

**Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter -  
brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene**

for  
Direktoratet for forvaltning og IKT  
(DIFI)

Utført av



31. oktober 2008

## Innholdsfortegnelse

I.	Forord .....	3
II.	Sammendrag.....	4
III.	Bakgrunn for rapporten.....	5
IV.	Metode og opplegg .....	6
V.	Kilder .....	7
VI.	Funn i analysen .....	10
VI-I	Oversikt over regelbrudd .....	10
	1. Riksrevisjonsrapporter: .....	10
	2. Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter .....	12
	3. KOFA-avgjørelser: .....	16
	4. FV intervjuer og DIFI intervjuer - Organisering av anskaffelses- arbeidet i offentlig virksomhet.....	18
	5. Oppsummering funn alle kilder – fellestrekk typer regelbrudd .....	18
VI-II	Årsaker til regelbruddene, fellestrekk ved bruddene og forebygging .....	20
	1. Riksrevisjonsrapporter: .....	20
	2. Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter: .....	21
	3. KOFA-avgjørelser: .....	24
	4. FV intervjuer og DIFI intervjuer - Organisering av anskaffelses- arbeidet i offentlig virksomhet:.....	24
	5. Andre kilder .....	28
	6. Oppsummering funn alle kilder – fellestrekk årsaker regelbrudd .....	31
VII.	Avsluttende kommentarer - konklusjoner/ anbefalinger .....	32
VIII.	Vedlegg .....	33

## I. Forord

Rapporten tar for seg en gjennomgang og analyse av Statlige, fylkekommunale og kommunale virksomheters brudd på anskaffelsesregelverket og årsaker til bruddene.

Kartleggingen er gjennomført av Firstventura AS som ble tildelt oppdraget fra Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) 16. september 2008.

Målet med analysen har vært å få en oversikt over brudd på anskaffelsesområdet og særlig årsaker til at bruddene forekommer. Skriftlig tilgjengelig dokumentasjon og gjennomførte intervjuer er lagt til grunn for arbeidet. Det har vært viktig å se på årsaker til regelbrudd både i statlig og kommunal sektor.

Gjennomgangen og analysen har vært ledet og gjennomført av et prosjektteam bestående av cand. jur. Dag Thomas Nybø-Sørensen, cand. jur. Leiv Olav Sunde, cand. mag. Trude Alvestad og cand. jur. Harald Alfson. Kvalitetssikring er gjennomført av cand. polit. Arne O. Sivertsen.

I et slikt oppdrag er det fristende å trekke veksler på Firstventuras svært omfattende erfaringsgrunnlag innenfor anskaffelsesområdet. I analysen har vi likevel gjennomgående vært forsiktige med å trekke fram tendenser eller konkludere ut over hva kildematerialet gir klare anvisninger på.

Oslo 31. oktober 2008

For Firstventura AS



Dag Thomas Nybø-Sørensen  
Senior prosjektleder

## II. Sammendrag

Målet med rapporten er å gi en framstilling og oversikt over "innkjøps-Norge" og offentlige anskaffelser i forhold til brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene.

Kilder og utvalg er basert på hva som har vært mulig å få tak i innenfor den tiden som er stilt til disposisjon for gjennomføring av oppdraget. Det er i oppdraget ikke stilt krav om statistisk holdbarhet i kildematerialet.

Gjennomførte analyser og rapporten fokuserer på tendenser og hovedtrekk. Det er lagt særlig fokus på å finne mulige årsaker til regelbrudd.

Kildematerialet vurderes samlet i hovedsak å gi gode svar mht. de regelbruddene som forekommer. Når det gjelder mulige årsaker til regelbruddene er kildematerialet mer begrenset. I hovedsak er det de gjennomførte intervjuene som direkte gir anvisning på årsaker. I tillegg inneholder de fleste fylkes- og kommunevisjonsrapporter anbefalinger til tiltak for forbedringer hos de virksomhetene som revideres. Vi ser at i mange tilfeller er anbefalinger implisitt uttrykk for hva revisjonen mener er årsaker til regelbruddene.

Omfanget av regelverksbrudd og bredden i typer regelbrudd er meget store. Samlet sett ser vi et bilde hvor veldig mange virksomheter gjør mange feil i anskaffelsesprosessene og de gjør alle typer feil.

Mest alvorlig er kanskje likevel alle bruddene på de grunnleggende kravene, jfr. Lov om offentlige anskaffelser (LOA) § 5 og Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 3-1. Disse grunnleggende kravene skal bidra til økt verdiskapning ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk, jfr. LOA § 1 Formål. Bruddene betyr at oppfyllelse av regelverkets formål reduseres.

Brudd på de grunnleggende kravene og særlig kravet til forutberegnlighet er dominerende. I 23 av 50 KOFA-saker forligger slike brudd. Gjennomgangen av Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter viser at det er brudd på flere av de grunnleggende kravene i 22 av 30 rapporter. Gjennomgangen av Riksrevisjonsrapporter viser mange brudd på de grunnleggende kravene og i 20 av 32 reviderte virksomheter er det brudd på kravet til konkurranse.

Vi kan ikke med sikkerhet peke på en eller flere årsaker til regelbrudd som alltid foreligger. Det ser imidlertid ut til at mangelfull kompetanse gjennomgående er en årsak til regelbrudd i veldig mange tilfeller. Det framkommer også i flere kildegrunnlag at manglende forankring i virksomhetsledelsen har stor betydning i fht. regelbrudd.

### III. Bakgrunn for rapporten

"Fornyings- og administrasjonsministeren vil ha full gjennomgang av hvordan staten og kommunene gjennomfører sine innkjøp. Både organisering, lederforankring, rutiner og kompetanse skal vurderes. Målet er å finne tiltak som vil profesjonalisere innkjøpsvirksomheten i det offentlige. Det hele skal munne ut i en stortingsmelding som skal legges fram neste vår" (hentet fra pressemelding fra FAD 1. oktober 2008). Det framgår videre at bakgrunnen for arbeidet blant annet er Riksrevisjonens merknader om uregelmessigheter og brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

DIFI skriver på stortingsmeldingen som er varslet i pressemeldingen og som skal være ferdig våren 2009. Rapporten som Firstventura her har utarbeidet skal inngå i DIFIs kildegrunnlag for stortingsmeldingen.

I invitasjonen til konkurransen og i tilbudsbestemmelsene skrev DIFI følgende om oppdraget:

*"Utarbeide en oversikt over de brudd som fremkommer av Riksrevisjonens rapport (er) og (et utvalg KOFA-avgjørelser, samt kartlegge) et utvalg av kommuner mht hva kommunerevisjonene har avdekket av brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser (antall, type brudd, type kjøp etc.)*

*Videre skal man avdekke(definere) og kategorisere eventuelle fellestrekk ved bruddene – eksempelvis type kjøp/prosess/organisatoriske forhold, med tanke på å kunne avdekke årsaker til regelbruddene og hvordan regelbrudd kan forebygges. En slik kartlegging kan eventuelt suppleres med undersøkelser rettet mot virksomhetene om hva de mener er bakenforliggende årsaker til bruddene. Videre skal det (om mulig) gjøres en undersøkelse om det er sammenheng mellom regelbrudd og typen forvaltningsvirksomhet."*

Oppdraget ble seinere ytterligere presisert i forhold til at årsaker til eventuelle regelbrudd skulle være sentralt i kartleggingen, analysen og rapporten. DIFI gjennomførte samtidig en kartlegging knyttet til gjennomføring av anskaffelser, herunder årsaker til regelbrudd, innenfor statlig sektor. Det skal i denne rapporten derfor legges særlig vekt på å få fram årsaker til regelbrudd i kommunal sektor.

## IV. Metode og opplegg

Det er 5 kildegrunnlag som før prosjektstart er ansett aktuelle og til dels tilgjengelige: 1) Riksrevisjonsrapporter, 2) Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter, 3) KOFA-avgjørelser, 4) Intervjuer (gjennomført av Firstventura og DIFI) og 5) Andre kilder (eks. Allerede foretatte evaluering av KOFA og kartlegging av innkjøpsnettverk).

I tillegg er det unntaksvis aktuelt å trekke på Firstventuras erfaring der denne klart støtter en tendens som vises i det øvrige kildegrunnlaget.

### ***Metode og systematikk***

De enkelte kildegrunnlagene gjennomgås og vurderes hver for seg. Typer regelbrudd og mulige årsaker kategoriseres for hvert kildegrunnlag. Deretter sees og vurderes disse samlet for alle kildegrunnlagene. Til slutt foretas en oppsummering hvor det også foreslås tiltak for forbedring.

Kildegrunnlagene vurderes samlet totalt å gi et godt grunnlag for vurderinger og analyser.

### ***Kildemateriale /-grunnlag***

Kildegrunnlagene representerer et omfattende materiale i forhold til å kartlegge regelbrudd. Når det gjelder å kartlegge årsaker til regelbruddene er imidlertid grunnlagene noe begrensede. Tilgjengelige Riksrevisjonsrapporter og KOFA-avgjørelser fokuserer på regelbrudd og ikke årsaker til disse. Når det gjelder Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter er det imidlertid ofte tatt inn anbefalinger/tiltak til forbedringer. Det er i analysen lagt til grunn at disse anbefalingene i svært mange tilfeller implisitt er uttrykk for årsaker til regelbruddene som er avdekket.

Gjennomføring av intervjuene vil gi direkte svar på årsaker til regelbrudd. Intervjuer gjennomført av Firstventura er basert på utvalg av virksomheter hvor det er avdekket regelbrudd. DIFI har i tillegg gjennomført intervjuer av 13 statlige virksomheter.

Begrenset tid til rådighet innenfor frist for ferdigstilling av oppdraget har medført utfordringer knyttet til å få kontakt med intervjuobjektene og gjennomføre intervjuene.

### ***Bruk av kildematerialet i forhold til konklusjoner***

I gjennomgangen er det fokusert på de store linjer, de dominerende regelbrudd og årsaker. Selv om det ikke er fokusert på de mer sjeldne regelbrudd og årsaker, er disse likevel i flere tilfeller tatt med i oversikter for å vise et helhetsbilde.

Gjennomgangen vil for mange forhold ikke kunne gi klare svar. Det har derfor vært nødvendig å generalisere ut fra tendenser i kildegrunnlagene. I analysen har vi gjennomgående vært forsiktige med å trekke fram tendenser eller konkludere ut over hva kildematerialet gir klare anvisninger på.

## V. Kilder

Følgende kilder inngår i kartleggingen og analysen av regelverksbrudd og mulige årsaker til bruddene:

### 1. Riksrevisjonsrapporter

Riksrevisjonsrapporter for årene 2005 og 2006 (tilgjengelig i 2006 og 2007) inngår i kildegrunnet. Riksrevisjonsrapporten for året 2007 ble tilgjengelig 14. oktober 2008. Vi har derfor ikke innarbeidet denne. Vi har imidlertid lest gjennom pressemeldingen fra Riksrevisjonen i forbindelse med fremleggelsen og kan konstatere at Riksrevisjonens rapport for 2007 i stor grad synes å bekrefte de funn vi har gjort i gjennomgangen av rapportene for 2005 og 2006.

