

Kontrollutvalget

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/157 - 50

Saksbeh.:
Erik-Andre Haavind, +47 95006752

Dato:
07.06.2023

Oppfølging etter rapport 6/2020 Anskaffelser - kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier

Oppsummering og konklusjon

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 6/2020 Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, jf. kontrollutvalgets vedtak 31. januar 2023 (sak 7). Undersøkelsen tilhører området anskaffelse, kontraktsoppfølging og tiltak mot arbeidslivskriminalitet i Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2020–2024 som bystyret behandlet 21. oktober 2020 (sak 283).

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2020 en forvaltningsrevisjon av bruken av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i Bydel Frogner, Bymiljøetaten og Utviklings- og kompetanseetaten i 22 anskaffelser. Undersøkelsen viste at virksomhetene i all hovedsak benyttet kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i tråd med regelverket. Undersøkelsen viste også at det var enkelte forbedringspunkter.

I oppfølgingsundersøkelsen har Kommunerevisjonen undersøkt om byråden for finans, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for miljø og samferdsel, Bydel Frogner og Bymiljøetaten hadde iverksatt meldte tiltak og fulgt opp føringer fra den politiske behandlingen av rapport 6/2020.

Kommunerevisjonens konklusjon i denne oppfølgingsundersøkelsens er at byråden for finans, byråden for miljø og samferdsel, Bydel Frogner, Bymiljøetaten hadde iverksatt meldte tiltak og med det fulgt opp politiske føringer. Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester hadde ikke iverksatt meldte tiltak, dette var ikke i tråd med finansutvalgets føring. Kommunerevisjonen merker seg byrådets forklaring om at dette trolig skyldes prioriteringer under koronapandemien.

I det følgende presenteres hovedkonklusjonene i rapport 6/2020 og den politiske behandlingen av rapporten. Deretter presenteres grunnlaget for Kommunerevisjonens konklusjon i oppfølgingsundersøkelsen. Oppfølgingsundersøkelsen er i hovedsak gjennomført i april og mai 2023.

1. Forvaltningsrevisjonen (rapport 6/2020 Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier)

Forvaltningsrevisjonen viste at kvalifikasjons- og dokumentasjonskravene i de gjennomgåtte anskaffelsene i hovedsak var i samsvar med regelverket. Kommunerevisjonen pekte imidlertid på at det var forbedringspotensial for Bydel Frogner på enkelte punkter. I en anskaffelse i Bydel Frogner stilte Kommunerevisjonen spørsmål ved relevansen av å vektlegge at leverandøren hadde erfaring fra oppdrag for offentlige instanser. I en annen anskaffelse i bydelen, der anskaffelsesverdien var forholdsvis lav, stilte Kommunerevisjonen spørsmål ved om det var behov for å kreve så omfattende dokumentasjon for ett av kvalifikasjonskravene.

Kvalifikasjons- og dokumentasjonskravene var i hovedsak beskrevet i de aktuelle anskaffelsesdokumentene. I de to anskaffelsene i Bydel Frogner som var over EØS-terskelverdiene var ingen av dokumentasjonskravene tatt inn i kunngjøringene. I en av disse anskaffelsene var ett av kvalifikasjonskravene ikke beskrevet i kunngjøringen. Dette synes å være i strid med regelverket.

I Bydel Frogner syntes det som at kvalifikasjonsvurderingene var i henhold til regelverket når det gjaldt å ta stilling til om alle kvalifikasjonskravene var oppfylt, men vurderingene var i liten grad dokumentert. Kvalifikasjonsvurderingene i Bymiljøetaten og Utviklings- og kompetanseetaten syntes å være i henhold til regelverket.

Alle virksomhetene hadde anskaffelser der det i konkurransegrunnlaget ikke var angitt vekt eller prioritering for enkelte underkriterier. For to anskaffelser i Bymiljøetaten stilte Kommunerevisjonen spørsmål ved den etterfølgende vektingen av slike underkriterier.

Kommunerevisjonen anbefalte at Bydel Frogner vurderte tiltak for å sikre at

- bydelens kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav var i samsvar med regelverket
- kvalifikasjonskravene blir dokumentert i større grad

Kommunerevisjonen anbefalte også at Bymiljøetaten

- vurderte behov for tiltak som sikrer at prinsippet om forutsigbarhet ivaretas ved vekting av tildelingskriterienes underkriterier.

Meldte tiltak redegjøres for i kapittel 3.

