barneverntjenesten om å oversende dokumentasjon knyttet til kommunens vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen, herunder kontrakt med leverandøren og anskaffelsesprotokoll. Kommunen har ikke kunnet fremlegge denne dokumentasjonen.

Revisors vurdering
Tidspunktet for iverksettelse av anskaffelsesprosessen avgjør hvilket regelverk som kommer til anvendelse. Ifølge forskrift om overgangsregler for lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser § 1 gjelder det nye regelverket (anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften) for alle anskaffelser iverksatt fra og med 1. januar 2017. Ettersom tilbudsforespørselen ble sendt 24.2.2016, legger revisor til grunn at anskaffelsen skal vurderes etter regelverket som gjaldt i 2016, i denne rapporten benevnt som LOA[33] og FOA[34].

Som nevnt under revisors funn har kommunen ikke dokumentert at det ble foretatt en beregning av anskaffelsens verdi i forkant av at tilbudsforespørslene ble sendt til aktuelle leverandører. Ifølge kommunens regnskap ble det i forbindelse med denne anskaffelsen utbetalt totalt kr 981 633 eks. mva. til Ipluss DA. Den nasjonale terskelverdien var på anskaffelsestidspunktet kr 500 000 eks. mva.[35], hvilket medfører at kommunen etter revisors vurdering feilaktig la til grunn at anskaffelsen

[33] Lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.
[34] Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser.
[35] FOA § 2-1 annet ledd.

kunne gjennomføres i henhold til forskriftens del I. Etter revisors vurdering skulle anskaffelsen på bakgrunn av dens verdi vært gjennomført i tråd med forskriftens del I og del II. Forskriftens del II inneholder blant annet krav til kunngjøring av konkurranse, valg av anskaffelsesprosedyre, utarbeiding av konkurransegrunnlag, samt bruk av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. I tillegg gjelder det strengere krav for hvilke opplysninger som skal fremgå av anskaffelsesprotokollen, jf. forskriftens vedlegg 4.

I veilederen til regelverket om offentlige anskaffelser av 2006 presiseres det at oppdragsgiver må foreta et forsvarlig skjønn ved beregning av anskaffelsens verdi. Er oppdragsgiver i tvil om hvorvidt anskaffelsen kommer over eller under aktuelle terskelverdier, bør han ifølge veilederen utarbeide et notat som synliggjør hvilke vurderinger som er foretatt. Om tilbudene i etterkant likevel viser seg å ligge over terskelverdiene vil ikke oppdragsgiver kunne klandres, såfremt skjønnet kan karakteriseres som forsvarlig. Dersom tilbudene ligger høyt over anslagene som er foretatt, kan det imidlertid være grunn til å spørre seg om oppdragsgivers anslag har vært forsvarlig.[36] For denne anskaffelsen er de innkomne tilbud i underkant av kr 500 000, mens de totale utbetalingene til valgt leverandør endte på en sum over det dobbelte. Etter revisors vurdering er det grunn til å stille spørsmål ved om planleggingsfasen ble godt nok gjennomført, ettersom det valgte tilbudet ikke var i tråd med det som i etterkant viste seg å være kommunens reelle behov. Revisor har ikke grunnlag for å vurdere om oppdragsgivers anslag av anskaffelsens verdi har vært forsvarlig, ettersom det ikke foreligger dokumentasjon for kommunens vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen. Vi har således ikke grunnlag for å ta stilling til om kommunen kan klandres for ikke å ha fulgt forskriftens del II.

Kommunen har etter revisors vurdering *ikke oppfylt* revisjonskriteriene vi har utledet for kjøp som omfattes av FOA del I når det gjelder å foreta en beregning av anskaffelsens verdi, å fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, samt å føre anskaffelsesprotokoll med det innhold forskriften krever. Kommunen har etter revisors vurdering *oppfylt* revisjonskriteriene om å innhente tilbud fra flere potensielle leverandører, og å gjøre potensielle leverandører kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltakelse og tildeling av kontrakt.

[36] Veileder til reglene om offentlige anskaffelser av 2006, punkt 4.2.2.

6 KJØP AV PARALLELL RAMMEAVTALE OM TOLKETJENESTER

Har Tromsø kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved kjøp av konsulenttjenester i perioden 2016-2017?

Revisjonskriterier

Tromsø kommune skal ved kjøp av konsulenttjenester som omfattes av FOA del II:

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

6.1 Revisors funn

Tromsø kommune kunngjorde den 8.1.2016 i Doffin konkurranse om rammeavtale vedrørende tolketjenester. Kontrakten oppgis i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget å ha varighet på to år, med opsjon på forlengelse på ett år + ett år. Kontraktens maksimale varighet oppgis å være fire år. I konkurransegrunnlagets punkt 6.3 fremkommer det at kommunen i utgangspunktet ønsker å inngå avtale med én leverandør, men at det kan bli aktuelt å ha flere leverandører dersom det blir nødvendig for å dekke kommunens behov. Det presiseres at kommunen derfor forbeholder seg retten til å kunne inngå parallell rammeavtale med inntil tre leverandører.

Kontraktens anslåtte verdi er ikke beskrevet i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, men det fremkommer av begge dokumentene at Tromsø kommune i 2014 kjøpte tolketjenester for kr 3 millioner eks. mva. I begge dokumentene er det spesifisert at anskaffelsen gjennomføres i henhold til forskriftens del I og II, samt at valgt prosedyre er åpen anbudskonkurranse. Det ble i konkurransegrunnlaget stilt en rekke kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav som hver av tilbyderne måtte oppfylle for å kunne delta i konkurransen, og vi viser disse i utklipp 1 på neste side.