Det skal bemerkes at Riksrevisjonens rapporter gjennomgående blir holdt på et overordnet nivå. Det vil si at rapportene ikke alltid gir svar på hvilken virksomhet funnene er gjort hos, for eksempel kan revisjonen behandle en hel sektor. Det går sjelden fram hva som er anskaffet når bruddene er foretatt. Det fremkommer i rapportene ikke opplysninger om hvilken anskaffelsesprosedyre som er benyttet i de anskaffelser hvor det er avdekket brudd. I hovedsak er bruddene konkretisert, men i enkelte tilfeller fremgår kun at det generelt foreligger brudd på regelverket. Revisjonsrapportene peker sjelden direkte på årsaker til bruddene. Imidlertid gir det ansvarlige departement uttrykk for hvilke tiltak de (departement eller revidert virksomhet) har iverksatt eller vil iverksette for å bedre forholdene. Slike tiltak vil kunne indikere noe om årsaksforholdene.

### 2. Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter

Ved prosjektstart antok vi at tilfanget av Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter ville være stort. Et mål ved prosjektstart var å foreta et utvalg av fylkes- og kommunerevisjonsrapporter som følger:

Område	Stor kommune	Mellomstor kommune	Liten kommune
Sørlandet	1	3	3
Vestlandet	1	3	3
Østlandet	1	3	3
Nord Norge	1	3	3
Midt-Norge	1	3	3

Det ble foretatt søk på Internett. Søket viste stor variasjon i forhold til tilgjengeliggjøring av rapporter. Enkelte Fylkeskommuner og kommuner hadde lagt ut alt, mens andre ingenting. Vi tok derfor for oss alle på medlemslisten til Norges kommunerevisorers forening. Nær samtlige av de som ikke hadde lagt ut rapporter på Internett ble enten ringt opp eller kontaktet pr. e-post. Mange responderte ikke. Det viste seg at målet ikke lot seg gjennomføre innenfor tilgjengelig tidsramme.

Av de som svarte var det flere som nå var i ferd med å gjennomføre revisjoner. Noen hadde også gjennomført flere revisjoner de siste 2 år (2007 og 2008).

Av totalt 50 tilgjengelige rapporter, ble det foretatt et endelig utvalg på 30 stk. Disse vurderes som tilstrekkelig til at vi kan trekke ut tendenser. I to av disse foreligger ikke brudd. Utvalget som ligger til grunn for rapporten følger i vedlegg: **4**.

Revisjonsrapportene har noe forskjellig metodisk tilnærming. Mange er svært grundige mht. informasjon og forklaring knyttet til anvendte bestemmelser i LOA/FOA. Revisjonskriterier varierer i innhold og antall. Det samme gjelder utvalgskriterier og antall anskaffelser som undersøkes. Enkelte velger ut forhåndsbestemte anskaffelser, andre ser på kunngjorte anskaffelser (søk i Doffin) eller søk i leverandørreskontro og foretar deretter et utvalg. Vurderinger knyttes til overholdelse av regelverk og interne retningslinjer/instruksjoner. Enkelte ser også på organiseringen i virksomheten.

Rapportene er gjennomgående konkrete og detaljerte mht. gjennomførte anskaffelsesprosesser og funn/regelbrudd. De fleste har også med anbefalte tiltak. Enkelte spissede tiltak fokuserer på å rette opp begåtte feil, mens andre er mer generelle og overordnede og gis for å heve kvaliteten på anskaffelsesprosessene generelt.

Gjennomførte anskaffelser som er revidert er fra perioden 2002 til 2007. Dette betyr at forskjellig anskaffelsesregelverk er lagt til grunn. Endret LOA og ny FOA trådte i kraft 01.01.2007. I forhold til vår gjennomgang har dette i hovedsak bare betydning i forhold til vurderinger knyttet til "ulovlige direkte anskaffelser", jfr. LOA § 7b.

Antall anskaffelser som er revidert i hver revisjon varierer veldig. I gjennomgangen videre blir det når det gjelder funn referert til den enkelte rapport som helhet og ikke til de enkelte anskaffelsene, da dette ville sprengte rammen for analysen.

### **3. KOFA-avgjørelser**

KOFA fører ikke oversikter over typer regelbrudd. KOFAs årsrapporter formidler enkel statistikk over antall saker som er realitetsbehandlet, antall saker hvor det er konstatert brudd, antall saker hvor det ikke er konstatert brudd, antall saker løst under saksforberedelsene og antall saker som er avvist, se nedenfor i pkt. VI-I 3. I tillegg framgår av rapportene noen "smakebiter" fra KOFA-avgjørelser i det enkelte år.

KOFA-sakene forteller om det er begått regelbrudd eller ikke. Det er pr 2007 mottatt 1081 saker, 527 saker er realitetsbehandlet og det er konstatert brudd i 399 saker. I 2008 er det pr. 15/10 konstatert brudd i 50 saker. Årsaken til bruddene oppgis med henvisning til enkeltbestemmelser i LOA og FOA.

Et utvalg av gjennomgåtte KOFA-avgjørelser som ligger til grunn for rapporten følger i vedlegg **3**.

Rapporten skal i tillegg til å kartlegge regelbrudd også belyse hvilke årsaker som ligger bak bruddene. Metodisk har vi derfor brukt søkefunksjonen på [www.KOFA.no](http://www.KOFA.no) og undersøkt om det er offentlige virksomheter som har spesielle typer eller omfang av saker som indikerer at det er naturlig å ta nærmere kontakt/ gjennomføre et intervju. Vi vurderer at det gjennom intervjuene er mulig å kartlegge de bakenforliggende årsakene til bruddene. Det er også gjennom intervjuer det er mulig å kartlegge hvilke tiltak som virksomheten eventuelt har eller planlegger å gjennomføre for å forebygge nye regelbrudd.

### **4. Firstventura intervjuer og DIFI intervjuer "Organisering av anskaffelsesarbeidet i offentlig virksomhet"**

De tre ovennevnte kildene (pkt. 1 til 3) vil i hovedsak direkte kun gi grunnlag for å kartlegge regelbrudd.



For å få et bedre grunnlag for å vurdere årsaker til regelbruddene har det vært ansett nødvendig å gjennomføre intervjuer av virksomheter/personer som gjennomfører anskaffelser.

Målsetting med Firstventuras intervjuer har vært å finne årsaker, de bakenforliggende grunner til regelbrudd. Spørreskjema som benyttes er utformet med sikte på å oppnå dette.

For DIFI-intervjuene har målet vært å gi en situasjonsbeskrivelse av hvordan innkjøp er organisert i offentlig sektor med fokus på sentral/desentral organisering, samt nettverkens omfang, innhold og roller innenfor de ulike organiseringsformene. Videre har undersøkelsen hatt som mål å beskrive kjerneelementer som ledelsesforankring, ressursavsetning, formaliserte anskaffelsesrutiner, kompetanse, bruk av rammeavtaler, rutiner og elektroniske innkjøpstjenester. Vi har derfor trukket inn også disse intervjuene i analysen.

DIFI intervjuene er ikke spesialsydd for vårt formål, nemlig kartlegging av regelbrudd og årsaker til disse. Noen spørsmål er likevel sammenfallende i begge de gjennomførte intervjurundene. Noen forhold som er tema i DIFI's intervjuer, kan vi i tillegg tolke at implisitt også sier noe om årsaker til regelbrudd.

Utvalget i våre intervjuer er Fylkes- og kommunale virksomheter samt enkelte ressurspersoner innenfor anskaffelsesområdet. Firstventura har i hovedsak fokusert på virksomheter med anskaffelser hvor KOFA har konkludert med regelbrudd.

Totalt utvalg intervjuer er fordelt som følger:

Intervjuer foretatt av DIFI: 13 ulike statlige virksomheter.

Intervjuer foretatt av Firstventura: 14 fordelt som følger – 3 statlige virksomheter, 3 fylkeskommuner, 6 kommuner hvorav 2 store, et helseforetak og representant fra NHO.

## **5. Andre kilder**

Firstventura har tidligere på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) gjennomført evaluering av KOFA og kartlegging av Innkjøpsnettverkene i Norge. Disse rapportene er trukket inn som supplerende kildegrunnlag for å bekrefte eller avkrefte funn i øvrige kildegrunnlag.

## VI. Funn i analysen

I dette kapittelet vil vi gjennomgå de funnene som er gjort i kildematerialet. Disse er sortert i 2 hoveddeler – del VI-I er oversikt over regelbrudd og del VI-II er årsaker til regelbruddene.

### VI-I Oversikt over regelbrudd

Kildegrunnlagene er svært forskjellige i sin form mht. bl.a. detaljeringsnivå. I gjennomgangen nedenfor vil dette gjenspeiles i valgte framstilling.

#### 1. Riksrevisjonsrapporter:

En oversikt over de virksomheter og anskaffelser som er undersøkt i kildematerialet med tilhørende anvisning på type brudd framgår av vedlegg: **1**

Vi vil nedenfor i pkt. 1.1 til 1.4 kategorisere regelbruddene og knytte kommentarer til hver enkelt kategori.

##### 1.1 Brudd på det grunnleggende kravet til konkurranse

Brudd på dette grunnleggende kravet i en eller annen form er det som klart peker seg ut som en gjenganger i Riksrevisjonens rapporter. I forhold til 20 av 32 reviderte virksomheter/sammenslutning av virksomheter, er det avdekket brudd på dette kravet. Riksrevisjonen bruker ulike begrep i omtalen av disse bruddene. Vi har likevel klassifisert dette som brudd på konkurransekravet/-prinsippet. Dette kan illustreres gjennom noen eksempler som framgår av revisjonene:

- manglende konkurranse
- direkte kjøp
- direkte anskaffelser
- manglende ivaretagelse av konkurranse
- ikke gjennomført anbudsforespørsler
- egenregi uten at vilkårene er oppfylt
- ikke innhentet konkurrerende anbud
- forelå ikke tilbud eller konkurrerende anbud
- noen anskaffelser ikke forskriftsmessig kunngjort
- anskaffelsen har ikke vært ute på anbud
- ingen konkurranse
- bruk av utgåtte rammeavtaler

Formålet med regelverket for offentlige anskaffelser er bl.a. å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk, jfr. LOA § 1. Ett av de viktigste virkemidlene for å oppnå dette er kravet om konkurranse. Brudd på dette kravet må derfor ansees som svært alvorlig.