2. Politisk behandling av forvaltningsrevisjonen

Finansutvalget behandlet rapport 6/2020 i møtet 8. oktober 2020 (sak 154). Utvalget gjorde kontrollutvalgets vedtak til sitt eget. Etter dette ble utvalgets vedtak følgende:

Kommunerevisjonens rapport 6/2020 Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier viser at Bydel Frogner, Bymiljøetaten og Utviklings- og kompetanseetaten samlet sett i all hovedsak hadde benyttet kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i tråd med regelverket i de gjennomgåtte anskaffelsene. Finansutvalget noterer samtidig at det pekt på forbedringsområder for Bydel Frogner blant annet når

det gjaldt å dokumentere kvalifikasjonsvurderinger og at Kommunerevisjonen har stilt spørsmål ved Bymiljøetatens vektning av underkriterier.

Finansutvalget merker seg at virksomhetene og byrådene varsler relevante tiltak.

Finansutvalget tar for øvrig Kommunerevisjonens rapport 6/2020 til orientering.

3. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse

Ifølge kommuneloven § 23, skal kontrollutvalget påse at vedtak bystyret treffer ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter, blir fulgt opp. Byrådet har etter kommuneloven ansvaret for oppfølgingen av bystyrets vedtak.

Kommunerevisjonen har undersøkt om tiltakene som ble varslet av byråden for finans, byråden for miljø og samferdsel, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Frogner og Bymiljøetaten er iverksatt, samt om føringer fra den politiske behandlingen av rapporten er fulgt opp. Vedrørende oppfølging av politiske føringer har Kommunerevisjonen lagt til grunn at finansutvalget merket seg at det ble varslet tiltak til rapporten, og at dette innebærer en forventning om at tiltakene gjennomføres.

Utviklings- og kompetanseetaten meldte ikke tiltak til rapport 6/2020. Byråden for finans meldte imidlertid tiltak som omfattet Utviklings- og kompetanseetaten, slik at etaten også har vært omfattet av datainnsamlingen.

Dataene er i hovedsak innhentet i april og mai 2023, og består av skriftlige redegjørelser og oversendt dokumentasjon fra byråden for finans, byråder for miljø og samferdsel, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Frogner, Bymiljøetaten og Utviklings- og kompetanseetaten. Virksomhetene har hatt mulighet til å komme med tilbakemelding på utkast til faktafremstilling og Kommunerevisjonens vurderinger.

Vi har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse i tråd med oppdraget fra kontrollutvalget. Oppfølgingsundersøkelsens innretning gjør at vi ikke har kunnet klarlegge effekten av tiltak og om de er tilstrekkelige.

I det følgende gjør vi nærmere rede for meldte tiltak og politiske vedtak etter forvaltningsrevisjonen, status da oppfølgingsundersøkelsen ble gjennomført og Kommunerevisjonens vurderinger.

3.1 Byråden for finans

Meldt tiltak

Byråden meldte at Byrådsavdeling for finans og Utviklings- og kompetanseetaten ville ta med seg anbefalingene i rapporten i sitt videre arbeid med opplæringstilbud og veiledningsmateriell.

Status på oppfølgingstidspunktet

Veiledning av og rådgivning til kommunale virksomheter på anskaffelsesområdet var en del av Utviklings- og kompetanseetatens overordnede strategiske føringer og var blant annet nevnt i tildelingsbrevet. Byråden viste til at etaten hadde informert om at kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier hadde vært tema på flere av etatens kurs for kommunale virksomheter. Byråden viste i den forbindelse til undervisningsmaterialet i etatens sertifiseringskurs i offentlige

anskaffelser hvor blant annet kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier var omtalt. Byråden oppga videre at byrådsavdelingen fulgte opp Utviklings- og kompetanseetaten i ordinær styringsdialog. Oppfølging av funn i Kommunerevisjonens rapporter hadde vært tema på samhandlingsmøter mellom etaten og byrådsavdelingen i 2020, 2021 og 2022.

Utviklings- og kompetanseetaten viste til at etaten arrangerer både et grunnkurs i gjennomføring av anskaffelser og et sertifiseringskurs. Bruk av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, etterlevelse av dokumentasjonskrav og prinsippet om forutberegnelighet var temaer i undervisningsmaterialet for grunnkurset og sertifiseringskurset. Etaten oppga også at kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier skulle være tema på forum for anskaffelser (Anskaffelsesforum) i august 2023.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråd for finans hadde iverksatt meldte tiltak.