Utklipp 1: Kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav hentet fra konkurransegrunnlaget

Krav til tilbyders organisatoriske og juridiske stilling
Leverandøren skal ha ordnede forhold med hensyn til skatte- og merverdiavgiftsinnbetaling. Dokumentasjonskrav: Skatteattest for henholdsvis skatt og merverdiavgift som ikke er eldre enn seks måneder gamle. Leverandøren skal være et lovlig etablert foretak. Dokumentasjonskrav: Firmaattest. Tilbyder må ha lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngyldige tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler for det aktuelle området kontrakten omfatter. Dokumentasjonskrav: Tilbyder skal legge ved egenerklæring som bekrefter at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med allmenngyldige tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler, se vedlegg 2.
Økonomisk og finansiell kapasitet
Leverandøren skal ha god økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget/kontrakten. Dokumentasjonskrav: Foretakets siste årsregnskap med revisorberetning, samt nyere opplysninger som har relevans for foretakets regnskapstall.
Tekniske og faglige kvalifikasjoner
Leverandøren skal ha erfaring fra sammenlignbare oppdrag. Dokumentasjonskrav: Referanseliste over sammenlignbare oppdrag de siste 3 år. Oppdragsgivere skal spesifiseres med kontaktinfo for å kunne innhente referanser. Leverandører som er nyetablerte og som av den grunn ikke kan framlegge referanser, må sannsynliggjøre at han har forutsetninger for å gjennomføre kontrakten. Leverandøren skal ha et godt og velfungerende kvalitetssikringssystem for ytelsene som skal leveres. Kvalitetssikringssystemet skal blant annet inneholde rutiner for å sikre at tolker med statsautorisasjon og /eller tolkeutdanning blir foretrukket. Dokumentasjonskrav: Redegjørelse for leverandørens kvalitetssikringssystem.

Tildeling av kontrakt skulle i henhold til kunngjøring og konkurransegrunnlag skje på bakgrunn av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, etter følgende tildelingskriterier:

- Pris 30 %
- Tilbudte tolkers kvalifikasjoner 30 %
- Språklig bredde og relevans 20 %
- Leveringskvalitet/service 20 %

I utklipp 2 nedenfor viser vi hvilke forhold kommunen ville vektlegge ved poengberegningen for hvert av tildelingskriteriene, slik det fremkommer av konkurransegrunnlaget.

Utklipp 2: Tildelingskriterier, vekting og relevante forhold ved vurderingen

	Kriterium	Type	
1	Pris	Ingen respons	30,0%
	Tilbyder som leverer den laveste prisen får høyeste poengsummen. Pris, herunder; • Pris for fremmøtetolking - grunnpris første 15 minutter, påfølgende halvtime, og oppmøtesats. • Pris for telefon- og videotolking - grunnpris første første 15 minutter, påfølgende halvtime • Pris oversettelse av dokument - minstepris og pris per ord. Under elementet Pris vektes ordinære oppdrag 50 %, lengre oppdrag 30 % og hasteoppdrag 20%. Under disse oppdragsformene vektes henholdsvis fremmøtetolking 40%, telefon- og videotolking 40%, oversettelse av dokument 20 % for ordinære oppdrag. For hasteoppdrag vektes fremmøtetolking 50% og telefon- og videotolking 50% og fremmøtetolking vektes 100 % for lengre oppdrag. Se prisskjema vedlegg 4.		
2	Tilbudte tolkers kvalifikasjoner	Ingen respons	30,0%
	• Kompetansenivå tolker: Oppdragsgiver vil i premieringen inndele tolkenes kvalifikasjoner i de fem nivåene som benyttes i Nasjonalt tolkeregister. Kvalifikasjon 1 anses best, nr. 2 nest best osv. • Metodikk og rutiner som skal sikre at oppdragsgiver tilbys tolker med den nødvendige kvalitet og kompetanse. • Systemer for opplæring og kontroll, og for at kravene til taushetsplikt blir ivaretatt.		
3	Språklig bredde og relevans	Ingen respons	20,0%
	Den tilbyder som tilbyr flest språk basert på Oppdragsgivers behov og tolker får høyest poengscore.I vurderingen vektlegges det også om tilbyder har tolker av begge kjønn innenfor det enkelte språk. Se liste over språk og tolker. • Antall språk tilgjengelig totalt • Antall tolker tilgjengelig totalt • Tolker - kjønn		
4	Leveringskvalitet/service	Ingen respons	20,0%
	• Bestillingsrutiner, bruk av web-portal, oppfølgingssystem og håndtering av klager på tolk • Responstid/tilgjengelighet		

Revisor har fått oversendt fra kommunen anskaffelsesrapport datert 9.2.2016. Ifølge anskaffelsesrapporten mottok kommunen tilbud fra følgende leverandører: Salita Tolke- og Translatørtjeneste AS, Semantix AS, Noricom Nord AS, Språksenteret DA, Nord Tolk AS og Hero Tolk AS. Nord Tolk AS ble avvist ved avvisningsbeslutning den 27.1.2016, mens øvrige leverandører oppfylte kravene for å delta i konkurransen.

Kommunen sendte brev til leverandørene den 9.2.2016, hvor det fremgikk at kommunens intensjon var å inngå kontrakt med følgende leverandører i prioritert rekkefølge:

- Noricom Nord AS
- Salita Tolke- og Translatørtjeneste AS
- Hero Tolk AS

Kommunens begrunnelse fremkommer i brevet til tilbyderne. Samtlige tildelingskriterier skal ha blitt evaluert hver for seg. Deretter ble resultatet av evalueringen av det enkelte tildelingskriterium vektet i henhold til angitt vekt, og deretter regnet sammen til en endelig poengsum for den enkelte leverandør. I utklippet nedenfor viser vi resultatene etter poengberegningen. I begrunnelsen redegjøres det for fordelene ved tilbudet fra Noricom Nord AS sammenlignet med tildelingskriteriene.

Utklipp 3: Poengberegning per leverandør

Tildelingskriterier	Hero	Noricom	Salita	Semantix	Språksenteret
Pris	3,00	2,38	2,32	2,68	2,43
Tilbudte tolkers kvalifikasjoner	2,73	2,69	3,00	2,01	2,41
Språklig bredde og relevans	1,21	2,00	1,82	0,79	0,89
Leveringskvalitet/ service	1,96	2,00	1,88	2,00	1,72
Totalt	**8,90**	**9,07**	**9,02**	**7,49**	**7,46**

I etterkant av tildelingsbeslutningen datert 9.2.2016 mottok kommunen klage fra Salita Tolke- og Translatørtjeneste AS, hvor det ble hevdet at kommunen hadde brutt forhandlingsforbudet i FOA § 12-1 (2) bokstav a, da det fremkom av dialog i Mercell at kommunen hadde foretatt ulovlige avklaringer i forbindelse med uklarheter i tilbudet fra Noricom Nord AS. Det ble også gjort gjeldende at kommunen hadde brutt regelverket ved å *ikke* prissette forbehold fra Noricom Nord AS om gebyr på kr 49 + mva. i forbindelse med manuell ordrehåndtering. Kommunen besvarte klagen 4.3.2016, og erkjente at det ikke forelå avklaringsadgang og at det ikke var tatt hensyn til mangler i tilbudet fra Noricom Nord AS - som medførte feil i rangeringen av tilbudet. Salita Tolke- og Translatørtjeneste AS fikk medhold klagen, og ny tildeling ble foretatt i tildelingsbeslutning av 9.3.2016.