##### 1.2 Manglende dokumentasjon i sakene, manglende føring av anskaffelsesprotokoll, manglende sporbarhet og manglende gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

I mange av sakene er det rapportert om manglende dokumentasjon og manglende føring av anskaffelsesprotokoll, noe som ofte fører til at kravene til gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ikke blir oppfylt. I 15 av 32 reviderte virksomheter/sammenslutninger av virksomheter er dette omtalt som brudd. Bruddene omtales på ulike måter og som eksempler som framgår av revisjonene kan nevnes:

- manglende føring av anskaffelsesprotokoll
- manglende protokollføring
- manglende dokumentasjon
- manglende sporbarhet
- foreligger ikke skriftlige avtaler med leverandørene
- forelå ikke tilbud eller anskaffelsesprotokoller
- vurderinger ufullstendig dokumentert
- valg av anskaffelsesprosedyre ikke etterprøvbart
- brudd på grunnleggende prinsipp om etterprøvbart
- kan ikke dokumentere at regelverket er fulgt
- dokumentasjon av anskaffelsesprosessene er mangelfull
- mangler dokumentasjon på anbudsinnhenting

### 1.3 Generelt manglende etterlevelse av regelverket

Riksrevisjonen går i en rekke saker ikke inn på de konkrete bruddene på regelverket, men velger å gi en mer generell beskrivelse av situasjonen. I 9 av 32 reviderte virksomheter/sammenslutninger av virksomheter er denne teknikken benyttet. Vår vurdering er at bruddene i disse sammenhengene er omfattende. Eksempler som framgår av revisjonene er:

- Revisjonen for 2006 viser brudd på regelverket for offentlige anskaffelser, samme forhold ble også avdekket for 2004- og 2005 regnskapet.
- Revisjonen viser svakheter i interne rutiner og manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.
- Revisjonen viste at det i 2006 var foretatt et betydelig antall innkjøp hvor regelverket for offentlige anskaffelser ikke er fulgt.
- Revisjonen har vist svak intern kontroll i tilknytning til anskaffelsesregelverket og har ikke etablert rutiner for etterlevelse av regelverket.
- Det er konstatert følgende funn: mangelfull kompetanse i anskaffelsesregelverket og lite hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet.
- Revisjonen viste manglende etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser. Revisjon har også for regnskapsårene 2002, 2003 og 2004 tatt opp flere saker vedrørende manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.
- Riksrevisjonen har fulgt utviklingen på anskaffelsesområdet i sektoren de siste årene, selv om det er en positiv utvikling er det fortsatt enkelte som på grunn av manglende innføring eller etterlevelse av regelverket og rutinene, bryter regelverket for offentlige anskaffelser.
- I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2004 ble det påpekt brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Revisjonen av regnskapet for 2005 har vist at det fortsatt er manglende og til dels fraværende rutiner for kjøp av varer og tjenester i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Som en kan se av noen av disse eksemplene, peker Riksrevisjonen både på generelt manglende etterlevelse av regelverket og samtidig omtaler årsaker. Årsakene vil vi behandle nærmere under VI-II pkt.1-3.

### 1.4 Øvrige brudd

Riksrevisjonen peker også på andre brudd i sine revisjoner, men dette er brudd som ikke er synonyme for mange virksomheter. Eksempler på denne type brudd som framgår av revisjonene er:

- Manglende innhenting av skatteattester/HMS egenerklæring
- Manglende ivaretagelse av likebehandling
- Liten grad av verdiberegning av anskaffelsene ved prosessstart
- Benyttet parallelle rammeavtaler uten fordelingsnøkkel/-mekanisme
- Mangelfulle begrunnelser
- Manglende klagefrist
- Muntlig meddelelse til tilbyder

- Henvisning til gammelt regelverk
- Manglende overholdelse av interne kontrollrutiner

## 1.5 Oppsummering regelbrudd som framkommer i Riksrevisjonsrapportene

Gjennomgangen av Riksrevisjonsrapportene viser at mange av de reviderte virksomhetene har svakheter knyttet til anskaffelsesområdet. Type brudd varierer, men brudd knyttet til de grunnleggende prinsipper dominerer.

Dette gjelder spesielt:

1. Brudd på prinsippet om konkurranse
2. Brudd på prinsippet om gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet, ved at det er manglende dokumentasjon og manglende føring av anskaffelsesprotokoll

Det må også bemerkes at det for en del virksomheter blir konkludert med generelt manglende etterlevelse av regelverket, uten at type brudd blir spesifisert. Det kan synes som om brudd i disse tilfellene er av stort omfang.

## 2. Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter

En oversikt over de virksomheter og anskaffelser som er undersøkt i kildematerialet med tilhørende anvisning på type brudd framgår av vedlegg: **2**

Som generell innledning er det grunn til å fastslå at det dessverre avdekkes en rekke brudd på anskaffelsesregelverket. Bruddene spenner fra brudd på de grunnleggende kravene i LOA § 5 og FOA § 3-1, herunder kravet til konkurranse, likebehandling og etterprøvnbarhet, til brudd på prosedyrebestemmelser om overholdelse av tidsfrister, innlevering av skatt- og HMS-attester og beregning av anskaffelsens verdi. Vi ser at selv om ikke alle bruddene forligger i alle sakene, er helhetsbildet at når det gjøres feil så gjøres det ofte mange feil.

Vi har nedenfor i pkt. 2.1 til 2.9 kategorisert bruddene og knytter kommentarer til hver enkelt kategori.

### 2.1 Brudd på de grunnleggende kravene i LOA § 5 og FOA § 3-1

De grunnleggende kravene i LOA og FOA er bærebjelkene i regelverket. Overholdelse er helt avgjørende i forhold til å sikre gode og lovlige anskaffelsesprosesser og oppfyllelse av regelverkets formål; økt verdiskapning og mest mulig effektiv ressursbruk, jfr. LOA § 1.

Brudd på de grunnleggende kravene forekommer både i store (over EØS-terskelverdi), mellomstore (over nasjonal terskelverdi) og små (under nasjonal terskelverdi) anskaffelser.

I 22 av totalt 30 revisjonsrapporter avdekkes brudd på de grunnleggende kravene. Disse grunnleggende kravene er til dels overlappende og påviste regelbrudd kan derfor i flere tilfeller forekomme i forhold til et eller flere krav. Endelig kategorisering nedenfor er foretatt etter vår vurdering og overlapping er søkt unngått.

#### *Konkurranse*

Flere brudd på reglene skyldes at oppdragsgiver ikke har sørget for konkurranse også for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Det er også mange brudd på kravet til konkurranse både over nasjonal- og EØS-terskelverdi. Bruddene skyldes både totalt

fravær av konkurranse og tilfeller hvor det ikke er tilstrekkelig konkurranse gjennom hele anskaffelsesprosessen.

#### *Forutberegnlighet*

Brudd på kravet til forutberegnlighet er ikke trukket fram i mange rapporter, men manglende samsvar mellom kunngjøring og konkurransegrunnlag er trukket fram i et par rapporter.

#### *Etterprøvsbarhet*

Det er gjennomgående svært mange brudd på kravet til dokumentasjon av anskaffelsesprosessen. Brudd på dette kravet er i revisjonene i hovedsak trukket fram i forbindelse med mangelfull/manglende dokumentasjon og anskaffelsesprotokoll, se pkt. 2.2 nedenfor.

#### *Gjennomsiktighet*

Brudd på krav om gjennomsiktighet er trukket fram i et par tilfeller hvor det også foreligger brudd på kravet til dokumentasjon og etterprøvsbarhet.

#### *Likebehandling*

I flere rapporter avdekkes brudd på kravet til likebehandling. Som eksempel nevnes at i flere anskaffelser kontaktes kun den lokale leverandøren, han som vanligvis leverer, og denne gis også fordeler i konkurranser som gjennomføres.

## **2.2 Mangelfull/manglende dokumentasjon og anskaffelsesprotokoll for prosess**

LOA og FOA oppstiller krav til dokumentasjon og skriftlighet i anskaffelsesprosessen. Dokumentasjon sikrer bl.a. gjennomsiktighet og etterprøvsbarhet, jfr. LOA § 5, og skal føres fortløpende, jfr. FOA § 3-1 (7). For å sikre et minimum av dokumentasjon skal det føres anskaffelsesprotokoll for anskaffelser som overstiger kr. 100.000, jfr. FOA § 3-2. Flere virksomheter har intern protokollplikt som inntreer ved kr. 50.000. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen.

I 24 av totalt 30 revisjonsrapporter avdekkes brudd på krav til dokumentasjon av anskaffelsesprosessen. Mangler knyttet til dokumentasjon gjelder for hele prosessen. Her kan nevnes at skriftlige vurderinger knyttet til anskaffelsens verdi, valg av prosedyre, dokumentreferater og protokoller fra gjennomførte forhandlinger, dokumentasjon på foretatte evalueringer av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, svært ofte ikke foreligger.

I 15 av totalt 30 revisjonsrapporter avdekkes tilfeller hvor krav til anskaffelsesprotokoll ikke er oppfylt. I svært mange tilfeller foreligger det ingen protokoll. Dette gjelder uavhengig av om det er snakk om omfattende og store anskaffelser eller små. Flere oppdragsgivere ser ikke ut til å ha tatt inn over seg at protokollplikten gjelder fra kr. 100.000. Det er også i flere tilfeller avdekket mangler i forhold til innholdet i førte protokoller.

I et par tilfeller er det ikke ført åpningsprotokoll, dvs. en oversikt over registrering av mottatte tilbud, tidspunkt for mottak, vurdering av riktig merking, om det er levert komplett tilbud mm. Når disse opplysningene heller ikke framkommer i anskaffelsesprotokollen, er det et regelbrudd. Gjennomgående er det mangelfulle opplysninger i protokollen mht. at og hvordan kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier er evaluert, samt begrunnelse for valg av leverandør/tilbud.

I et par tilfeller er dokumentasjonskravet ivaretatt ved at prosess er dokumentert gjennom brev, e-post, notater etc., men ikke samlet i en egen anskaffelsesprotokoll.

### **2.3 Mangelfull/manglende kunngjøring/ utlysning**

Kunngjøring av konkurranser er grunnleggende i forhold til å sikre konkurranse. Det er også viktig at utlysning er dekkende for hva som faktisk skal anskaffes og utformet slik at flest mulige leverandører blir interessert i å delta i konkurransen.

I 22 av totalt 30 revisjonsrapporter avdekkes manglende kunngjøring. Mange konkurranser er av ulike grunner ikke kunngjort, se også pkt. 2.4.

I enkelte anskaffelser er det feil i utlysningen. Det er f.eks. mangelfulle opplysninger i kunngjøringen eller manglende samsvar mellom kunngjøring og konkurransegrunnlag.

### **2.4 Uhjemlede og ulovlig direkte anskaffelse**

Før nye FOA (2007) hadde ikke ulovlige direkte anskaffelser et definert innhold. FOA § 11-2 hjemlet adgang for oppdragsgiver til å kontakte leverandører direkte. Reglene gjaldt bare under EØS-terskelverdi og var snevre unntaksregler. Manglende overholdelse ville være ulovlige eller "uhjemlede" direkte anskaffelser. Reglene er i hovedsak videreført og i tillegg er det gitt regler knyttet til overtredelsesgebyr. Etter gjeldende LOA § 7b er "ulovlig direkte anskaffelser" anskaffelser som ikke er kunngjort iht. regelverket.

I pkt 2.3 framgår det at i 22 av totalt 30 revisjonsrapporter avdekkes manglende kunngjøring. Mangel på kunngjøring er ikke helt dekkende i forhold til hvor mange av disse som samtidig er uhjemlede eller ulovlige direkte anskaffelser.

I 15 av 30 revisjonsrapporter er det konkludert med uhjemlede eller ulovlig direkte anskaffelser. Det er generelt grunn til å tro at mange anskaffelser er direkte anskaffelser uten hjemmel eller også ulovlig direkte anskaffelser. En del av disse tilfellene er knyttet til kjøp utenfor rammeavtaler, se også pkt. 2.7. En del tilfeller skyldes feil i vurdering av anskaffelsens verdi. I et par anskaffelser er det uklart om hjemmel for direkte anskaffelse/anskaffelser som følger FOA del I er oppfylt og vi kan ikke konkludere med at det forligger ulovlig direkte anskaffelse. Tilsvarende gjelder i noen tilfeller hvor anskaffelsens verdi er uklar. I enkelte tilfeller hvor oppdragsgiver ikke har kunngjort konkurransen, har en likevel søkt og til dels klart å skape konkurranse ved å henvende seg til flere leverandører.

### **2.5 Mangelfull evaluering (kvalifikasjoner og tildeling), inkl. manglende innlevering av og/eller innhold i skatt og HMS-attester**

Det er ikke tilstrekkelig å sette opp kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Krav og kriterier må gis et innhold og alle forespørsler om å delta (ved begrenset konkurranse) og tilbud må evalueres i forhold til disse.