3.2 Byråd for helse, eldre og innbyggertjenester

Meldt tiltak

Byråden meldte at endelig rapport ville sendes til samtlige bydeler.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden oppga at rapport 6/2020 ikke ble sendt til samtlige bydeler. Ifølge byråden var dette trolig grunnet utbruddet av koronapandemien, hvor byrådsavdelingen måtte prioritere annerledes.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråd for eldre, helse og innbyggertjenester hadde ikke iverksatt meldt tiltak.

Kommunerevisjonen merker seg byrådets forklaring om at dette trolig skyldes prioriteringer under koronapandemien.

3.3 Byråd for miljø og samferdsel

Meldt tiltak

Byråden ville etterspørre informasjon fra Bymiljøetaten om hvordan anbefalingen til Kommunerevisjonen følges opp. Dette skulle gjøres gjennom den formelle styringsdialogen i slutten av juni 2020.

Status på oppfølgingstidspunktet

Det ble avholdt et møte om anskaffelser mellom Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten i juni 2020. I møteinnkallingen ba byrådsavdelingen etaten om å informere om vektning av underkriterier og viste til rapport 6/2020. Regelverk på anskaffelsesområdet, risikovurderinger og internkontroll var blant temaene i presentasjonen som ble gjennomgått på møtet. I presentasjonen var det også presisert at Bymiljøetaten fulgte opp Kommunerevisjonens undersøkelser.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråd for miljø og samferdsel hadde iverksatt meldte tiltak.

3.4 Bymiljøetaten

Meldt tiltak

Bymiljøetaten ville fortsette å gjøre konkrete vurderinger av hva som er tillatt innenfor handlingsrommet i anskaffelsesregelverket for å sikre at prinsippet om forutsigbarhet ivaretas ved vekting av underkriterier. De konkrete vurderingene skulle gjøres i forbindelse med de enkelte anskaffelsene Bymiljøetaten gjennomførte.

Status på oppfølgingstidspunktet

Ifølge Bymiljøetaten var praksis fortsatt at etaten benyttet handlingsrommet som offentlig oppdragsgiver og at det ble gjort vurderinger i enkeltanskaffelser. Etaten oppga at vurderingene skulle gjøres med utgangspunkt i relevante rettskilder og retningslinjene i Nærings- og fiskeridepartementets Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.

Etaten oppga videre at dersom det forelå særskilte forhold som kunne gi risiko for brudd på prinsippet om forutberegnelighet ville dette omtales i anskaffelsesstrategien for den enkelte anskaffelsen, og vurderes når det gjaldt vekting av underkriterier i kunngjorte dokumenter.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på Bymiljøetatens utsagn hadde etaten iverksatt meldt tiltak.

3.5 Bydel Frogner

3.5.1 Anskaffelsesrutine

Meldt tiltak

Bydel Frogner ville i løpet av våren 2020 gjennomgå anskaffelsesrutinene, og presisere disse når det gjaldt kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav med henvisning til Kommunerevisjonens anbefalinger.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydelens anskaffelsesrutine var markert som gyldig fra og med mars 2021. Ifølge Bydel Frogner ble det lagt inn presiseringer i anskaffelsesrutinen i juni 2020. Bydelens rutine inneholdt presiseringer til kvalifikasjonskrav for ulike typer anskaffelser, deriblant anskaffelser over EØS-terskelverdiene. Det var også presisert i rutinen hvordan kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav skulle synliggjøres og beskrives i anskaffelsesdokumentene.

Bydelens anskaffelsesrutine inneholdt også et eksempel fra rapport 6/2020.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydel Frogner hadde iverksatt meldt tiltak.

3.5.2 Sjekkliste

Meldt tiltak

Bydel Frogner ville i løpet av våren 2020 utarbeide en sjekkliste med kvalifikasjonskrav for hver anskaffelse hvor man skulle nedskrive en utdypende vurdering av dokumentasjon rundt oppfyllelse av kvalifikasjonskravene.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydelen oppga at den hadde gjennomgått alle gjennomførte anskaffelser i kommunens konkurransegjennomføringsverktøy etter at det ble gjort presiseringer i anskaffelsesrutinen våren 2020. Ifølge bydelen var det sjekklister og dokumentasjon for hver anskaffelse med vurderinger av kvalifikasjonskravene. Kommunerevisjonen har gjennomgått konkurransegrunnlaget i fire ulike anskaffelser. Det forelå sjekklister vedrørende kvalifikasjonskrav i de fire gjennomgatte konkurransegrunnlagene.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydel Frogner hadde iverksatt meldte tiltak.

Unn H. Aarvold
kommunerevisor

Hilde Ludt
avdelingsdirektør