I tildelingsbeslutningen av 9.3.2016 fremkommer det at tildelingsbeslutningen av 9.2.2016 annulleres, da denne ikke var i tråd med FOA § 13-2. Det vises til svar på klagen av 4.3.2016 for nærmere redegjørelse av årsaken til annullering. Kommunen hadde i henhold til tildelingsbeslutningen etter ny evaluering av tilbudene til intensjon å inngå kontrakt med følgende leverandører, i prioritert rekkefølge:

- Salita Tolke- og Translatørtjeneste AS
- Noricom Nord AS

- Hero Tolk AS

Også tildelingsbeslutningen av 9.3.2016 inneholder begrunnelse for valg av leverandør, både i form av poengberegning og beskrivelse av det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene. I utklippet nedenfor viser vi poengberegningen per leverandør etter ny evaluering.

Utklipp 4: Poengberegning per leverandør

Tildelingskriterier	Hero	Noricom	Salita	Semantix	Språksenteret
Pris	3,00	2,27	2,32	2,68	2,43
Tilbudte tolkers kvalifikasjoner	2,73	2,69	3,00	2,01	2,42
Språklig bredde og relevans	1,21	2,00	1,82	0,79	0,89
Leveringskvalitet/service	1,96	2,00	1,88	2,00	1,72
Total poengsum	**8,90**	**8,96**	**9,02**	**7,49**	**7,46**

I etterkant av tildelingsbeslutningen av 9.3.2016 mottok kommunen klage fra Noricom Nord AS, datert 15.3.2016, hvor det ble hevdet at det ikke var grunnlag for å gi Noricom Nord AS tillegg i pris som følge av forbeholdet om gebyr i forbindelse med manuell ordrehåndtering, og at opprinnelig tildeling av kontrakt derfor var korrekt. Det ble anført at det i kravspesifikasjonen var bedt om forslag til rutiner som skulle kunne tilpasses og utvikles i samarbeid med oppdragsgiver, og at tilbudet om ordregebyr tolket i lys av dette måtte forstås som et ikke-bindende forslag. Kommunen besvarte klagen 29.3.2016. I kommunens tilbakemelding ble det i stor grad vist til svar på klagen fra Salita Tolke- og Translatørtjeneste AS, datert 4.3.2016. Kommunen avviste at det forelå avklaringsadgang eller forhandlingsadgang i dette tilfellet, og at det derfor måtte tas hensyn til ordregebyret på kr 49 for manuelle bestillinger i evaluering av Noricoms pristilbud. Kommunen konkluderte i svaret på klagen med at det ikke var fremkommet opplysninger i klagen som ga grunn til endring av tildelingsbeslutningen datert 9.3.2016, og at beslutningen ble opprettholdt.

Revisor har mottatt anskaffelsesrapport og signerte kontrakter med leverandørene Salita Tolke- og Translatørtjeneste AS, Noricom Nord AS og Hero Tolk AS. Alle kontraktene er datert i april 2016. Anskaffelsesrapporten inneholder blant annet informasjon om hvilke leverandører som leverte tilbud, avvisning av leverandøren Nord Tolk AS og avklaringen som ble foretatt med Noricom Nord AS. Det fremkommer også at det ble foretatt en ny evaluering i etterkant av den første tildelingsbeslutningen, men ikke at evalueringen ble foretatt som følge av klage fra en av leverandørene.

6.2 Revisors vurdering

På bakgrunn av tidspunktet for kunngjøring legger revisor til grunn at anskaffelsen skal vurderes i henhold til regelverket som gjaldt i 2016, i denne rapporten benevnt som LOA og FOA. Kontrakten gjelder tolketjenester, som er en uprioritert tjeneste etter FOA vedlegg 6, kategori 27.[37] Anskaffelsens verdi overstiger nasjonal terskelverdi på anskaffelsestidspunktet (1,75 millioner kr), og anskaffelsen skal derfor vurderes i henhold til FOA del I og del II, jf. FOA § 2-1 femte ledd.[38]

[37] Se KOFA 2010/71 på s. 4.

[38] Revisor har ved beregning av kontraktens verdi lagt til grunn opplysningene i konkurransegrunnlaget om at Tromsø kommune i 2014 kjøpte tolketjenester for 3 millioner kr.

Tromsø kommune har etter revisors vurdering *oppfylt* revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket. Kommunen har etter revisors vurdering også *oppfylt* revisjonskriteriene om å benytte tillat anskaffelsesprosedyre, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, og å benytte kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i tråd med regelverket. Meddelelsesbrevene om leverandørvalg er etter revisors vurdering i tråd med FOA § 13-3, jf. § 11-14, og revisjonskriteriet om å meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket er således *oppfylt*.

Kommunen rettet opp i feil i anskaffelsesprosessen etter å ha mottatt klage fra tilbyder. Etter revisors vurdering har kommunen *oppfylt* revisjonskriteriene om å gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket og å likebehandle leverandører.

Anskaffelsesrapporten inneholder informasjon om vesentlige og viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Revisors vurdering er derfor at kommunen har oppfylt revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. Kommunen har *oppfylt* revisjonskriteriet om å sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig.

7 ANSKAFFELSER GJENNOMFØRT AV VANN OG AVLØP

Har Tromsø kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved kjøp av konsulenttjenester i perioden 2016-2017?

Revisjonskriterier

Tromsø kommune skal ved kjøp av konsulenttjenester:

- **Ha gjort beregning av anskaffelsens verdi**
- **Innhente tilbud fra flere potensielle leverandører**
- **Gjøre potensielle leverandører kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltakelse og tildeling av kontrakt**
- **Fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig**
- **Føre anskaffelsesprotokoll med det innhold som forskriften krever**

Om oppdragsgiver mener at unntaksbestemmelser gjelder for anskaffelsen, må oppdragsgiver:

- **Godtgjøre at vilkårene for unntak er oppfylt**
- **Ha skriftliggjort sine vurderinger**

I det følgende presenterer vi revisors funn (og vurderinger) for de utvalgte anskaffelsene. Kapitlene har fått benevnelse etter navnet på oppdraget/leverandøren/kommunens avtalepart.