Som nevnt i pkt. 2.2 er det store mangler knyttet til dokumentasjon av anskaffelsesprosessen. I 15 av totalt 30 revisjonsrapporter avdekkes manglende evaluering av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Manglende dokumentasjon behøver ikke nødvendigvis bety at det ikke er foretatt en tilfredsstillende evaluering, men i svært mange tilfeller viser det seg å være en sammenheng. Det er f.eks. flere tilfeller hvor mangler ved evaluering av kvalifikasjonskrav, har medført at kontrakt er tildelt leverandør som skulle vært avvist. Det er en del tilfeller hvor oppdragsgiver ikke har evaluert alle de oppgitte tildelingskriterier, men kun fokusert på laveste pris.

I 4 av totalt 30 revisjonsrapporter er det avdekket mangler knyttet til innhenting av HMS- og skatteattester. I en del anskaffelser er HMS- og skatteattester innhentet i forbindelse med kontraktstildeling. I et par tilfeller er det akseptert skatteattester som er eldre enn 6 måneder. Oppdragsgiver ville i de fleste tilfellene kunne rettet opp mangelen ved å gi tilleggsfrist og anmode leverandøren om å ettersende attestene. Dette er ikke gjort i særlig utstrekning. Manglende HMS- og skatteattester skal føre til avvising noe som ikke er gjort i de nevnte tilfellene.

## **2.6 Mangelfull tildelingsbeslutning og klagefrist**

Tildelingsbeslutningen skal vise at oppdragsgiver har fulgt regelverket i anskaffelsesprosessen og at riktig leverandør/tilbud er valgt. Klageadgang og -frist skal gis for å sikre leverandørenes rettsikkerhet. Reglene ble presisert i nye FOA, jfr. §§ 13-1 (1)/11-14 og 22-3 (1)/20-16.

I 8 av totalt 30 revisjonsrapporter er det avdekket mangler knyttet til tildelingsbeslutning og klagefrist.

I noen tilfeller er det ikke gitt tildelingsbeslutning i det hele tatt, mens i andre er denne kun gitt muntlig. Flere tildelingsbeslutninger oppfyller ikke forskriftens krav. Flere steder henvises det kun til at tildeling av kontrakt er basert på en totalvurdering av "det økonomisk mest fordelaktige tilbudet", uten at evaluering av de enkelte tildelingskriteriene er kommentert nærmere.

I flere tilfeller er det ikke oppgitt klagefrist. Ingen rapporter har tatt opp spørsmålet om klager er mottatt, om klagebehandling er gjennomført og utfallet av denne.

## **2.7 Mangler ved inngåelse og bruk av rammeavtaler**

Inngåelse av rammeavtaler følger de alminnelige regler i anskaffelsesregelverket. Egne bestemmelser ble tatt inn i nye FOA, jfr. kap. 6 og 15. Når dette forholdet er vurdert i gjennomgangen her, er det fordi det er grunn til å vurdere avtalelojalitet fra oppdragsgiver. Manglene avtalelojalitet blir vurdert etter alminnelig avtalerett og er ofte også regulert i kontrakten. Manglende avtalelojalitet vil samtidig ofte også være brudd på anskaffelsesregelverket.

I 14 av totalt 30 revisjonsrapporter er det avdekket mangler knyttet til inngåelse og bruk av rammeavtaler. I et par saker er rammeavtaler inngått i strid med regelverket. Bruddene skyldes at en eller flere oppdragsgivere i anskaffelsesprosesser hvor det er flere oppdragsgivere, ikke i tilstrekkelig grad er gjort kjent i kunngjøringen av konkurransen.

I flere saker konkluderer revisjonen med manglende avtalelojalitet og følger opp med at dette også er brudd på anskaffelsesregelverket.

## **2.8 Mangler ved kontraktsinngåelsen**

Anskaffelsesregelverket avviker fra alminnelig kontraktsrett mht. når en kontrakt ansees inngått. FOA §§ 13-3 og 22-3 legger til grunn at kontrakt er inngått når den er signert av begge parter. Det må foreligge et gyldig tilbud for å kunne inngå kontrakt.

I 5 av totalt 30 revisjonsrapporter er det avdekket mangler knyttet til kontraktsinngåelsen.

I et par tilfeller har avtaleforholdet og leveransen startet opp uten at det foreligger signerte avtaler. Oppdragsgiver har trodd at avtalen er inngått ved meddelelse under hånden til leverandøren eller ved tildelingsbeslutningen.

I flere tilfeller er kontrakt inngått etter at tilbudets vedståelsesfrist er utgått. KOFA har gjentatte ganger slått fast at dette ikke er tillatt. Etter utløp av vedståelsesfristen foreligger det ikke lenger gyldige tilbud. Kontrahering vil da være en ulovlig direkte anskaffelse. Et par oppdragsgivere har på dette punktet vært uenig både revisjonens anmerkninger og KOFAs avgjørelser.

## **2.9 Andre brudd**

Her har vi samlet andre brudd enn de nevnt i pkt. 2.1 til 2.8 over.

Andre brudd foreligger i 6 av totalt 30 revisjonsrapporter.

- Mulig brudd på kravet til habilitet og nærstående problematikk er vurdert i en sak.
- For korte tidsfrister og dermed regelbrudd i forhold til både forespørsel om å delta og for å levere tilbud er konstatert i et par saker.
- Bruk av kvalifikasjonskrav som tildelingskriterier og dermed regelbrudd er konstatert i et par saker.
- Brudd på kravet om å gjennomføre reelle forhandlinger er konstatert i en sak. Ulovlig endring av tilbud i anbudskonkurranse er konstatert i en sak.
- Direkte driftstilskudd til private leverandører.

## 2.10 Oppsummering regelbrudd som framkommer i Fylkes- og kommunerevisjonsrapportene

Gjennomgangen av Fylkes- og kommunerevisjonsrapportene viser svært mange regelbrudd og forskjellige typer brudd.

Følgende brudd dominerer:

1. Mangelfull eller manglende dokumentasjon og anskaffelsesprotokoll i 24 av totalt 30 revisjonsrapporter.
2. Brudd på de grunnleggende kravene i LOA § 5 / FOA § 3-1 i 22 av totalt 30 revisjonsrapporter.
3. Mangelfull eller manglende kunngjøring/utlysning i 22 av totalt 30 revisjonsrapporter.

## 3. KOFA-avgjørelser:

Vi har gjort en gjennomgang av KOFAs årsmeldinger og summert opp statistikk i forhold til antall saker som er behandlet, antall saker hvor det er konstatert brudd og saker hvor det ikke er konstatert brudd. Oversikten nedenfor viser at det er konstatert brudd i en rekke saker.

År	Total	Antall saker realitetsbehandlet	Antall saker konstatert brudd	Antall saker ikke konstatert brudd	Løst under saksforberedelsene	Antall avviste saker
2003	182	75	51	24	31	76
2004	248	90	80	10	54	104
2005	258	100*	71	27	26	134
2006	176	108	79	29	18	50
2007	215	154**	118	36	13	48

(\* 2 saker er avvist av nemnda. \*\* KOFA oppgir 217 totalt behandlet)

Vi har videre foretatt en gjennomgang av 50 tilfeldig utvalgte KOFA-avgjørelser. En oversikt over de virksomheter og anskaffelser som er undersøkt i kildematerialet med tilhørende anvisning på type brudd framgår av vedlegg: **3**

Av gjennomgangen framgår det at det er særlig tre regelbrudd som skiller seg ut:

1. Brudd på kravet til **forutberegnlighet**:  
I 23 av totalt 50 saker konkluderer KOFA med brudd på kravet til forutberegnlighet.



Bruddene skyldes bl.a.:

- ikke tilstrekkelig informasjon til at leverandørene kunne inngi tilbud
- motstridende opplysninger om regulering av pris
- vektlegging av tilbyders uforpliktende prisestimer i evalueringen av pris
- villedende svar på klagers forespørsel
- konkurranse ikke slutført innen utløp av vedståelsesfristen eller inngåelse av kontrakt etter utløp av vedståelsesfristen
- manglende innhenting av referanser
- endring av krav etter utløp av tilbudsfrist
- tildelingskriterier uklare eller ikke forklart, kriterier anvendt som minstekrav eller uventet vektning og ikke prioriterte tildelingskriterier
- uriktige faktiske opplysninger lagt til grunn i evalueringen
- ikke opplyse om byttekostnader
- ikke opplyse om valgt prosedyre
- ikke benytte forhåndsoppgitte estimer for evalueringen
- at oppdragsgiver ikke gjennomfører evaluering som varslet
- avvik mellom kunngjøring og konkurransegrunnlag
- mangelfull konkurransegrunnlag

Gjennomgående er andre regelbrudd ofte også brudd på kravet til forutberegnlighet.

## 2. Brudd på kravet til **begrunnelse**

I 13 av totalt 50 saker konkluderer KOFA med brudd på kravet til begrunnelse. Bruddene skyldes enten mangelfulle eller totalt fravær av begrunnelse. Typisk eksempel er at tildelingen bare henviser til at tildelingen er basert på en totalvurdering av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet og at valgte leverandør da var best. Tildelingen inneholder ikke tilstrekkelig informasjon til å vurdere om den har vært saklig og forsvarlig, jfr. FOA §§ 11-14 (1) og 20-16 (1). Brudd gjelder også krav til nærmere begrunnelse, jfr. FOA §§ 11-14 (4) og 20-16 (4).

## 3. Brudd på kravet til **likebehandling**

I 9 av totalt 50 saker konkluderer KOFA med brudd på kravet til likebehandling. Bruddene skyldes bl.a.:

- ikke tilstrekkelig informasjon til at leverandørene kunne inngi tilbud
- forskjellsbehandling ved avvisning av leverandører/tilbud
- ikke alle leverandører er gitt samme mulighet til å forlenge vedståelsesfrist
- vektlegging av oppdragsgivers egen erfaring som ikke var objektiv konstaterbar
- endring av krav etter utløp av tilbudsfrist
- forskjellige priser/forutsetninger lagt til grunn i evalueringen

Øvrige brudd:

I totalt 19 av 50 saker forligger andre regelbrudd. Gruppen øvrige brudd er så variert at det ikke er grunnlag for å trekke noen konklusjoner. Eksempler på denne type brudd er:

- vesentlig endring av konkurransegrunnlag
- kun en representant til stede ved tilbudsåpning
- avvisning ikke skjedd rettidig
- bruk av FOA gammel del III i stedet for del II (FOA §§ 2-1 og 2-2)
- brudd på forhandlingsforbudet i anbudskonkurranser
- manglende grunnlag for totalforkastelse
- manglende hjemmel for konkurranse med forhandling
- feil i forhold til anvendelse av Forsyningsforskriften
- feil bruk av spesifikasjoner
- bruk av kvalifikasjonskrav som tildelingskriterium\*
- brudd på kravet om ikke-diskriminering

- manglende avvisning\*
- for kort tilbudsfrist

\* Sml. med utarbeidet oversikt for Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter, kunne disse vært kategorisert som mangel ved evalueringen

#### **4. FV intervjuer og DIFI intervjuer - Organisering av anskaffelsesarbeidet i offentlig virksomhet**

Intervjuene gir ikke grunnlag for å konstatere konkrete regelbrudd på anskaffelsesregelverket. Intervjuene vil kun tas inn i analysen i forhold til å vise mulige årsaker til regelbruddene.

#### **5. Oppsummering funn alle kilder – fellestrekk typer regelbrudd**

Vi ser at omfanget av og bredden i regelverksbruddene er meget store. Samlet sett ser vi et bilde hvor veldig mange virksomheter gjør mange feil i anskaffelsesprosessene og de gjør alle typer feil.

Mest alvorlig er kanskje likevel alle bruddene på de grunnleggende kravene, jfr. LOA § 5/ FOA § 3-1, krav som skal sikre økt verdiskapning ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk, jfr. LOA § 1 Formål.

Brudd på de grunnleggende kravene og særlig kravet til forutberegnlighet dominerer. I 23 av 50 KOFA-saker forligger slike brudd. I en del av disse er det samtidig brudd på prosedyrebestemmelser som skal sikre kravet. Gjennomgangen av Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter viser at det er brudd på flere av de grunnleggende kravene i 22 av 30 rapporter. Gjennomgangen av Riksrevisjonsrapporter viser at brudd på de grunnleggende kravene dominerer og i 20 av 32 er det brudd på kravet til konkurranse.

Materialet indikerer at det er manglende forståelse/ kompetanse for grunnleggende forhold i regelverk. Det kan synes som om mange oppdragsgivere har størst fokus på ikke å bryte de enkelte prosedyrebestemmelsene i forskriften og dermed glemmer eller overser de grunnleggende kravene som gjelder alle anskaffelser.

Brudd på kravet til begrunnelse forligger i 13 av 50 KOFA-saker. Brudd gjelder særlig begrunnelse ved tildeling. Noe tilsvarende ser vi i gjennomgangen av Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter, brudd i totalt 8 av 30. I flere saker skyldes bruddene at det ikke er opplyst om klagefrist. For Riksrevisjonsrapporter er det også et mindre antall saker hvor begrunnelsesplikten ikke er oppfylt. Brudd på kravet til begrunnelse kan være et uttrykk for manglende kjennskap til reglens innhold på dette felt. Bruddene kan videre være uttrykk for manglende forståelse hos oppdragsgiver for viktigheten av å avslutte en konkurranse på en god og åpen måte, jfr. kravene til gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Samtidig antar vi at regelbruddene også kan være uttrykk for at den forutgående prosess er mangelfull eller beheftet med feil. Dette kan spesielt gjelde i forhold til valg av tildelingskriterier og evalueringsmodell, kommunikasjonen av disse og gjennomføringen av evaluering. I de sistnevnte tilfeller er mangelfull begrunnelse uttrykk for flere og kanskje enda mer alvorlige regelbrudd.

Det er avdekket feil og regelbrudd i 14 av 30 Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter i forhold til inngåelse og bruk av rammeavtaler. Riksrevisjonen omtaler brudd knyttet til rammeavtaler i 3 saker. Revisjonen har avdekket til dels omfattende mangler ved avtalelojaliteten. Manglende avtalelojalitet er i praksis ofte også synonymt med

regelbrudd, fordi det som anskaffes utenfor rammeavtalene ikke følger anskaffelsesreguleringen. Videre er det god grunn til å anta at manglende lojalitet også medfører at det offentlige mister effektiviseringsgevinster, fordi anskaffelsene utenfor rammeavtalene skjer til dårligere betingelser (eks. pris og kvalitet). Selv om det ikke framgår av de utvalgte KOFA-sakene, vet vi at regelbrudd knyttet til rammeavtaler er konstatert i mange saker. Også vår erfaring viser tydelig utfordringer og mangler knyttet til inngåelse og bruk av rammeavtaler. Mange oppdragsgivere forholder seg til rammeavtaler som "stående tilbud", en uforpliktende avtale for oppdragsgiver. Videre er det mange oppdragsgivere som ikke har vært en del av konkurransen, men som velger å "henge seg på" allerede inngåtte rammeavtaler. Som gjennomgangen viser er riktig bruk og etterlevelse av fordelingsnøkkel/-mekanisme i rammeavtalene utfordrende.

## **VI-II Årsaker til regelbruddene, fellestrekk ved regelbruddene og mulig forebygging**

I kildegrunnlaget framgår det bare unntaksvis de direkte årsakene til at brudd på regelverket skjer. Vi ser at fylkes- og kommunerevisjoner gjennom sine anbefalinger av tiltak implisitt formidler hva de mener er årsaker til bruddene. Vi kan imidlertid ikke uten videre legge til grunn at anbefalte tiltak er identiske med årsaker til bruddene. Årsaksbildet er trolig mye mer sammensatt og komplekst. Vi vil likevel trekke noen paralleller der vi mener dette er forsvarlig. Gjennomførte intervjuer er ment å gi direkte svar på årsaker til regelbrudd. Gjennomgangen viser at flere årsaker identifiseres. Når det gjelder KOFA-avgjørelser, framkommer ikke årsaker til regelbruddene.

Når det i gjennomgangen nedenfor vises til kompetansemangler, viser dette i hovedsak til manglende regelverkskompetanse. Intervjuene kan i tillegg også være grunnlag for å gi en indikasjon også på kompetansemangler innen innkjøpsfaget.

### **1. Riksrevisjonsrapporter:**

Riksrevisjonen omtaler sjelden årsaken til bruddene som er avdekket. Punktene nedenfor tar i hovedsak for seg de tiltak som departementene skisserer i sine svarbrev til Riksrevisjonen. Dette kan være tiltak som departementet eller revidert virksomhet har iverksatt eller skal iverksette. Tiltakene som skisseres viser sjelden bredde og dybde i virkemiddelbruken. Tiltakene kan indikere noe om årsaker, men vår vurdering er at de ikke fullt ut vil gi den korrekte årsakssammenheng. Vår erfaring er at det er en rekke samvirkende årsaker til at offentlige virksomheter begår brudd på regelverket og at forbedringstiltakene må ta hensyn til helheten rundt anskaffelsesområdet. Tiltaksområdene omfatter ledelse, organisasjon, innkjøpere, rutiner, prosesser, kompetanse, organisering, verktøy osv.

#### **1.1 Tettere oppfølging fra Departementene**

Mange departementer viser til at de vil øke fokus på etterlevelse av regelverket gjennom styringsdialogen. Det nevnes bl.a.:

- tettere oppfølging gjennom styringsdialogen og medarbeidersamtaler med etatslederne
- vil følge opp den enkelte virksomhet for å sikre at regelverket etterleves
- bemerket viktigheten av etterlevelse i tildelingsbrevene og overføringsbrevene for 2007. Alle virksomhetene må rapportere om hvilke interne rutiner som er etablert, vurderingen av egen kompetanse på området og behov for tiltak
- tar opp i tildelingsbrevene at virksomhetene må tilpasse sine rutiner til anskaffelsesregelverket
- tatt opp i etatsstyringsmøter og virksomhetene er pålagt å ta i bruk elektronisk anskaffelsesstøttesystem innen 2007

#### **1.2 Tiltak som iverksettes**

Departementene rapporterer om tiltak som enten departementet vil iverksette eller som virksomheten selv har uttalt at de skal gjennomføre. Tiltakene spenner over et vidt spekter og gir ikke noen klare trender. Vi gir her noen eksempler:

- etablere rutiner og støttesystemer
- sikre og vedlikeholde kompetanse
- planlegge innkjøp
- bruk av rammeavtaler
- dokumentere anskaffelsesprosessene
- etablere innkjøpsstrategi som inkluderer bruk av elektroniske arbeidsprosesser
- utarbeide ny innkjøpsstrategi

- forbedre rutiner og øke kompetansen
- økt tilsyn
- tilrettelegge for bedre informasjon, opplæring og systemer som skal sikre etterlevelse
- innført prøveordning med at alle distriktene må sende inn kopi av anskaffelsesprotokoller for kjøp over 500.000
- utarbeidet en håndbok i anskaffelsesprosedyrer (viser konkrete faser i innkjøpsprosessen og hvordan forskriften skal tolkes med relevante eksempler)
- utarbeidet egne håndbøker/instruksjoner/rutiner som en del av internkontrollen
- foretatt helhetlig gjennomgang og utbedring av selskapets innkjøpsordninger
- protokollplikt fra 100.000
- gjennomgang av rutiner og maler for kontraktshåndtering
- innføring av kompetansehevede tiltak
- kontrollgjennomgang av gjeldende avtaler
- utarbeidelse av interne rutiner for risikostyring i virksomheten
- innskjerpet rutinene
- anskaffelsesområdet inkluderes i virksomhetens risikovurderinger
- virksomhetene rapporterer til departementet på anskaffelsesomfang og prosedyrer mv.
- anskaffelser tema på etatsmøter
- anskaffelser på dagsorden ved nettverkssamlinger med virksomhetene
- utvikler handlingsplan som skal bedre forholdene
- kompetanseheving på regelverk og oppdatering/kursing på egne retningslinjer for innkjøp
- Departementet vil fortsette fokus på skriftlige rutiner og har bedt institusjonene om å innføre elektronisk anskaffelsesstøttesystem i løpet av 2006

### 1.3 Årsaker – funn

Riksrevisjonen peker i noen få tilfeller direkte på årsaken til brudd. Følgende årsaker er nevnt i rapportene:

- mangelfull kompetanse i anskaffelsesregelverket
- lite hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet
- manglende innføring av rutiner

Funnene på dette området er så beskjedne at det ikke kan trekkes konklusjoner basert på disse.

### 1.4 Generell oppsummering av mulige årsaker basert på tiltak

Riksrevisjonens rapporter er svært begrenset på området årsaker. Når det gjelder tiltak som kan indikere noe om årsaker spenner disse totalt sett over mange områder, uten at det kan trekkes klare tendenser ut av materialet.

## 2. Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter:

Det er ikke alle revisjonsrapporter som har med anbefalinger og tiltak. Det er derfor ikke hensiktsmessig å telle opp antall rapporter hvor de enkelte anbefalinger og tiltak forekommer sammenholdt med hele utvalget. Punktene nedenfor tar for seg anbefalinger og tiltak som framkommer i fylkes- og kommunerevisjonsrapportene.

### 2.1 Manglende rutiner og kvalitetssikring

I flere revisjonsrapporter påpekes manglende rutiner og kvalitetssikring og at dette negativt påvirker gjennomføring av anskaffelser. Revisjonen anbefaler at det utarbeides overordnede innkjøpspolicyer som skal være retningsgivende og til støtte og hjelp for de

som foretar anskaffelser. Videre anbefales utarbeidelse av rutiner for konkret gjennomføring av anskaffelser.

I forhold til kvalitetssikring framgår det i flere rapporter at revisjonen mener fraværet av kvalitetssikring og oppfølging er svært uheldig. Det anbefales bedre rutiner og oppfølging av prosessene som gjennomføres.

## **2.2 Uhensiktmessig organisering**

En gjennomgang av hvordan virksomheten er organisert mht. innkjøpsfunksjonen, er tatt inn i de fleste rapportene. Enkelte rapporter drøfter fordeler og ulemper ved sentralisert kontra desentralisert innkjøp. Desentralisering kombinert med lite ressurser og begrenset kompetanse påpekes som en utfordring. I et par tilfeller konkluderer revisjonen med at stor desentralisering kan ha medvirket til regelbrudd, og det anbefales større sentralisering av større, strategiske innkjøp.

## **2.3 Kompetansemangler - regelverkskompetanse**

I veldig mange rapporter anbefaler revisor at det gjennomføres kompetansehevingstiltak. Når en ser på alle feil som gjøres, er det neppe grunnlag for å hevde at alle disse skyldes manglende vilje eller ønske om å følge regelverket. Det må kunne hevdes at anskaffelsesregleverket er relativt omfattende og til dels vanskelig tilgjengelig. Mange som gjennomfører anskaffelsesprosessene har åpenbart ikke tilstrekkelig kompetanse og erfaring.