7.1 Brinkveien prosjektering vann og avløp

Revisors funn

I kommunens regnskap for 2016 fremkommer det at Tromsø kommune v/Vann og Avløp betalte kr 185 933 til Totalrenovering AS for prosjektet «Brinkveien prosjektering VA». Revisor har fått informasjon fra Tromsø kommune v/Vann og Avløp om bakgrunnen for disse utgiftene til den nevnte leverandøren.

I forbindelse med reguleringsplanene for Karisvingen og Coop Elverhøy (henholdsvis leiligheter og dagligvarebutikk på Tromsøya) ble det vurdert som hensiktsmessig at *vann- og avløpsnettet* i de berørte veiene, Gitta Jønssons veg og Brinkveien, skulle fornyes samtidig som utbygger oppgraderte vei og fortau. Utbyggeren Totalrenovering hadde engasjert Sweco for å prosjektere vei og fortau.

Sweco ble også benyttet til Tromsø kommunes prosjekt, som var prosjektering av vann- og avløpsnett i de nevnte veiene. Det var Totalrenovering som samkjørte de to utbyggingsområdene; vei og fortau for Totalrenovering og *vann og avløp for Tromsø kommune*. Kommunens bestilling til Sweco gikk altså gjennom Totalrenovering. Kommunen betalte et påslag på 10 % til Totalrenovering.

I dokumentasjonen som Vann og Avløp har sendt revisor for å belyse utbetalingene til Totalrenovering på dette prosjektet, inngår en del e-poster fra og til Vann og Avløp og Totalrenovering samt noen interne e-poster i kommunen. I forkant av at kommunen bestilte

prosjektering, har Totalrenovering bedt kommunen avklare forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser i forbindelse med eventuell gjennomføring av prosjektet fra Totalrenovering sin side.

Revisor stilte spørsmål til kommunen om hvordan den vurderte forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser i dette prosjektet. Vann og Avløp har sendt revisor e-post som Vann og Avløp sendte til jurist i kommunen med spørsmål om *«kan kommunen gå inn på en løsning der utbyggers prosjekterende konsulent og utførende entreprenør hhv prosjekterer og utfører utskifting av vann- og avløpsledninger uten at dette kommer i konflikt med «lov om offentlige anskaffelser»? Utskiftningsbehovet utløses av at reguleringsplanene omfatter vegopparbeidelse i områder der vi har eldre ledningsnett som det uansett vil være aktuelt å skifte ut. Det er riktignok usikkerhet mht restlevetid, men for å unngå eventuell oppgraving i opparbeida vegarealer som i utgangspunktet vil ha fredning i en 5-årsperiode, mener vi det er formålstjenelig at utskiftingen skjer samtidig med vegopparbeidelsen»*. Rådet fra jurist var at Vann og Avløp burde pålegge Totalrenovering å innhente tilbud fra tre forskjellige leverandører.

Når det gjelder forholdet til offentlige anskaffelser, tyder dokumentasjonen på at kommunen formidlet forventing om overholdelse av anskaffelsesregelverket for utføringen av anleggsarbeidene, men ikke for prosjekteringen. Dette bekreftes i e-post fra seksjonsleder for vann og avløp til revisor i anledning denne forvaltningsrevisjonen.

Kommunen bestilte oppdraget fra Totalrenovering AS i e-post i september 2015. Samarbeidet mellom Totalrenovering AS, som representant for de to utbyggingsområdene, og Vann og Avløp ble avsluttet etter at *prosjekteringen* var utført. Partene ble ikke enige om kostnadsfordelingen i *utførelsen*. Det har derfor ikke være relevant å undersøke nærmere om Tromsø kommune fulgte opp at Totalrenovering sørget for overholdes av anskaffelsesregelverket i anledning *gjennomføring* av selve arbeidet/utførelsen.

Revisors vurdering
Tromsø kommune bestilte prosjekteringsoppdraget fra Sweco – via Totalrenovering – i 2015. Det vil si at det er tidligere lov og forskrift om offentlige anskaffelser som er relevant. Det var ikke kommunen selv som skulle forestå anskaffelsen av prosjekteringstjenestene. Kommunen er imidlertid ansvarlig for å følge anskaffelsesregelverket ved anskaffelser i egen virksomhet. Revisor finner det ikke relevant å vurdere anskaffelsen av prosjekteringstjenester opp mot de utledete revisjonskriteriene. Vi bemerker imidlertid at vi ikke er forelagt dokumentasjon som tilsier at Tromsø kommune påså at anskaffelsesregelverket ble fulgt ved kjøp av prosjekteringstjenester.

7.2 Kjøp fra Ecofilters AS

Revisors funn
Kommunens regnskap viser utbetalt kr 340 000 til Ecofilters AS i 2016.

Om kjøp fra Ecofilters AS har revisor fått opplyst at dette var en såkalt «FOU-avtale». Vann og Avløp har forklart følgende om bakgrunnen for å engasjere Ecofilters AS:

Maskinutrustingen på Langnes avløpsrenseanlegg består blant annet av trommelsiler som etterbehandler avløpsvannet slik at finstoffer også fjernes. Dette skjer etter at det er gått gjennom hovedsilene der avløpssøppel og slam fjernes. I 2015 opplevde driftsoperatørene at silplatene i trommelsilene gikk tett slik at silene ikke fungerte slik de skulle og platene ble ødelagte. Undersøkelsene viste at det var en soppdannelse som gjorde at platene gikk tett. Vann og Avløp

inngikk en FOU-avtale med Ecofilters AS (leverandørene av silplatene) der man i samarbeide med blant annet SINTEF skulle finne en metode for at sopp ikke fikk grofeste på silplatene.

Revisor har fått tilsendt *«Avtale om gjennomføring av utviklingsprosjektet «ANTISOPP» mellom Tromsø VAV og ECOfilters AS: Redusere sopp- og bakteriedannelse på stålsiler i avløpsvannet»*. I avtalen er informasjon om bakgrunnen for avtalen og beskrivelse av aktiviteter i prosjektet.

Ifølge avtalen gjennomførte Sintef i Trondheim og Universitetet i Tromsø i 2009 analyser for å komme fram til årsakene til at silene tettet seg med sopper, bakterier og parasitter. Ingen kunne gi noen råd om kostnadseffektive tiltak for å redusere eller fjerne problemet. Ecofilters ble forespurt av daværende driftsleder i Vann og Avløp om deres arbeid med å forhindre belegg i membraner med et materiale kalt «Grafén Oksider» («GO»). Daværende driftsleder fikk tilbakemelding fra Ecofilters at de var kjent med at ulike tilpasninger av «GO» ville bidra til å drepe bakterier, sopper m.m. på ulike typer flater. Daværende driftsleder i Vann og Avløp ba derfor Ecofilters utarbeide et forslag til fremgangsmåte og budsjett, samt finansieringsopplegg.

Avtalen viser at oppdraget til Ecofilters består av to deler. I del 1 av prosjektet gjør Ecofilters undersøkelser av mulige løsninger, og i denne forbindelse hadde Ecofilters engasjert Universidad de Salamanca (USAL). Ecofilters foreslo to mulige løsninger for kommunen. Del 2 av prosjektet innebærer utvikling av løsninger og tilrettelegging for en felttest i Tromsø kommune sitt anlegg på Langnes. I del 2 av prosjektet har USAL, Ecofilters, Sintef i Trondheim og Tromsø kommune ulike oppgaver. Ecofilters skal sende søknad til Norges Forskningsråd om økonomisk støtte til prosjektet som har et samlet budsjett på kr 700 000 hvorav kr 350 000 er kostnader som Ecofilters vil fakturere Tromsø kommune v/ Vann og Avløp. Ecofilters skal dekke kr 50 000 av kostnadene som er påløpt i prosjektet.

Om budsjett og betaling står det i avtalen at støtte fra Forskningsrådet vil gå til fradrag for den kostnaden som Tromsø kommune vil ha. Revisor har fått tilsendt søknaden om økonomisk støtte.

Vann og Avløp har opplyst at søknader om økonomisk støtte til prosjektet ble avslått høsten 2017 (Prosjektet ble i søknaden kalt for «Forprosjekt for å få kunnskap om nano teknologiser kan hindre vekst av sopp & bakterier på siler under filtrering av avløpsvann, ANTISOPP»).

I november 2017 avsluttet Vann og Avløp avtalen med Ecofilters. Seksjonsleder ved Vann og Avløp har opplyst til revisor at det ble uklart for seksjonen hvordan den skulle bidra teknisk og økonomisk.

Det foreligger ikke protokoll eller annen dokumentasjon som inneholder vurderinger av forholdet til anskaffelsesregelverket.

Revisors vurdering
Kjøp fra Ecofilters AS ble gjort i 2016. Den gamle forskriften om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. Budsjettet var på kr 700 000 hvorav kommunens andel var på halvparten av totalbeløpet. Revisor tar utgangspunkt i at totalbeløpet må legges til grunn ved vurderingen av hvilken del av forskrift om offentlige anskaffelser som gjelder.

Tromsø kommune har vist til at dette var en såkalt «FOU-tjeneste». Forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 annet ledd bokstav g omtaler kjøp av forsknings- og utviklingstjenester. Forskriften gjelder ikke dersom oppdragsgiver ikke fullt ut betaler for forsknings- og utviklingstjenesten eller den ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiver til bruk i hans virksomhet.

Begrunnelsen for at FOU-kontrakt er unntatt fra forskriftens krav, er at allmennheten har interesse av utvikling og forskning. Denne typen oppdrag skiller seg også fra et vanlig oppdrag ved at partene skal samarbeidet om å utvikle noe nytt, og ikke kjøp av noe som allerede eksisterer.

Selv om anskaffelsen skulle regnes som en FOU-tjeneste som er unntatt forskriften, kommer lov om offentlige anskaffelser som hovedregel til anvendelse. Det innebærer at de grunnleggende kravene gjelder. Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurranse så langt som mulig, og anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om dokumentasjon og etterprøvbarhet er sentralt og de gjelder uansett.

Avtalene som kommunen har fremlagt, inneholder beskrivelser av fremgangsmåte, rollefordeling og finansiering. Revisor er imidlertid ikke forelagt vurderinger fra kommunens side av om vilkårene for å gjøre unntak fra anskaffelsesregelverkets ordinære prosedyrer og krav, var oppfylt.

Etter revisors vurdering har Tromsø kommune *ikke oppfylt* revisjonskriteriet om at dersom oppdragsgiver mener at unntaksbestemmelser gjelder for anskaffelsen, må han godtgjøre at vilkårene for unntak er oppfylt. Tromsø kommune har *ikke oppfylt* revisjonskriteriet om å ha skriftliggjort sine vurderinger.

7.3 Kjøp fra Norsk Rørsenter AS

Revisors funn

Kommunens regnskap viser at Vann og Avløp gjorde innkjøp fra Norsk Rørsenter AS i 2016 for kr 74 218.

Om kjøp fra Norsk Rørsenter AS har revisor fått opplyst fra Vann og Avløp at de i 2016 arbeidet med å revidere egen VA-norm herunder tilpasse denne til den nasjonale VA-normen[39]. For å hjelpe til med dette arbeidet engasjerte Vann og Avløp Norsk Rørsenter. Ifølge Vann og Avløp ble direktebestilling med inntil 100 arbeidstimer utarbeidet 15.3.2016. Bestillingen ble gjort som en direkteanskaffelse da det ifølge Vann og Avløp ikke fantes andre i markedet som kunne gjøre jobben så enkelt, rimelig og effektivt som Norsk Rørsenter kunne. Det ble brukt 65 timer på arbeidet.

Det er ikke utarbeidet anskaffelsesprotokoll i forbindelse med kjøpet. Det er heller ikke skriftliggjorte vurderinger av om kommunen kunne gjøre kjøp direkte fra en leverandør av tjenesten uten å undersøke markedet.