For små anskaffelser (anskaffelser under nasjonal terskelverdi) avdekkes mange regelverksbrudd i forhold til oppfyllelse av de grunnleggende kravene i LOA § 5 og FOA § 3-1. Det kan synes som om innkjøpere ikke i tilstrekkelig grad er klar over at anskaffelsesreglene gjelder for alle anskaffelser, også de under nasjonal terskelverdi. Mange ser ut til å tro at de kan gjennomføre anskaffelser slik de vil når kontraktsverdien er under nasjonal terskelverdi.

Når det gjelder kompetanse, er det i all hovedsak manglende regelverkskompetanse som framholdes. Vi har ikke tilstrekkelige holdepunkter i kildegrunnet til å inkludere også mangler ved innkjøpsfaglig kompetanse.

## **2.4 Mangelfull kontraktsoppfølging**

Manglende kontraktsoppfølging er ikke nødvendigvis et uttrykk for regelverksbrudd. Anskaffelsesregleverket gjelder som utgangspunkt kun fram til kontraktssignering. Deretter vil forholdet være regulert av den enkelte kontrakt og alminnelig kontraktsrett. Noen modifikasjoner og begrensninger gjelder, men disse inkluderer ikke noe krav om kontraktsoppfølging.

Samtidig viser det seg at det ofte er nær sammenheng mellom manglende kontraktsoppfølging og regelbrudd. I rapportene avdekkes bl.a. kjøp utenfor kontrakt og ikke hjemlede tilleggskjøp på eksisterende kontrakt. Disse kjøpene er normalt av en slik størrelse at de i tillegg til FOA del I også i flere tilfeller skulle fulgt FOA del II eller III.

I et par rapporter peker revisjonen på at bedre kontraktsoppfølging er nødvendig. Som eksempel anbefales å sette av ressurser til drift og vedlikehold av innkjøpsavtaler, samt bedre oppfølging av rammeavtaler.

## **2.5 Rammeavtaler – brudd og behov for utvidelse av innkjøpsområder dekket av rammeavtaler**

I svært mange tilfeller foreligger manglende lojalitet til inngåtte rammeavtaler. Flere oppdragsgivere ser ut til å betrakte rammeavtaler som stående tilbud, m.a.o. de ansees ikke som forpliktene for oppdragsgiver. En del ser ut til å favorisere lokal leverandør til tross for foreliggende rammeavtale med annen leverandør. Flere ser ut til å ha lav terskel

for å kjøpe fra andre enn rammeavtaleleverandørene, selv om de er klar over at dette er brudd på avtalen.

Revisjonen legger i flere tilfeller til grunn at manglende lojalitet og en del regelbrudd skyldes at brukere/avropere har mangelfull tilgang til informasjon om inngåtte avtaler. Sentral portaler/intranett gir ikke alle tilstrekkelig tilgang. I noen tilfeller er også tilgjengelig informasjon mangelfull. Revisjonen anbefaler at oppdragsgiver sikrer brukere/avropere bedre tilgang til nødvendig informasjon.

I mange av rapportene er det avdekket regelbrudd både i forhold til store og små (under nasjonal terskelverdi) anskaffelser. Mangel på rammeavtaler gjør at virksomhetene må foreta veldig mange små kjøp og dette åpner for brudd på regelverket. Mange kjøp foretas også som hasteanskaffelser uten nødvendig hjemmel. Manglende rammeavtaler gjør at risiko for f.eks. manglende kunngjøring og protokollføring av enkeltanskaffelser øker.

Revisjonen anbefaler i flere tilfeller at virksomhetene utvider innkjøpsområder som er dekket av rammeavtaler. Dersom virksomhetene er små, anbefales å inngå nødvendig samarbeid med andre (interkommunalt innkjøpssamarbeid/-nettverk) i forhold til å etablere rammeavtaler.

## **2.6 Begrensede ressurser**

I et par rapporter stiller revisor spørsmål ved om virksomheten har avsatt tilstrekkelige ressurser til å ivareta anskaffelsesområdet. I en rapport konkluderer revisor med at 0,5 stilling ikke kan ansees tilstrekkelig og anbefaler at økte ressurser vurderes.

Kildegrunnet er lite, men det synes likevel opplagt at begrensede ressurser i flere tilfeller kan være årsak til regelverksbrudd.

## **2.7 Manglende dokumentmaler, særlig protokollmaler**

Totalt fravær av eller mangel på gode dokumentmaler bidrar trolig til regelverksbrudd. Når den enkelte innkjøper selv må utarbeide disse er det ressurskrevende. Det gir også grunnlag for feil i fht. regelverket. Behov for maler er i mange rapporter særlig trukket fram i forbindelse med at det avdekkes mangler ved anskaffelsesprotokoller. Mange virksomheter har ikke standard protokoller og ser heller ikke ut til å være kjent med protokollmalene som er vedlagt FOA.

Revisjonen anbefaler i mange tilfeller også at virksomhetene prioriterer å få på plass nødvendig malverktøy og da særlig ift. anskaffelsesprotokoller. Etter vår vurdering er det noe overraskende at såpass mange ikke har protokollmaler på plass, tatt i betraktning at forslag til maler er tatt inn i FOAs vedlegg 3 og 4.

## **2.8 Mangelfull planlegging av prosesser**

Mangel på planlegging av anskaffelsesprosessene medvirker til brudd på regelverket. Revisjonen påpeker i et par tilfeller at virksomheten bør etterstrebe bedre planlegging for å forebygge at en kommer i tidsnød i forhold til gjennomføring av anskaffelsesprosesser.

## **2.9 Mangelfull informasjonstilgang/-deling**

Tilgang til informasjon er i mange tilfeller avgjørende i forhold til å kunne etterleve regelverket. Flere rapporter tar opp dette særlig i forhold til bruk og overholdelse av rammeavtaler, se også pkt. 2.5 over.

Revisjonen anbefaler å sikre alle som benytter eksisterende avtaler bedre tilgang til informasjon om avtalene, eksempelvis ved å opprette eller oppgradere portalløsninger og Intranett.

## **2.10 Lite utviklet innkjøpssamarbeid og bruk av innkjøpsforum**

En del av de undersøkte virksomhetene deltar i innkjøpssamarbeid. Revisjonen anbefaler i et par tilfeller at virksomheten utvider sin deltakelse i innkjøpsnettverk/-samarbeid for å sikre bedre etterlevelse av regelverket.

## **2.11 Revisjoner hvor det ikke er avdekket regelbrudd**

I to revisjoner er det ikke avdekket regelbrudd.

I den ene revisjonsrapporten konkluderer revisjonen som følger:

*”Hovedkonklusjonen er at anskaffelsene de tilfredsstillende de grunnleggende krav i hht. Forskrift om offentlige anskaffelser. Dokumentasjonen i tilknytning til de enkelte anskaffelsene er, etter vår vurdering, utfyllende og ivaretar i grove trekk prinsippene om likebehandling, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Dette gjelder også for dokumentasjon/protokollføring i forhold til anskaffelsesprosessen.”*

I den andre revisjonsrapporten anbefaler revisjonen bl.a. følgende tiltak til tross for at det ikke er avdekket regelbrudd.

*”Det fortsettes med en årlig gjennomgang/kurs med de som kjøper inn, der rammeavtalene gjennomgås samtidig med at prinsippene for slike avtaler gjennomgås. Sekvensen bør også inneholde informasjon om lov om offentlige anskaffelser slik at den enkelte leder blir klar over konsekvensene av brudd på loven.”*

Kildegrunnet gir imidlertid ikke holdepunkter for å vise tendenser eller trekke konklusjoner for hvorfor de reviderte virksomhetene i motsetning til veldig mange andre ikke har regelbrudd.

## **3. KOFA-avgjørelser:**

KOFA-avgjørelsene vurderer kun regelbrudd. I avgjørelsene fremkommer verken vurderinger eller kommentarer til årsaker til regelbruddene. KOFA kommer heller ikke med forslag til tiltak for å utbedre feil og mangler.

## **4. FV intervjuer og DIFI intervjuer – ”Organisering av anskaffesarbeidet i offentlig virksomhet”:**

De gjennomførte intervjuene skal ikke bidra til å avdekke regelbrudd. Intervjuene gjennomføres fordi de antas å kunne bidra til forståelse for bakgrunn/årsaker til at regelbruddene forekommer. Vi har nedenfor valgt å gjengi relativt mye fra intervjuene i troen på at det bidrar til en bedre forståelse av årsaker.

Gjennomgangen av intervjuer har gitt grunnlag for å:

- Gi et bilde av noen hovedtendenser
- Formulere noen utfordringer og et par dilemmaer

### **4.1 Innkjøpsstrategi**

Innkjøpsstrategi var opprinnelig ikke med blant forhold rapporten skulle se på. Likevel er innkjøpsstrategi tatt med, fordi virksomhetene gjennomgående svarer på dette i DIFIs spørreundersøkelse og det sier en del om anskaffelsesfokus i virksomhetene.

Et gjennomgående funn hos de virksomhetene DIFI har intervjuet, er at alle har sentrale overordnede føringer for anskaffelsesområdet. Dette er gitt i enten en egen



strategi/policy, eller som del av andre overordnende styringsdokumenter som for eksempel økonomiinstruks og strategiplan for virksomheten.

Mangel på innkjøpsstrategier ser ikke ut å være årsak til regelbrudd. Det ser likevel ikke ut til at disse strategiene gjennomgående har den effekten en ønsker. Et spørsmål blir om vi vet nok om innhold og kvaliteten på strategiene. Er strategiene tilstrekkelig kjent og forankret hos alle i organisasjonen? Er de tilstrekkelig konkrete til at de styrer og påvirker gjennomføringen av anskaffelsesprosessene? Det foreliggende kildegrunnlaget gir ikke holdepunkter for å konkludere.

## 4.2 Organisering

De fleste av de statlige virksomhetene som er intervjuet har en sentral enhet ( gjerne et hovedkontor) hvor den anskaffelsesfaglige spisskompetansen befinner seg. Gjennomgående er den sentrale enheten i tillegg til å inngå virksomhetsomfattende rammeavtaler, veileder og gir råd til de underliggende enhetene. I tillegg står gjerne den sentrale enheten for strategiutforming og utvikling av virksomhetsspesifikke rutiner/ verktøy til bruk for hele virksomheten. Linjeansvar lik bestilleransvar er det gjennomgående bildet. Ansvar for anskaffelser følger m.a.o. ofte den generelle fullmaktsstruktur i de ulike virksomhetene.

Det kan synes som om denne organisering ikke alltid er vellykket. Som en av respondentene uttrykker det om de selvstendige underliggende enhetene: "Riksrevisjonens funn har vist at dette ikke alltid går bra".

For de mindre kommunene som er intervjuet, er bildet at det er maksimalt en person og ofte kun en del av dennes stilling som er tillagt kommunens overordnede innkjøpsansvar. Det er således ikke så mange alternativer mht. organisering og eventuelt valg vil trolig ikke ha avgjørende betydning i forhold til etterlevelse av regelverket.

Svært mange av de spurte jobber med ny organisering som inkluderer en ny policy/ strategi på anskaffelsesområdet. I dette arbeidet ligger for mange fokus på organisering, herunder valget mellom en sentralisering eller desentralisering av anskaffelsesfunksjonen. Behovet for å sikre rett og nødvendig kompetanse til de underliggende enhetene ved virksomhetsleder (den med budsjett fullmakt) er et vurderingstema. Både policy og organisering ser ut til å være tiltak for å få kontroll på alle de typer kjøp som gjøres på de ulike nivåer innenfor en organisasjon.