Revisors vurdering

Anskaffelsen skal vurderes etter den gamle forskriften om offentlige anskaffelser del I. Forskriften del I gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Kommunen har vist til at kjøpet kunne gjøres av kun én leverandør og at konkurranse dermed ikke var nødvendig. Del I av forskriften inneholder ikke bestemmelse om denne situasjon. For anskaffelser som på dette tidspunktet hadde verdi over kr 500 000 inneholder forskriften bestemmelse om at kun del I gjaldt dersom anskaffelsen bare kunne foretas hos én leverandør i markedet, for eksempel av tekniske eller kunstneriske årsaker, eller for å beskytte en enerett mv.

[39] VA-normen skal ligge til grunn for alt arbeid innen vann- og avløp som utføres på, eller i tilknytning til, offentlig ledningsnett i Tromsø kommune. Både private og offentlige aktører forplikter seg til å følge normen i både planlegging, prosjektering og utførelse. Gjeldende VA-norm ble vedtatt i mai 2018. Normen inneholder de tekniske kravene kommunen har vedtatt for å sikre den tekniske kvaliteten som er beskrevet i de overordnede målene i planer og rutiner når kommunen skal eie, drifte og vedlikeholde VA-anlegg.

Kommunen har ikke dokumentert at Norsk Rørsenter var den eneste som kunne levere tjenesten som Vann og Avløp hadde behov for. Etter revisors vurdering har kommunen *ikke oppfylt* revisjonskriteriene om å godtgjøre at vilkårene for unntak er oppfylt og ha skriftliggjort sine vurderinger.

7.4 Kjøp fra IH Consulting AS

Revisors funn
I kommunens regnskap er det utgiftsført kr 169 314 til IH Consulting AS, på prosjekt kalt «VTA».

I september 2011 gjennomførte Vann og Avløp en åpen konkurranse på innleie av VTA (Vassdragsteknisk ansvarlig) som er et krav i damsikkerhetsforskriften. Anleggseiere som har dammer kommer inn under dette regelverket. Anbudet ble vunnet av Sweco AS avd. Alta. På slutten av 2016 ble avdelingskontoret nedlagt, og saksbehandler for VTA-funksjonen startet da eget firma, IH Consulting.

For å ha kontinuitet i arbeidet valgte Vann og Avløp å engasjere IH Consulting til å fortsette arbeidet frem til ny konkurranse skulle gjennomføres i løpet av 2018. Revisor har fått opplyst at Vann og Avløp er blitt forsinket med ny konkurranse. Dette skal gjennomføres i samarbeid med ny seksjon for anskaffelser som fortsatt er under etablering. Dette har medført at avtalen med IH Consulting er forlenget frem til ny avtale er inngått.

Vann og Avløp har sendt revisor oppdragsbekreftelsen av 24.2.2017. Ifølge denne hadde oppdraget start 1.2.2017, og avtalen gjelder til 31.1.2018 med opsjon for forlengelse med ett år om gangen. Oppdraget består ifølge oppdragsbekreftelsen av:

- Utarbeide og holde oppdatert internkontrollsystemet for vassdragsanleggene
- Sørge for at anleggenes sikkerhet overvåkes og revurderes
- Rapportere til og foreslå sikkerhetstiltak overfor leder
- Påse at planlegging, prosjektering, bygging og revurdering av anleggene ivaretar relevante krav i forskriften
- Rapportere om situasjoner som avviker fra det normale
- Lære opp tilsynspersonell og stedfortredende VTA om aktuelle anlegg.

Om betalingsbetingelser/prisavtale/regulering står det at timepris er kr 1 280 eks. mva, og at i tillegg til timer faktureres et fast honorar på kr 105 000 eks. mva. Timepris og honorar er fast til og med 31.1.2018.

Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll eller skriftliggjorte vurderinger av om anskaffelsen kunne gjøres direkte fra IH Consulting AS.

Revisors vurdering
Våre undersøkelser viser at kommunen har videreført kontrakt med en annen juridisk enhet enn det som opprinnelige hadde oppdraget. Anskaffelsesregelverket skal sikre konkurranse, og det innebærer at oppdragsgiver har begrensede muligheter til å gjøre endringer i allerede inngått kontrakt. Oppdragsgiver kan ikke gjøre «vesentlig» endring i kontrakt, og bytte av leverandør har av EU-domstolen som hovedregel vært betraktet «vesentlig endring» i strid med forskriften. Ved nærmere bestemte omstendigheter har bytte av leverandør blitt vurdert å ikke være i strid med anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse. Kommunen har imidlertid ikke begrunnet leverandørskiftet med slike omstendigheter som for eksempel overtakelse, fusjon, oppkjøp eller konkurs. Revisor legger til grunn at tildelingen av kontrakten til IH Consulting skulle

ha fulgt anskaffelsesregelverket. Etter revisors vurdering har Tromsø kommune for denne anskaffelsen *ikke oppfylt* revisjonskriteriene om å ha gjort beregning av anskaffelsens verdi, innhentet tilbud eller gjort leverandører kjent med forhold som skal vektlegges ved deltakelse og tildeling av kontrakt. Revisors vurdering er også at Tromsø kommune *ikke har* oppfylt revisjonskriteriene om å fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig eller føre anskaffelsesprotokoll med det innhold forskriften krever.

7.5 Kjøp fra Christen Ræstad

Revisors funn

Kommunens regnskap viser utbetalt kr 73 394 til Christen Ræstad i 2016, og kr 137 483 i 2017.

Revisor har fått tilsendt en oppdragsbekreftelse av 29.8.2017. Ifølge denne består oppdraget i å gi bistand i forbindelse med utvikling av samspillkontrakter for Mortensnes-området i Tromsø kommune. Herunder omfatter oppdraget forberedende arbeider med samspillkontrakter, søknad til Regionalt forskningsfond om tilskudd, bistå i utarbeidelse av anbudsdokumenter, bistå med oppfølging generelt og oppfølging av forskningsdel. Oppdraget er basert på timehonorert arbeid. Arbeidet skulle ifølge oppdragsbekreftelsen skje i tett samarbeid med prosjektleder hos oppdragsgiver. Oppdraget skulle vurderes fortløpende og kunne avsluttes når én av partene ønsket det.

I oppdragsbekreftelsen vises det til at NS 8402[40]-10 gjelder.

Vann og Avløp har redegjort for at Ræstads arbeid har pågått i arbeidene høsten 2015 til høsten 2017 og har dreid seg om en utviklingsstudie (FOU) innen to områder;

- Samspillskontrakter ved gjennomføring av saneringsprosjekter innen VA i Tromsø – eksempelvis VA-sanering på Mortensnes
- Utvikling av ny teknologi for lytting av vannlekkasjer

I dokumentasjonen fra Vann og Avløp inngår kommunens søknad om midler til prosjektet – som vi forstår at inngikk i Ræstads oppdrag å utarbeide. I søknaden står det at bakgrunnen for prosjektet – *innovasjon og utvikling av ulike kontraktsformer for bygging og fornyelse av vann- og avløpsledninger* – er oppgitt å være at Tromsø kommune de kommende 10-20 årene skal bruke flere hundre millioner kroner på bygging og fornyelser av det kommunale ledningsnettet for vannforsyning og avløp. I tillegg kommer store tilsvarende investeringer for private stikkledninger. Det vises til at dagens tradisjonelle anskaffelser basert på detaljprosjektering, anbud og utførelse ikke er innovasjonsfremmende, hverken for kommunene eller for entreprenørene. Kontraktsformen ender alt for ofte i motsetninger og mistenksomhet knyttet til endringsmeldinger og tilleggsfakturering i stort omfang, forsterket av kompliserte anleggsforhold og dårlig dokumenterte eksisterende systemer av rør og kabler for alle de ulike infrastrukturtjenestene som ligger over og i veien for gravearbeidene på de dyptliggende VA-ledninger. Videre vises det vil at selvkostprinsippet i VA-bransjen og lange tradisjoner har ført til anbudsformer med få eller ingen premiering av kreativitet, innovasjon og utprøving av nye metoder som kan medføre risiko.

Ifølge søknaden om midler finnes og utvikles det to alternative kontraktsformer som synes ideelle for VA-sektoren: samspillskontrakter og innovative offentlige anskaffelser.

[40] Alminnelige kontraktsbestemmelser for rådgivningsoppdrag

Prosjektets mål er angitt å være:

1. avklare entreprenørbransjens interesse og villighet til å utvikle nye og innovative kontraktsformer, med vekt på mellomstore entreprenørfirmaers forutsetninger
2. avdekke begrensninger og hindre for at slike nye kontraktsformer kan benyttes i Tromsø kommune, samt beskrive nødvendige tiltak innenfor og utenfor firmaene for å overkomme disse begrensningene
3. eksemplifisere og beskrive 2-4 mulige prosjekter for samspillkontrakter, med avklaringer av blant annet:

a. optimal prosjektstørrelse, eventuelt inndeling av delprosjekter eller flere faser
b. prosjektenes kompleksitet og egnethet for kreativ nytenking
c. kvalifikasjons- og tildelingskriterier for å finne de beste partnerne til prosjektene gjennom reglene for offentlige anskaffelser

4. Avklare om Tromsø kommune bør samarbeide med andre VA-virksomheter i Norge/Norden om utvikling av bedre kontraktsformer for bygging og/eller fornyelse av offentlig infrastruktur
5. beskrive suksesskriteriene for de første prosjektene som gjennomføres og hvordan denne suksessen skal måles og evalueres

a. hvordan ble takprisen utviklet?
b. Hvordan ble anleggsrisikoen vurdert og hvordan stemte dette under utførelsen?
c. Hvordan fungerte kundeservicen, dvs hensynet til beboerne i området, når det gjelder informasjon, fremdrift, tilgjengelighet/komplikasjoner i anleggstiden osv
d. Hva ble gjort riktig/feil?
e. Ønsker/bør firmaene delta i slike kontrakter i fremtiden?

Revisor har fått opplyst at det var daværende plan- og utbyggingsleder som engasjerte siv.ing. Christen Ræstad – som er en av nestorene innen vann- og avløpsbransjen i Norge – til faglig bistand. Seksjonsleder for Vann og Avløp viser til at denne plan- og utbyggingslederen sluttet 1.9.2017, og at det har vært vanskelig å spore opp dokumentasjon i kommunens arkiver ettersom det er lite som er arkivert i ESA. Da daværende plan- og utbyggingsleder sluttet, overtok ny prosjektleder prosjektet *sanering av VA-anlegg på Mortensnes*, og seksjonsleder ble forelagt to kontrakter fra henholdsvis Ræstad og adv Tor Wilhelm Seim, Albaran AS[41], som gjaldt videre bistand under utarbeidelsen av samspillskontrakt for Mortensnes-prosjektet. Før disse kunne eventuelt underskrives, valgte Vann og Avløp, etter en diskusjon i ledergruppen på seksjonen, å gjennomføre en befaring til Vandsenter Syd i Odense for å gjennomgå hele konseptet med samspillskontrakter innen VA før de i det hele tatt ville vurdere om de skulle utprøve konseptet for det videre arbeide på Mortensnes. Befaringen ble gjennomført 18.-20.10.2017 der to prosjektlederne fra Vann og Avløp deltok sammen med seksjonsleder og Christen Ræstad og Tor Wilhelm Seim.

Etter befaringen ble beslutningen om at samspillskontrakt for Mortensnes del 3,4 og 5 ikke ville være formålstjeneslig. Seksjonsleder for Vann og Avløp underrettet Ræstad 9.11.2017 om at samarbeidet termineres.

Revisor har i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen fått opplyst fra Vann og Avløp at de ser at det kan trekkes lærdom av saken; at rutiner for bestilling (herunder dokumentasjon av at engasjement er innenfor reglene om FOU), arkivering og prosjektreferater må innskjerpes betydelig.

[41] Albaran AS er ifølge egne hjemmesider et advokat- og konsulentfirma med flerfaglig kompetanse for praktisk prosjekt- og virksomhetsstyring

Revisors vurdering
Anskaffelsestidspunktet var da tidligere lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjaldt. Hvorvidt det kan gjøres unntak for kunngjøring med henvisning til at anskaffelsen var en FoU-kontrakt, beror på om to vilkår er oppfylt. Oppdraget ble beskrevet som en utviklingsstudie (FOU) innen to områder:

- Samspillskontrakter ved gjennomføring av saneringsprosjekter innen VA i Tromsø – eksempelvis VA-sanering på Mortensnes
- Utvikling av ny teknologi for lytting av vannlekkasje

Oppdraget er altså beskrevet å være delt i to. Slik den første del av oppdraget er beskrevet, oppfatter revisor at det var tale om mer ordinær konsulentbistand/rådgivning. Den andre delen er formulert som utvikling av ny teknologi. Kommunen har ikke dokumentert vurderinger av hvorvidt oppdragene kan kategoriseres som såkalt FoU-kontrakt som kan være unntatt fra kunngjøringsplikten. Revisor har ikke funnet det hensiktsmessig å på selvstendig grunnlag vurdere hvorvidt vilkårene var oppfylt. Revisor viser til at kommunen ser ut til å erkjenne at regelverket ikke er fulgt for denne anskaffelsen. Dokumentasjon og etterprøvbarhet er grunnleggende prinsipper i regelverket om offentlige anskaffelser. Etter revisors vurdering har kommunen *ikke oppfylt* revisjonskriteriene om at oppdragsgiver – når han mener at unntaksbestemmelser gjelder for anskaffelsen – må godtgjøre at vilkårene for unntak er oppfylt og ha skriftliggjort sine vurderinger.