"Riktig organisering er innfallsporten for å sikre regelverksetterlevelse", uttaler en av respondentene. I dette ligger at det som oftest er budsjettfullmaktene som avgjør hvem som har "innkjøpskompetansen". Hvis ikke bestiller ute i organisasjonen, enten han har fullmakt på kr 5000 eller kr 500 000, har kjennskap til regelverket (f.eks. er rektor på en skole, en institusjonsleder mv), så hjelper det ikke hvor gode innkjøpere man har sentralt.

Når vi ser intervjuene under ett, synes det å være en tendens som peker i retning av at organiseringen av innkjøpsfunksjonen sentraliseres eller ønskes å sentraliseres i større grad enn det som er tilfellet i dagens organisering.

Sentralisering av innkjøpsfunksjonen kan føre til økt kontroll. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om tendensen mot mer sentralisering i tilstrekkelig grad sikrer lokal kompetanse og deltakelse ift. gjennomføring av anskaffelser og ivaretagelse av lokale brukeres behov.

Det kan se ut som om organisasjonsform har påvirkning på omfang av regelverksbrudd. Vi er likevel forsiktige med å trekke slutninger her, fordi organisasjonsform vanskelig kan vurderes løsrevet fra tilgjengelige ressurser, se pkt. 4.3 nedenfor.

### **4.3 Kompetanse/tilgjengelige ressurser**

For de statlige virksomhetene som er intervjuet er det gjennomgående at det er den sentrale innkjøpsenheten (jfr. pkt. 4.2 over) som besitter spisskompetansen på anskaffelser. En del av enhetens ansvar er å bidra med kompetansen i form av bistand i ulike prosesser og også ved intern kursing, ut til de enheter som har behovet for de ulike varer/tjenester.

De fleste har fokus på regelverkskursing. De større virksomhetene har egen strategi for kompetanse på anskaffelsesområdet. For et fåtall inkluderer dette også individuelle kompetanse/-opplæringsplaner.

Noen av kommunene gir uttrykk for at det ikke er midler til gjennomføring av kompetansehevende tiltak som for eksempel eksterne kurs. Innkjøpsnettverk syntes å kunne spille en vesentlig rolle med tanke på kompetanse. Ekstern veiledning som finnes på Internett hos for eksempel FAD, DIFI, NHO, KOFA mv, syntes i stor grad å bli brukt.

Mange har avtaler med eksterne advokater/andre miljøer som benyttes ved behov for å supplere egen kompetanse.

Intervjuobjektene deler seg i spørsmålet om de har tilstrekkelig kompetanse. Hoveddelen mener de har tilstrekkelig kompetanse. Samtidig melder flere at de ikke har tilstrekkelig kapasitet/"hoder" i forhold til den innkjøpsporteføljen virksomheten forvalter.

Det er ikke spesielt overraskende at flere melder tilbake at tilstrekkelige ressurser er en utfordring. En tendens her, uavhengig av forvaltningsnivå, peker i retning av at noe av "turn over" og problemene med å rekruttere folk med relevant kompetanse/erfaring skyldes manglende lønnsmidler. Vi ser også at manglende ressurser kombinert med desentralisert innkjøpsfunksjon byr på store utfordringer. Flere mindre kommuner uttrykker at det ikke er mulig med dagens ressursituasjon å følge regelverket for alle anskaffelsene de skal gjennomføre.

### **4.4 Kompetanse: Regelverk og innkjøpsfag**

Punktet må sees i sammenheng med pkt. 4.3 over.

Samtlige spurte har et hovedfokus på regelverkskompetanse. Flere kommenterer at det utelukkende er fokus på regelverk og at innkjøpsfaget har blitt noe borte i anskaffelsesprosessen. Årsakene til at fokuset noe ensidig er rettet mot regelverkskompetanse oppgis å være "frykten" for å bli klaget inn for KOFA.

Videre svarer flere at til tross for dyp og inngående kjennskap om regelverket, så kan det slå meget utforutsigbart ut grunnet f.eks. forhold ved tilbudene (for eksempel et forbehold), leverandørene og KOFAs fortolkning.

De mindre kommunene oppgir at det av ressurs hensyn, både mht. budsjett og tid, kan være vanskelig å få tilsagn til midler og bruk av tid for å gjennomføre kompetansehevende tiltak.

For større virksomheter er kompetanse og fokus på innkjøp ofte i sentrale ledd av organisasjon. Lokale enheter som gjennomfører anskaffelser må også ha tilstrekkelig kompetanse som bestillere og i de tilfeller de er selvstendige oppdragsgivere. Dette er ikke alltid på plass.

Intervjuene viser at regelverkets kompleksitet er utfordrende og medvirkende til regelverksbrudd. Videre synes det som om virksomhetene er klar over viktigheten av godt innkjøpsfag/kostnadseffektive anskaffelser/ "value for money", men at frykten for

brudd på regelverket dominerer. Kompetanseutfordringene synes større i mindre virksomheter (småkommuner) enn i større (storkommuner/stat).

Det er noe overraskende at såpass mange mener de har tilstrekkelig kompetanse. Vi stiller spørsmål ved om kompetansenivået er så høyt som det gis uttrykk for, når en samtidig ser på alle regelbruddene som forekommer.

#### **4.5 Verktøy**

Flere av respondentene benytter E-handel. At det er ressurskrevende med både innføring og også bruk av dette bekreftes av flere av de som benytter E-handel. Det kan også synes som om opplevde høye kompetansekrav til innføring og bruk kan være en terskel for å ta i bruk E-handel.

Mange av de spurte benytter både egne og sentralt utviklende maler som ligger på hhv deres eget intranett og de som er lagt ut på Internett. Det ser tilsynelatende ut til at tilgangen på malverk er god.

E-handel ser foreløpig ikke ut til å inkludere prosesstøttesystemer eller konkurransegjennomføringsverktøy i særlig grad. Virksomhetene har et stykke vei å gå før verktøyene vil bidra stort i forhold til overholdelse av anskaffelsesregelverket. Vi stiller spørsmål ved om virksomhetene i tilstrekkelig grad benytter godt og kvalitetssikret malverktøy.

#### **4.6 Nettverk**

Det er en hovedtrend i funnene at virksomhetene enten har interne nettverk for anskaffelser eller deltar i nettverk utenfor egen virksomhet. De virksomhetene som har de største anskaffelsesporteføljene ser ut til å delta i flere eksterne nettverk, både nasjonale og internasjonale. Nettverkenes innhold kan variere fra erfarings- og kompetanseutveksling til konkrete innkjøpsamarbeid. Det er også varianter av egne segmenter for nettverk som f.eks. juristnettverk.

Intervjuobjektene gir temmelig entydig uttrykk for at slike nettverk bidrar svært positivt i anskaffelsesarbeidet på alle måter. Det må antas at dette forebygger regelverksbrudd.

#### **4.7 Måling, kontroll og oppfølging**

En del virksomheter gjennomfører internkontroll. Det vises bl.a. til innmeldingsrutiner, at anskaffelser er tema i styringssamtaler, utarbeidede rutiner og retningslinjer, tilsynsordning ift. økonomirutiner, interne og eksterne revisjoner, varslingsrutiner, stikkprøver, leverandørstatistikk. Det er likevel vanskelig å se en enhetlig tendens/trend på området.

Har tillater vi oss å supplere med noen egne synspunkter. Basert på våre erfaringer er det store mangler knyttet til prosess- og kontraktsoppfølging. Dette kommer fram i mange av de anskaffelsesprosessene vi deltar i og ikke minst basert på tilbakemeldinger vi får i alle kurs- og kompetanseprogrammene vi gjennomfører.

#### **4.8 Annet**

Flere av de intervjuede oppgir at det er vanskelig å få virksomhetens toppledelse til å rette fokus på anskaffelser, og at dette kan virke hemmende for området, jfr. viktigheten av nødvendig gjennomsalgskraft, ressursfokus mv. Nødvendig forankring hos virksomhetsledelsen er også etter vår erfaring svært viktig for anskaffelsesområdet og etterlevelse av regelverket. Dessverre ser vi at dette i mange virksomheter ikke er tilstrekkelig adressert og fokusert.

#### 4.9 Direkte uttalte hovedårsaker til regelverksbrudd

Virksomhetene har i intervjuer svart på hva de mener er hovedårsaker til regelbrudd. De snakker kun på vegne av egen virksomhet.

- Tid – dårlig tid, når alt skal gå så fort blir det problemer.
- Knapphet på ressurser.
- Manglende kompetanse om regelverket og utfordringer med å sikre at alle med bestillerkompetanse kjenner regelverket.
- Uforutsette problemer og utfordringer som er vanskelige å håndtere innenfor regelverket.
- Oppdragsgiver kompliserer konkurransen unødvendig mye, vikler seg inn i vanskelige regler bl.a. ved å bruke for mange kvalifikasjonskrav- og tildelingskriterier. Velger også ofte for kompliserte prosedyrer, som eks. forhandlet konkurranse.
- Regelverket er komplisert. Trenger ikke bare god kjennskap til, men god juridisk innsikt.
- Utfordringer knyttet til å beholde og rekruttere kompetente personer.
- Dårlig organisering av anskaffelsesfunksjonen.
- Regelverket er ikke tilpasset virkeligheten. "må foreta regelbrudd for å komme i havn".
- Det at prosessen tar langtid gjør at noen velger veien om direkte anskaffelser.

#### 4.10 Oppsummering intervjuer Firstventura og DIFI

Det ser ut til at hovedårsaken til regelverksbrudd på generelt grunnlag, er manglende regelverksforståelse, regelverkskompetanse, og et komplisert regelverk. Et annet trekk er at mange svarer at regelverkskompetansen er overfokuset på bekostning av innkjøpsfaget. Hva sier dette? Er det et uttrykk for at innkjøpsområdet har så stor knapphet på ressurser at det ressursmessig er umulig å fokusere på begge deler?

For kommunesektoren (her er grunnlaget 3 små, 1 mellomstor, og 2 store kommuner) gir de 3 små og 1 mellomstor uttrykk for at fokus på ansatte til innkjøp og kompetansebygging på området, drukner helt i budsjettkutt og rop om mer ressurser til eldreomsorg, skole, barn mv. Vi stiller spørsmål ved om dette er et uttrykk for at ledelsen ikke i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg nødvendigheten av å følge regelverket og utnytte de kommersielle mulighetene i dette.

### 5. Andre kilder

#### 5.1 Evaluering av KOFA

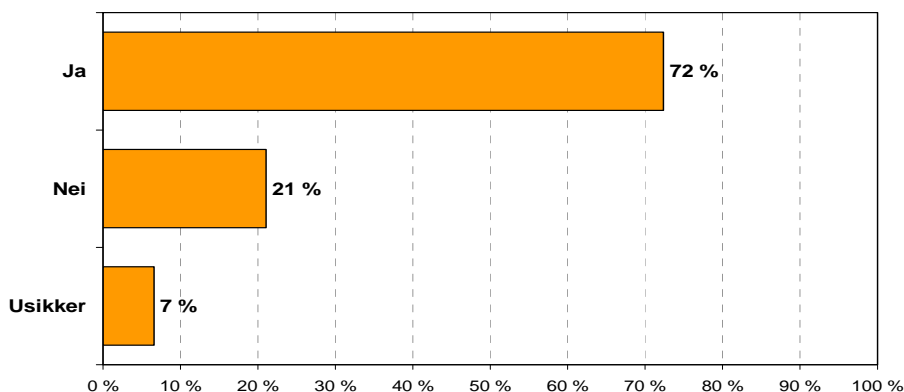
Evalueringen av KOFA tar ikke opp spørsmål og gir ikke svar som direkte sier noe om årsaker til regelbrudd. Vi har likevel trukket ut et par forhold vi mener viser tendenser mht. årsaker til regelbrudd.