8 EVALUERING AV KJØP AV KONSULENTBISTAND

I kapittel 1.2 omtalte vi kommunens utredninger innenfor innkjøpspraksis og vedtak om sentralisering av innkjøp. Av rapporten om organisering av innkjøpsfunksjonen forstår vi at Tromsø kommune ikke har hatt retningslinjer eller praksis for å evaluere kjøp av konsulentbistand. Enhetene i kommunen har hatt ansvaret for å følge opp egne innkjøp, og det fremkommer i rapporten at det varerier fra enhet til enhet hvordan de praktiserer kontraktshåndtering, herunder at flertallet av enhetene ikke har egne rutiner på kontraktsoppfølging.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt kjøp fra 11 ulike leverandører. Det er ikke opplysninger som tilsier at kommunen har evaluert tjenesteleveransene. Barneverntjenesten har ved kjøp av konsulentbistand i forkant forhørt seg om andres erfaringer, men ikke evaluert egen nytte av tjenesteleveransen da den var levert.

De undersøkte anskaffelsene i Vann og Avløp ble gjennomført av tidligere ansatt. Det er ikke opplysninger om at tjenestekjøpene ble evaluert. Seksjonsleder har i anledning denne forvaltningsrevisjonen imidlertid gitt uttrykk for at han ser at selve anskaffelsene ikke har vært godt nok vurdert og/eller dokumentert.

Revisors konklusjon er at ***Tromsø kommune ikke evaluerer egne kjøp av konsulentbistand.***

9 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON

I denne forvaltningsrevisjonen har vi belyst kjøp av konsulenttjenester fra 11 ulike firmaer. Fem av firmaene fikk oppdrag fra barneverntjenesten, fem av oppdragene ble gitt av Vann og Avløp, mens ett av kjøpene gjaldt innkjøpstjenestens anskaffelse av rammeavtale om tolketjenester.

Anskaffelsen av rammeavtale for tolketjenester var kunngjort. Blant de fem undersøkte anskaffelsene foretatt av barneverntjenesten, var det for én sendt forespørsel til flere potensielle leverandører før kontraktstildeling ble gjort. Barneverntjenesten har for kjøp fra de øvrige fire leverandørene vist til at kjøpene var unntatt regelverket med henvisning til at de gjaldt offentlig myndighetsutøvelse. Barneverntjenesten har imidlertid ikke skriftliggjorte vurderinger av om de konkrete tiltakene kjøp fra leverandørene utgjør offentlig myndighetsutøvelse.

Ikke for noen av de undersøkte anskaffelsene gjennomført av Vann og Avløp har det vært gjennomført konkurranse. Det finnes ikke skriftliggjorte vurderinger av om unntaksbestemmelsene som har blitt påberopt, kunne komme til anvendelse.

Tromsø kommune har ikke hatt rutiner eller praksis for å evaluere tjenestekjøp.

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger er revisors konklusjon på problemstilling 1 at ***Tromsø kommune i liten grad har overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved undersøkte kjøp av konsulenttjenester i perioden 2016-2017.***

På problemstilling 2 er revisors konklusjon at ***Tromsø kommune ikke evaluerer egne kjøp av konsulentbistand.***

10 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til Tromsø kommune v/ administrasjonssjef Britt Elin Steinveg 27.09.2019. KomRev NORD mottok høringssvar fra seksjon for anskaffelser vedrørende rapportens kapittel 6, 02.10.2019. Etter å ha gjennomgått kommunens tilbakemelding fant vi grunn til å gjøre noen mindre endringer i sammendraget og rapportens kapittel 6.2. Seksjon for vann og avløp, og barneverntjenesten, ga oss 11.10.2019 og 13.10.2019, tilbakemelding om at de ikke hadde noen innvendinger til rapporten.

11 ANBEFALINGER

Tromsø kommune har vedtatt endringer i innkjøpsfunksjonen. På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Tromsø kommune å se hen til forvaltningsrevisjonsrapporten i det videre arbeidet med rutiner og praksis for anskaffelsesprosesser.

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

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

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes og Sjøvegan.

Vi har 36 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 åtte medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner, eierskapskontroller og kartlegginger i Tromsø kommune:

Kvalitet og ressursbruk i barneverntjenester,	*2008*
Offentlige anskaffelser,	*2009*
Arbeidsmiljø, sykefravær og skader ved sykehjemmene,	*2009*
Ressursbruk i forbindelse med OL-søknaden,	*2010*
Psykisk helsearbeid,	*2011*
Farlig avfall,	*2011*
Utbetaling av godtgjøring til folkevalgte,	*2011*
Tromstun skole,	*2012*
Kvalitet i eldreomsorgen,	*2013*
Brann og redning (tre rapporter),	*2014*
Ressursbruk i grunnskolen,	*2014*
Kvalitet i grunnskolen,	*2014*
Barnevern,	*2015*
Flyktningtjenesten (to rapporter),	*2016*
Remiks Husholdning AS,	*2016*
Offentlige anskaffelser Tromsø Havn KF,	*2017*
Beregning av eiendomsskatt,	*2017*
Anskaffelse av redningsbåt,	*2017*
Håndtering av henvendelser fra innbyggere,	*2018*
Økonomistyring og økonomisk internkontroll i Brann og redning,	*2018*
Bierverv i barneverntjenesten,	*2019*
Arnestedet Eiendom AS	*2019*
Investeringsprosjektet Prostneset Havneterminal	*2019*
Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet	*2019*