I evalueringen av KOFA ble følgende spørsmål stilt i intervjuene.

Pkt. 4.1.3 Underspørsmål

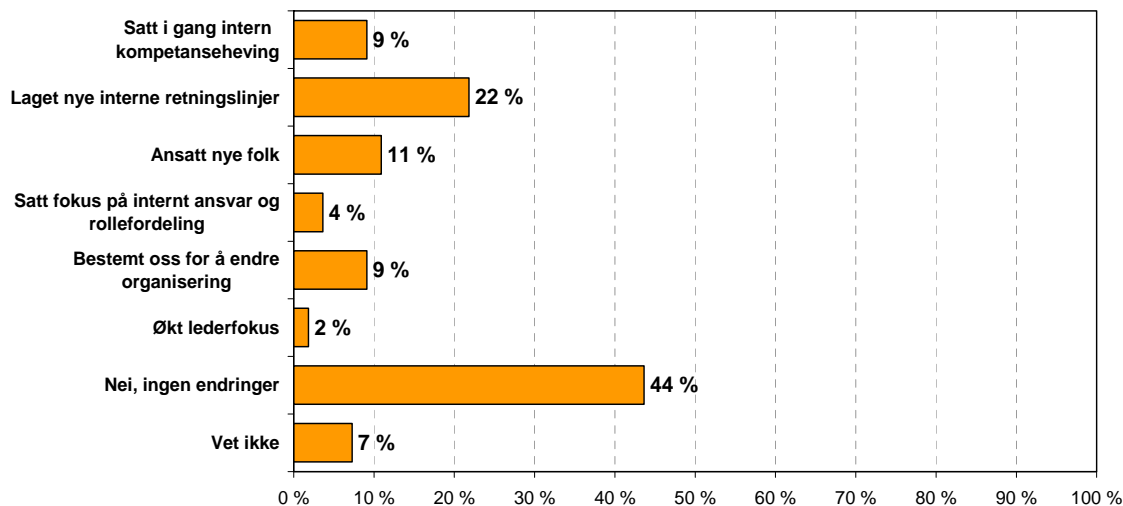
*c) I hvilken grad respekterer og følger oppdragsgivere nemndas uttalelser i den konkrete saken og / eller ved senere anskaffelsesprosesser, og hva er årsaken til at nemndas uttalelser følges / ikke følges? I hvilken grad påvirkes oppdragsgivers beslutning av f. eks. oppfatninger om nemndas kompetanse og sammensetning?*

**INNKLAGET**  
**Spm. 15 KOFA har uttalt at det var brudd på regelverket i den aktuelle saken dere ble innklaget på. Har dere fulgt nemndas uttalelser?**  
**Filter: Brudd på regelverket, N=76**



Vi ser her at ca 1 av 5 (21 % av 76) ikke følger KOFAs uttalelser. Vi ønsker ikke å spekulere for mye i årsakene til dette. Samtidig kan det være grunn til å stille spørsmål ved om manglende etterfølgelse av KOFA uttalelser er uttrykk for manglende respekt og tro på KOFAs kompetanse. Dette igjen kan føre til at virksomhetene ikke tar tak i problemene og dermed risikerer gjentatte brudd av samme årsak.

**INNKLAGET**  
**Spm. 17 Har nemndas uttalelser medført endringer hos dere?**  
**Filter: Har fulgt nemndas uttalelser, N=55**

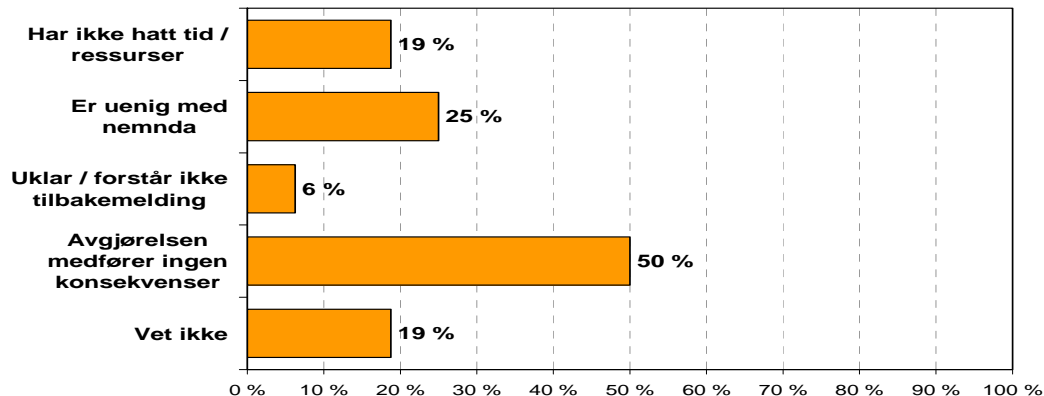


Vi ser her at ca. halvparten (47 % av 55) av de som har fulgt nemndas uttalelser iverksetter tiltak. Vi kan ikke konkludere med at tiltakene er direkte uttrykk for årsaker til regelbrudd, men det er trolig grunnlag for å vise tendenser.

Mangel på kompetanse, interne retningslinjer, behov for ressurser/flere ansatte og endret organisering ser ut til å være de tydeligste indikasjonene på årsaker til regelbrudd.

Det at nesten halvparten (44 % av 55) sier at det ikke gjøres endringer er foruroligende høyt, og kan resultere i at disse vil begå samme feilene og regelbruddene igjen.

**INNKLAGET**  
**Spm. 16 Hvorfor har dere ikke fulgt nemndas uttalelser?**  
 Filter: Ikke fulgt nemndas uttalelser, N=16



Vi ser her at kildegrunnlaget blir lite (N=16 respondenter). Det er uheldig at halvparten av de som ikke følger nemndas uttalelser mener at avgjørelsen ikke medfører konsekvenser. Ca. 1/4 viser til at de ikke følger uttalelsene fordi de ikke har ressurser eller ikke forstår KOFAs avgjørelse. Dette kan trolig igjen medføre at nye regelbrudd begås. Grunnlaget kan være en svak indikasjon på at manglende ressurser og kompetanse er årsak til regelbrudd.

Det samlede materialet kan indikere at manglende respekt for KOFAs avgjørelser og manglende konsekvenser ved ikke å følge avgjørelsene er en indirekte årsak til regelbrudd. Det blir ikke så farlig om en bryter regelverket.

## 5.2 Kartlegging av innkjøpsnettverk

Innkjøpsnettverkene i Norge er kartlagt og presenteret i egen rapport til FAD.

*I kartleggingsrapporten pkt. 5.1.4 om hvilke ressurser innkjøpsnettverkene har framkommer bl.a.:*

At enkelte store nettverk har egne felles sentraliserte ressurser som driver innkjøpsnettverket. Noen nettverk baserer seg på felles finansiering av et eller to årsverk, som har den ledende rollen, mens de supplerer med egen innkjøpskompetanse i tillegg. Enkelte samarbeid går på eksternt innkjøp av kompetanse/tjenester, der kommuner har inngått avtale med et selskap som står for det operative innkjøpsarbeidet. Her er det som oftest også etablert brukergrupper for de enkelte anskaffelser for utarbeidelse av behovsspesifikasjoner, og for avgjørelse av rammer.

Innkjøpsnettverkene er mye rettet inn mot å dele kompetanse og avtaler/volumeffekt. Etter vår vurdering kan en årsak til regelbrudd bl.a. være at man ikke er med i et nettverk med den kompetanse og korreksjon som ligger i et slikt fellesskap. Særlig kan dette være nyttig for mindre aktører med små ressurser til å styre innkjøpet. Dette støtter funn i andre kildegrunnlag som viser at manglende kompetanse og ressurser kan være årsak til regelbrudd.

*I kartleggingsrapporten pkt. 5.2.1 om hva innkjøpsnettverkene arbeider med framkommer følgende:*

- Kompetanseheving (kurs, seminar, samlinger)
- Operativt samarbeid (rammeavtaler, løpende innkjøp, investeringskjøp)
- Strategisk samarbeid (sammenslåing av innkjøpsfunksjoner mellom enheter)
- Utvikling av verktøy som kan brukes i innkjøpsprosessen (veiledere, håndbøker, elektroniske løsninger osv.)
- Leverandørutvikling (rådgivning om offentlige innkjøpsprosesser)

- Leverandørmobilisering (fokus på innovasjon)
- Miljøhensyn i innkjøpsarbeidet
- Prekvalifiseringsordninger for leverandører (energi-sektoren)
- Informasjonsrolle i forhold til politikere og enhetsledere
- Utvikling av kriterier for miljøhensyn i innkjøp og ellers kriterier for ulike typer innkjøp

Av disse områdene er det størst fokus på operativt samarbeid (mest ikke-strategiske kjøp, som for eksempel hotell, reise, inventar, energi, transport, administrative forbruksartikler), kompetanseheving og utvikling av verktøy.

Når man ser på bredden i det nettverkene jobber med, mener vi det er grunn til å tro at mange av bruddene kunne vært unngått hvis virksomheten var en del av et slikt fellesskap. Dette vises bl.a. ved manglende kompetanse og feil og mangler knyttet til inngåelse og bruk av rammeavtaler.

## **6. Oppsummering funn alle kilder – fellestrekk årsaker regelbrudd**

Vi kan ikke med sikkerhet peke på en eller flere årsaker som alltid foreligger. Det ser imidlertid ut til at mangelfull regelverkskompetanse gjennomgående er en årsak til regelbrudd i veldig mange tilfeller. Det framkommer videre rimelig klart, særlig i intervjuene, at manglende forankring av anskaffelsesområdet i virksomhetsledelsen virker å være av stor betydning ift. regelbrudd.

## VII. Avsluttende kommentarer - konklusjoner/anbefalinger

Vi merker oss at alle kilder viser til at det foretas mange regelbrudd i de anskaffelsesprosessene som gjennomføres.

Vi kan vanskelig fastlå at det finnes et enkelt eller et par tiltak som er tilstrekkelige til å heve kvaliteten tilstrekkelig på anskaffelsesprosessene og dermed betydelig forebygge og redusere regelbruddene.

Vi mener kildegrunlaget gir klare holdepunkter for behovet og viktigheten av en bred tilnærming, hvor det fokuseres på flere tiltak. De viktige er:

- Økt og forbedret/styrket forankring i virksomhetsledelsen
- Kompetanseheving (regelverk og innkjøpsfag)
- Sikre tilgang til anskaffelsesverktøy (dokumentmaler og hjelp/veiledning til gjennomføring av prosess)
- Sikre nødvendige ressurser
- Etterstrebe riktig organisering
- Bedre planlegging av anskaffelsesprosesser
- Økt fokus på måling, kontroll og oppfølging



## **VIII. Vedlegg**

Vedlegg 1: Riksvisjonsrapporter oversikt over brudd

Vedlegg 2: Fylkes- og Kommunerevisjonsrapporter oversikt over brudd

Vedlegg 3: KOFA-avgjørelser oversikt over brudd

Vedlegg 4: Oversikt utvalg Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter